

EPISODIOS DE LA DIFUSIÓN DEL OMBUDSMAN EN EL
CONSTITUCIONALISMO COMPARADO: UNA APROXIMACIÓN
ANALÍTICA A LOS MODELOS DE ITALIA, PORTUGAL Y LA
UNIÓN EUROPEA

Pedro Carballo Armas

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

SUMARIO

I.- Introducción

II.- Comentario preliminar: algunas consideraciones en torno al origen del Ombudsman

III.- El caso italiano

1. Algunas consideraciones previas acerca de la experiencia del Difensore Civico en las regiones de Italia

2. Análisis sistemático de los “Defensores Cívicos” italianos. Aspectos generales

IV.- Portugal: La configuración institucional del Provedor de Justiça

1. Antecedentes

2. Aspectos generales del Provedor de Justiça

V. El Ombudsman supranacional

1. Antecedentes

2. Características generales del Ombudsman europeo: estudio sistemático

VI. A modo de conclusión

I. Introducción

Sin duda alguna, el peculiar fenómeno del *Ombudsman* constituye uno de los pilares esenciales de la respuesta desplegada en el curso del presente siglo para fortalecer la protección de los ciudadanos frente a la todopoderosa maquinaria de la Administración Pública. Tal vez por ello, y de manera ininterrumpida, la ombudsmanía¹ ha ido ganando predicamento en el constitucionalismo moderno y se ha abierto paso entre las sociedades democráticas avanzadas asumiendo un papel clave en las relaciones entre la Administración (dotada tradicionalmente de prerrogativas exorbitantes) y el ciudadano (necesitado de la salvaguardia de sus garantías ante una Administración compleja y elefantiásica, cuyo funcionamiento, en ocasiones, apenas acierta a entender). Por tanto, el protagonismo alcanzado por este tipo de instituciones las confirma como piezas de una especial relevancia en la defensa de los ciudadanos ante la Administración Pública.

No obstante, y más allá de esta sumaria puesta en antecedentes, es necesario advertir que la realización de esta función vital ha venido exigiendo un modelo de *Ombudsman* adaptado a los diferentes condicionantes de los diversos sistemas sociales². Por ello, un correcto análisis sobre el *Ombudsman* no puede en modo alguno ignorar las distintas experiencias que el Derecho Comparado ofrece al respecto. Máxime cuando las respuestas de los diferentes modelos jurídico-comparativos responden a problemas similares –si no idénticos–.

1. Denominación utilizada por Powell (Powell, G. R.: “Ombudsmanía”, *Parliamentarian*, nº 1, 1969, pág. 50; citado por Ruiz Rico, J. J.: “El Defensor del Pueblo Andaluz”, *El Estatuto de Andalucía*, vol. IV, *Las Garantías*, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 118). Esta expresión ha sido comúnmente utilizada por la doctrina. Así, entre otros, pueden citarse a los siguientes: Fairen Guillén, V., “¿Posibilidad y conveniencia de introducir a los «Ombudsmänen» en los ordenamientos jurídicos de naciones de habla ibérica?”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 14, 1980, pág. 22; Giner de Grado, C.: *Los Ombudsmen Europeos. Defensor del Pueblo*, col. Europa, 1986, pág. 34; Pellón García, R., “Las metamorfosis del «Ombudsman»”, *Documentación Administrativa*, nº 161, 1974, pág. 30; también del mismo autor: “un «Ombudsman» para España?”, *Documentación Administrativa*, nº 170, 1976, pág. 103; Pellón Rivero, R.: *El Defensor del Pueblo. Legislación española y Derecho Comparado*, col. informe, servicio central de publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 3ª ed. aumentada, 1982, pág. 30; Pérez Calvo, A.: “Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario vasco”, *Revista Vasca de la Administración Pública*, nº 3, 1982, pág. 31.

2. Para un análisis pormenorizado del *Ombudsman* en el Derecho Comparado son de obligada referencia, entre otras, las obras de Fix Zamudio, H.: *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Universidad Nacional Autónoma de México & Cívitas, Madrid, 1982; Gil Robles y Gil Delgado, A.: *El control parlamentario de la Administración (el Ombudsman)*, INAP, Madrid, 1981; Mortati, C.: *L'Ombudsman (Il Difensore Civico)* (dir. Mortati, C., con la collaborazione di Vergottini, G. de), Torino, 1974; Rowat, D. C.: *The Ombudsman citizen's defender*, 2ª ed., Allen & Unwin, London, 1968; también por el mismo autor, *El Ombudsman en el mundo*, ed. Teide, Barcelona, 1990.

Por otro lado, es obvio que resultaría imposible acometer aquí un análisis pormenorizado de todas aquellas peculiaridades que ofrecen los distintos modelos comparativos, lo que, sin duda, sobredimensionaría el presente estudio, el cual persigue un objetivo, acaso no más modesto, pero sí bien diferente.

Sentadas, pues, estas premisas, las líneas que siguen a continuación se proponen analizar algunas cuestiones concernientes a la figura del *Ombudsman* desde la perspectiva de la legislación comparada. Más concretamente, las instituciones del *Difensore Civico* italiano y el *Provedor de Justiça* de Portugal (cuyo interés es debido fundamentalmente a las grandes similitudes que guardan sus instituciones respectivamente con el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios autonómicos vigentes en España), así como la peculiar figura surgida en el seno de la Unión Europea (el Defensor del Pueblo europeo), al objeto de extraer aquellos aspectos más significativos y novedosos en la configuración de la institución en una organización supranacional compleja como es la Unión Europea.

No obstante, y como paso previo, nos detendremos todavía a analizar primeramente la conformación del modelo originario sueco, ya que el hecho de que fuera Suecia el país donde nació la institución del *Ombudsman* y que su modelo fuera acogido con más o menos variaciones por multitud de estados, nos obliga inevitablemente a continuar tomando la institución sueca como punto de partida en un análisis comparativo.

Ya en segundo lugar, y como objetivo específico y distintivo del presente trabajo, nos centraremos en efectuar un sucinto recorrido por los sistemas eurocontinentales ya anticipados: Portugal y las regiones italianas; haciendo por último una breve incursión en el contexto supranacional –concretamente en el ámbito de la Unión Europea–, con la finalidad de extraer aquellos aspectos más relevantes que ofrece el prototipo europeo del *Ombudsman*, así como su significada utilidad en un ente de ámbito supranacional como es la Unión Europea, especialmente a raíz del Tratado de Maastricht (7 de Febrero de 1992) y del establecimiento de la ciudadanía europea (art. 8 del TUE)³.

3. Este precepto ha sido modificado parcialmente por el Tratado de Amsterdam, firmado por los países miembros el dos de octubre de 1997. De este modo, la nueva redacción del primer apartado del citado artículo señala lo siguiente: “Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. *La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional*” (La parte en cursiva constituye la modificación –en realidad, la adición– del nuevo texto).

A todos y cada uno de estos supuestos haremos referencia en los siguientes epígrafes.

II. Comentario preliminar: algunas consideraciones en torno al origen del Ombudsman

Cualquier tentativa dirigida a desarrollar una investigación sobre alguna institución jurídica conlleva insoslayablemente, desde luego, un estudio acerca de los orígenes de la misma como una de las posibilidades teórico-científicas de que dispone el investigador para así tratar de comprender y valorar la razón de su existencia. Dicho con otras palabras: nos resultaría imposible abordar un estudio sobre el *Ombudsman* sin detenernos antes a examinar con detalle todas aquellas circunstancias sociopolíticas que dieron lugar en su día a su primera aparición. Entendido así, penetrar hasta la génesis de la institución nos llevará a comprender, en efecto, los motivos que originaron la aparición del *Ombudsman*, así como probablemente a determinar su propia esencia, su *ratio essendi* y su función en un sistema complejo.

En coherencia con lo que se acaba de exponer, y para una correcta aproximación al análisis de la institución desde una perspectiva histórica, nos corresponderá abordar a continuación el estudio de la configuración paradigmática del *Ombudsman* en Suecia, ya que, como es conocido, va a ser en este país donde esta peculiar figura surge históricamente y es conformada en sus rasgos primarios más característicos⁴.

En este sentido, suele afirmarse, con justo título, que el antecedente inmediato del *Ombudsman* surge en Suecia a principios del siglo XVIII, cuando el rey Carlos XII instituyó, mediante la Orden de Cancillería de 26 de Octubre de 1713, la figura del Comisario Supremo del rey (*Konungens Högsta Ombudsmännen*)⁵. Posteriormente, dicho cargo pasó a denominarse Canciller de Justicia (*Justitie-*

4. Gil Robles y Gil Delgado, A., *El control parlamentario de la Administración...*, pág. 37. Entre la extensa bibliografía que el citado autor ha dedicado al estudio del *Ombudsman* en general, y al Defensor del Pueblo muy en particular, cabe destacar las siguientes obras: *El Defensor del Pueblo*, Cívitas, Madrid, 1979; *El Defensor del Pueblo. Comentarios en torno a una proposición de Ley Orgánica*, Madrid, 1979; "El Defensor del Pueblo e Instituciones similares de ámbito territorial reducido", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 4, 1981; "El Defensor del Pueblo y el control parlamentario de la Administración", *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, nº 10, 1987-1990.

5. Ello no obstante, a juicio de Legrand, el primer eslabón de sus antecedentes se encuentra realmente en ciertas figuras políticas del siglo XVI: el Gran Sénéchal y el General Richz Schultz (Legrand, A.:

Kansler), y al igual que el primero, su designación correspondía al propio rey, manteniendo sus funciones generales de supervisión de la función administrativa, y aun de enjuiciamiento jurisdiccional de los funcionarios en casos de delitos graves⁶.

No obstante, en algún momento entre 1766 y 1772, el titular de esta figura –que hasta entonces había sido un cargo de confianza del rey–, pasaría a ser designado por los estamentos representativos, circunstancia ésta que situaría al *Justitie-Kansler* como el verdadero predecesor del *Ombudsman*⁷.

Sin embargo, con la llegada al trono de Gustavo III, el cargo del Canciller de Justicia pasó nuevamente a depender del monarca y del Consejo, asumiendo una posición semejante a la de un «Ministro de Justicia»⁸.

Las convulsiones políticas producidas en Suecia en 1809 condujeron a la redacción de una nueva Constitución, en la que influyó notablemente la doctrina de la separación de poderes predicada por Montesquieu⁹, y en la que se instituía una figura –el *Justitie Ombudsman* (en adelante, *Ombudsman*)–, designado ahora por el Parlamento (*Riksdag*), y con la misión de vigilar la forma en que los jueces y otros funcionarios cumplían las leyes (art. 96 C. Sueca)¹⁰.

L'Ombudsman Scandinave, études comparée sur le contrôle de l'Administration, París, 1970, págs. 22 y ss.; citado por Gil Robles y Gil Delgado, A., *El control parlamentario de la Administración...*, pág. 38).

6. Fairen Guillén, V.: *El Defensor del Pueblo –Ombudsman–*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, pág. 35.

7. Fairen Guillén, V., *El Defensor del Pueblo –Ombudsman–*, pág. 35; también, véase “Normas y notas sobre el «Ombudsman» de Suecia”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 21, 1981, pág. 127. En este sentido, Gil Robles y Gil Delgado viene a señalar que estas medidas no hicieron sino potenciar históricamente la posición del *Ombudsman*, pues generalmente transcurrían varios años sin que la Cámara Parlamentaria se reuniera. Así pues, el *Ombudsman* era el auténtico brazo fiscalizador del Parlamento sobre el rey, en cuyo nombre se administraba e impartía justicia, siendo aún en esa época los jueces meros funcionarios a las órdenes de aquél. Se comprende por tanto que no dependiendo del rey y no teniendo Parlamento al que acudir con regularidad para denunciar las irregularidades que descubriera, el *Ombudsman* se viese dotado de un poder de acusación de los funcionarios ante los tribunales y en la necesidad de buscar apoyo de la opinión pública a través de la publicidad de sus investigaciones (Gil Robles y Gil Delgado, A., *El control parlamentario de la Administración...*, págs. 39 y 40).

8. Rudolph, S.: “Sweden’s guardians of the law”, *The Ombudsman, citizen’s defender* (dir. Rowat, D. C.), *cit.*, pág. 17.

9. Pellón García, R.: “Las metamorfosis del «Ombudsman»”..., pág. 23. También, véase Wienslander, B.: *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994, pág. 12.

10. Hay que advertir que la instauración del *Ombudsman* en la Carta Fundamental sueca en ningún modo supuso la desaparición del *Justitie Kansler*. Así pues, en efecto, el *Justitie Kansler* continuaba ligado y dependiente del rey (actualmente del Gobierno), y frente a él se encontraba el *Ombudsman*, designado por el Parlamento, siendo perfectamente independiente el uno del otro.

En este contexto así definido, resulta claro que lo que se trataba de conseguir no era otra cosa que garantizar los derechos de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de la Administración a través de un representante del pueblo, elegido por el Parlamento –aunque independiente del mismo–, ya que se había comprobado que el *Justitie Kansler* nunca llegó a gozar de suficiente independencia para proteger eficazmente a los ciudadanos¹¹. En otras palabras: la idea básica subyacente en la creación de este cargo no fue otra que la de que los tribunales y otras autoridades se vieran menos inclinados a desconocer las leyes para servir a los deseos del Gobierno, siempre que estas actividades fueran vigiladas por un tribuno del pueblo, independiente del mismo Gobierno. Lo que el Parlamento deseaba era un control que no dependiera del arbitrio del Ejecutivo¹².

Así pues, puede afirmarse que el *Ombudsman* surgió originariamente en Suecia configurado como un Comisionado del Parlamento, aunque independiente del mismo, con la misión de supervisar las actividades de la Administración a través de procesos sumarios¹³ e informales (iniciados *motu proprio* o a instancia de algún ciudadano), tras los cuales emitía unos informes –no vinculantes–, en los que hacía constar a la Administración afectada sus sugerencias e, incluso, aquellas propuestas de reformas legislativas que considerara oportunas. Además, anualmente, el *Ombudsman* daba cuenta al Parlamento de la labor efectuada mediante la presentación de un informe general.

Por lo expuesto, podemos afirmar que, efectivamente, es a propósito de los motivos de la aparición del *Ombudsman* en Suecia: garantizar los derechos de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de la Administración a través de una institución independiente, así como sus singulares atribuciones y resoluciones: procedimientos sumarios y sugerencias comúnmente aceptadas; como irrumpió esta novedosa institución en el universo jurídico y cimentó las claves de su éxito.

11. Fairen Guillén, V., *El Defensor del Pueblo –Ombudsman–*..., pág. 36. En sentido parecido se pronuncia La Pégola, al afirmar que “el instituto no constituye necesariamente una ramificación de aquel control al que está sujeto el Gobierno por parte de las Cámaras: sirve, de hecho, para ensanchar la vigilancia de la actividad ejecutiva efectivamente más allá del ámbito en el que opera la responsabilidad política del Gobierno en los sistemas parlamentarios. Si se quiere entonces situar el instituto en su justa perspectiva, es necesario no olvidar que, aun cuando el *Ombudsman* sea considerado como fiduciario y auxiliar de las Cámaras, su función es colaborar no tanto al control del Gobierno, confiado directamente al órgano legislativo, cuanto a la fiscalización de la Administración” (La Pégola, A.: “Ombudsman y Defensor del Pueblo. Apuntes para una investigación comparada”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 7, 1979, pág. 72).

12. Pellón García, R., “Las metamorfosis del «Ombudsman»” ..., pág. 24.

Dada por buena esta tesis –habitual punto de partida al estudiar esta materia–, lo cierto es que a pesar de las indudables ventajas que se acaban de mencionar, la difusión del *Ombudsman* no se produjo en modo alguno de manera inmediata sino que, por diversos motivos, lo cierto es que la institución se mantuvo prácticamente, en el mejor de los casos, en una suerte de limbo de clandestinidad metaconstitucional durante más de un siglo.

En efecto, el *Ombudsman* sueco pasó prácticamente desapercibido para todos los países (a excepción de Finlandia¹⁴) durante un largo período de tiempo.

De acuerdo con la tesis mantenida por Rowat, el aislamiento geográfico, lingüístico y cultural de los países nórdicos pudo haber sido en cierta manera una barrera a la adopción del sistema en otras latitudes, si bien dicho obstáculo no habría sido suficiente si las condiciones sociales de otros países lo hubiesen requerido¹⁵. Pero, a juicio del citado autor, la razón fundamental por la que la institución del *Ombudsman* permaneció prácticamente ignorada durante tanto tiempo se había debido, en realidad, a que Suecia contaba con un sistema jurídico-administrativo diferente del de la mayoría de los países, lo que hacía pensar en la imposibilidad de introducir dicha figura en otros ordenamientos jurídicos¹⁶.

Sin embargo, después de la Segunda Guerra mundial, y ante la existencia históricamente circunstanciada –y desde luego, fundada– de una acuciante y generalizada preocupación por proteger los derechos de los ciudadanos frente a una Administración en constante expansión, algunos países se plantearon abierta-

14. La historia del *Ombudsman* finés aparece vinculada estrechamente a la del *Ombudsman* sueco. No en vano, en el siglo XVIII (época en que el rey Carlos XII nombra por primera vez al *Konungens Högsta Ombudsmännen*) comprendía también a Finlandia. Sin embargo, tras la pérdida de la guerra con Rusia en 1809, y como consecuencia de la paz de *Friedrikshamm*, Suecia y Finlandia quedaron separadas, pasando esta última a formar un Gran Ducado dependiente de Rusia. No obstante, y a pesar de estos acontecimientos, el pueblo finés conservó en su ordenamiento jurídico la figura del *Justitie-Kansler*, si bien bajo la denominación de *Prokurator*, en un claro esfuerzo de asimilación a cierta figura rusa del mismo nombre. Tras la independencia de Finlandia el 31 de Enero de 1917, y con la posterior aprobación de la Constitución de 17 de Julio de 1919 (llamada *Constitución Ståhlberg*), se introdujo definitivamente la figura del *Ombudsman* en Finlandia (art. 49). Para un estudio detallado del *Ombudsman* finés, véase Arteaga Izaguirre, J. M., *El Ararteko. Ombudsman del País Vasco en la teoría y en la práctica*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1994; Fairen Guillén, V.: “Normas y notas sobre el Ombudsman de Finlandia”, *Revista de Administración Pública*, n° 93, 1980; Söderman, J.: “El Ombudsman en Finlandia”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Universidad de Valencia, n° 3, 1993; Rowat, D.C., *El Ombudsman en el mundo...*, op. cit.

15. Rowat, D. C., *El Ombudsman en el mundo...*, pág. 113.

16. *Ibidem*, págs. 49, y 113 y ss. En el mismo sentido, Pellón García, R., “Las metamorfosis del «Ombudsman»”..., págs. 24 a 30.

mente la posibilidad de introducir una institución inspirada en el *Ombudsman* sueco, que tanto éxito había alcanzado en aquel país. En este contexto, la instauración del *Ombudsman* en Dinamarca (con motivo de la reforma de la Constitución en 1953) resultaría ser un acontecimiento decisivo para el éxito de la exportación internacional de la institución, ya que por primera vez se insertaba esta novedosa figura en un sistema jurídico distinto del de su país de origen, lo que venía a demostrar la viabilidad del trasplante de la institución a otros ordenamientos diferentes de aquél donde había surgido¹⁷.

Paulatinamente, la *ombudsmanía* se fue extendiendo por todo el mundo¹⁸, impulsada en gran medida por la decisiva labor de difusión efectuada por el primer *Ombudsman* danés, Stephan Hurwitz, y el entonces *Ombudsman* sueco, Alfred Bexelius, a través de conferencias y publicaciones en diversos idiomas, con el objeto de sensibilizar a la opinión pública de las ventajas que aportaba esta novedosa institución¹⁹.

Ahora bien, como de todos es conocido, en puridad, el modelo sueco ha sufrido numerosas y profundas adaptaciones en los diferentes ordenamientos jurídicos donde ha sido acogido. Ello demuestra claramente, entre otras cosas, que hablamos de una institución que ha sabido adaptarse perfectamente a las características propias de cada sistema jurídico-político, sin perder por ello su propia esencia.

En efecto, cualquiera que haya tenido ocasión de familiarizarse con el estudio del *Ombudsman* en los distintos ordenamientos jurídicos habrá podido comprobar hasta qué punto no existe, en realidad, un modelo único y nítidamente

17. Pellón García, R., "Las metamorfosis del «Ombudsman»"..., pág. 25. También véase, Gil Robles y Gil Delgado, A., *El control parlamentario de la Administración...*, pág. 35; Pitarch, I.: "Estructura i funcions de l'Ombudsman al dret comparat. Propostes per a la generalitat", *Administración Pública*, nº 1, 1978, pág. 132; y Rowat, D. C., *El Ombudsman en el mundo...*, pág. 49.

18. A título ejemplificativo, podemos citar de entre otros a: Finlandia, Noruega, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Isla Mauricio, Guayana, Tanzania, Gabón, Túnez, Senegal, Costa Rica, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, Islas Fidji, Portugal, Ghana, Holanda, España, Nicaragua, Islandia, Lituania, Sudáfrica, Sudán, Zambia, Islas Seychelles, Argentina, Unión Europea, Austria, Hungría, Irlanda, Bélgica. Asimismo, a veces la incorporación del *Ombudsman* se ha producido en otros ámbitos. Tal es el caso de diversos estados de EE UU (Connecticut, Florida, Hawaii, Ohio, Virginia, etc.), Australia (Queensland, Victoria, Tasmania, etc.), o Canadá (Alberta, Manitoba, Ontario, etc.); o regionales (el caso de Italia o España), o incluso ciudades (Zurich en Suiza; Jerusalén o Tel Aviv en Israel, etc.)

19. Pellón García, R., "Las metamorfosis del *Ombudsman*"..., pág. 19; Rowat, D. C., *El Ombudsman en el mundo...*, pág. 114.

delimitado, sino que, por el contrario, el prototipo originario (el *Ombudsman* sueco) ha experimentado, desde su origen histórico, numerosas modificaciones para poder así adecuarse a las necesidades, cuando no a las características propias de cada país.

Hechas las advertencias precedentes, es momento ya de detenernos en el tema capital objeto del presente trabajo: precisar el alcance de las distintas singularidades de los modelos enunciados al comienzo del presente trabajo; esto es, los Defensores Cívicos de las regiones italianas, el Proveedor de Justicia de Portugal, y el Defensor del Pueblo de la Unión Europea, para así verificar sobre la base de los diferentes ordenamientos jurídicos en vigor a que están sujetos *su ratio essendi* como auténticos *Ombudsmen*.

III.- El caso italiano

1. Algunas consideraciones previas acerca de la experiencia del *Difensore Civico* en las regiones de Italia.

Italia constituye, a nuestro juicio, un ejemplo curioso de las modalidades históricamente diversas de implantación del *Ombudsman*. Y ello debido principalmente a que la institución ha sido acogida favorablemente en casi todas sus regiones²⁰, si bien no ha corrido la misma suerte a nivel nacional²¹.

No obstante, hay que advertir inmediatamente que la idea del *Ombudsman* se había venido discutiendo en Italia durante la década de los sesenta. Lo cierto es, sin embargo, que esta idea no tuvo su reflejo a nivel nacional sino que, como se ha adelantado, sólo ha obtenido respuesta positiva a escala regional. Así, tras la incorporación del *Difensore Civico* (Defensor Cívico) a las regiones de Toscana (1974) y Liguria (1974), se irían sumando paulatinamente casi todas las demás

20. Es preciso señalar al respecto, no obstante, que junto a los diferentes ordenamientos regionales, el *Difensore Civico* también ha sido implantado en las provincias autónomas de Trento y de Bolzano.

21. Aun así, la necesidad de instaurar un *Difensore Civico* a nivel estatal ha sido una «constante» en el foro político italiano: desde las propuestas de la célebre *Commissione Bozzi*, que pretendía introducir un nuevo precepto en la Carta Constitucional italiana (art. 98 bis), hasta la última *proposta di legge para instituir un Difensore Civico nazionale*, presentada el 14 de Enero de 1995 por los Diputados Fuscagni, Urbani, Moioli, Vigano, y D'Onofrio (*Boletín de la Cámara de los Diputados*, nº 2670).

Para un estudio más detallado de las propuestas de la *Commissione Bozzi*, véase López Aguilar, J. F.: "Un comentario al informe de la *Commissione Bozzi*", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, págs. 137 y ss. También, SICA, M.: *Il Difensore Civico nell'ordinamento regionale*, Giuffrè ed., Milano, 1993, pág. 50.

regiones italianas²², lo que demostraba claramente la voluntad de los legisladores regionales italianos por acoger en sus respectivos ordenamientos la figura del *Ombudsman* con la intención de paliar las graves deficiencias del sistema de garantías del ciudadano ante la Administración²³.

22. Hasta la fecha no tenemos noticias de que las regiones de Molise y Sicilia hayan optado por implantar su propio *Difensore Civico*.

23. La regulación actual de los diferentes Defensores Cívicos italianos es la siguiente:

1. *Regione del Veneto*: Ley de 6 de Junio de 1988, y Ley de 9 de Agosto de 1988 (*Istituzione dell'ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori*).
2. *Regione Autonoma Valle d'Aosta*: Ley de 2 de Marzo de 1992 (modificada por la Ley de 16 de Agosto de 1994).
3. *Regione dell'Umbria*: Ley de 22 de Agosto de 1979, Ley de 20 de Mayo de 1987 (*Carta dei diritti degli utenti dei servizi delle Unità locali per i servizi sanitari e socio-assistenziali dell'Umbria*), Ley de 10 de Julio de 1987 (*Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti ed istituzione della Consulta regionale per l'utenza ed il consumo*), Ley de 10 de Abril de 1990 (*Interventi a favore degli immigrati extracomunitari*).
4. *Provincia Autonoma di Trento*: Ley de 20 de Diciembre de 1982 (modificada e integrada por la Ley de 5 de Noviembre de 1984, y la Ley de 5 de Septiembre de 1988), y Ley de 12 de Julio de 1991 (que modifica la Ley de 20 de Diciembre de 1982: *Interventi del Difensore Civico in materia di tutela dell'ambiente*).
5. *Regione Toscana*: Ley de 12 de Enero de 1994, Ley de 22 de Marzo de 1990 (*Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana*), Ley de 1 de Junio de 1983 (*Norme per la salvaguardia dei diritti dell'utente dei servizi delle Unità sanitarie locali*).
6. *Regione della Sardegna*: Ley de 17 de Enero de 1989, y Ley de 3 de Febrero de 1993 (*Norme sulla salvaguardia dei diritti dell'utente del servizio sanitario nazionale*).
7. *Regione Puglia*: Ley de 9 de Julio de 1981.
8. *Regione Piemonte*: Ley de 9 de Diciembre de 1981, Ley de 24 de Abril de 1985 (*Norme relative alla estensione delle competenze del Difensore Civico alle strutture amministrative del servizio sanitario e delle Unità sanitarie locali operanti nel territorio regionale*), Ley de 20 de Diciembre de 1990 (*che istituisce una commissione consultiva regionale per i procedimenti di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali e di referendum con sede presso il Difensore Civico*), Ley de 10 de Julio de 1991 (*Norme per il funzionamento dell'organo regionale di controllo*).
9. *Regione Marche*: Ley de 14 de Octubre de 1981 (modificada por la Ley de 26 de Abril de 1990), Ley de 14 de Enero de 1992 (*Norme concernenti il diritto di accesso ai documenti amministrativi e sulla trasparenza dell'attività amministrativa regionale*), Ley de 5 de Enero de 1994 (*Interventi a favore degli emigrati, immigrati, rifugiati, apolidi, nomadi e delle loro famiglie*).
10. *Regione Lombardia*: Ley de 18 de Enero de 1980 (modificada por la Ley de 10 de Septiembre de 1984), Ley de 3 de Febrero de 1983 (*l'allegato elenca le funzioni del Difensore Civico*).
11. *Regione Liguria*: Ley de 5 de Agosto de 1986, Ley de 26 de Abril de 1985 (*Tutela dei diritti delle persone che usufruiscono delle strutture sanitarie*), Ley de 27 de Agosto de 1992 (*Interventi e tutela delle popolazioni zingare e nomadi*), Ley de 6 de Septiembre de 1993 (*che prevede una Commissione presieduta dal Difensore Civico, incaricata di esaminare le dichiarazioni e le attestazioni rilasciate dai Consiglieri regionali*), Ley de 1 de Julio de 1994 (*che prevede un Comitato regionale per i problemi del consumo e dell'utenza presieduto dal Difensore Civico*).
12. *Regione Lazio*: Ley de 28 de Febrero de 1980 (modificada e integrada por las Leyes de 11 de Abril de 1985 y 2 de Noviembre de 1992).

Sin perjuicio de lo que se acaba de exponer, y si bien es cierto que la proximidad del *Difensore Civico* regional a los ciudadanos le sitúa en condiciones óptimas para que la institución tenga el éxito deseado, la ausencia de un *Difensore Civico* a nivel nacional proporciona algunos efectos que inevitablemente distorsionan este objetivo. En este sentido, San Martín entiende que existen al menos dos aspectos problemáticos que merecen ser destacados:

A) En primer lugar, podría ocurrir que algún ente territorial decidiera no instaurar la figura del *Difensore Civico*. En esta situación, es claro que se produciría consecuentemente un menor grado en la protección de los derechos de los ciudadanos de esta región que en aquellas otras que, por el contrario, decidieran incorporar tal figura a su sistema de control de los poderes públicos en defensa de los derechos de los administrados.

B) Pero es que además, en segundo lugar, la imposibilidad de que el *Difensore Civico* pueda desempeñar sus competencias más allá del propio ámbito de la Administración regional, motivaría la existencia de zonas exentas a su control, produciendo una gran frustración de los ciudadanos, que de este modo verían que sus reclamaciones dirigidas contra la Administración central o local carecerían de un cauce adecuado para su tramitación, lo que a la larga, se traduciría en un descrédito de la propia institución²⁴.

13. *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia*: Ley de 23 de Abril de 1981 (modificada por la Ley de 29 de Agosto de 1987), Ley de 28 de Agosto de 1992 (*in tema di procedimento amministrativo e di diritto di accesso*), Ley de 24 de Junio de 1993 (*Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori*).

14. *Regione Emilia-Romagna*: Ley de 21 de Marzo de 1995, Ley de 11 de Diciembre de 1986 *he istituisce una Commissione che ha sede presso il Difensore Civico*, Ley de 21 de Febrero de 1990 *in materia di emigrazione e immigrazione*.

15. *Regione Campania*: Ley de 11 de Agosto de 1978 (modificada e integrada por la Ley de 8 de Marzo de 1985).

16. *Regione Calabria*: Ley de 16 de Enero de 1985.

17. *Provincia Autonoma di Bolzano*: ley de 9 de Junio de 1983, y Ley de 18 de Agosto de 1988.

18. *Regione Basilicata*: Ley de 14 de Junio de 1986 (modificada por la Ley de 2 de Marzo de 1988), Ley de 29 de Marzo de 1991 (*Norme per la salvaguardia dei diritti delle persone che usufruiscono delle strutture del servizio sanitario regionale o con esso convenzionate*), Ley de 26 de Noviembre de 1991 (*Norme relative alla costituzione della Commissione regionale per le parità e le pari opportunità tra uomo e donna*), Ley de 23 de Abril de 1992 (*Prime norme sullo snellimento e sulla trasparenza dell'attività amministrativa*).

19. *Regione Abruzzo*: Ley de 20 de Octubre de 1995.

24. San Martín, J.: "La importancia del Ombudsman regional", *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman*, Instituto Europeo del Ombudsman, Vitoria-Gasteiz, 1993, pág. 74.

Por lo dicho, parece claro que la ausencia de un *Difensore Civico* a nivel nacional presenta serias e importantes perturbaciones: distinta gradación en la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración dependiendo de la existencia o no de un *Difensore Civico* en la región, y la imposibilidad de ejercer un adecuado control sobre otras Administraciones.

En este contexto así definido, y si bien la primera cuestión puede encontrar fácil arreglo con la implantación de un *Difensore Civico* en cada una de las regiones italianas en virtud de la potestad normativa de las mismas, no ocurre así con el segundo de los problemas planteados, puesto que afecta directamente al orden competencial de las regiones.

En tal caso, parece que la única solución viable –al menos a nuestro juicio– que permitiría completar el sistema de control sobre todas las Administraciones pasaría inevitablemente por la creación de un *Difensore Civico* a nivel nacional.

En cualquier caso, y sin perjuicio de las consideraciones aquí expuestas, puede afirmarse que el caso italiano no deja de ser, desde la perspectiva política y constitucional, un raro ejemplo de la adaptación del *Ombudsman*, donde, curiosamente, los intentos habidos por instaurar un *Difensore Civico* a nivel estatal no han tenido éxito hasta ahora, siendo muy distinta, por el contrario, la respuesta dada a este respecto por la mayoría de las regiones italianas, las cuales han optado por incorporar –bajo la peculiar denominación de *Difensore Civico*–, la figura del *Ombudsman*.

2. Análisis sistemático de los «Defensores Cívicos» italianos. Aspectos generales.

Como ya se expuso, la patente necesidad de formular nuevas alternativas ante la insuficiencia mostrada por los tradicionales sistemas de garantías del ciudadano en Italia, llevó a los legisladores regionales italianos –de forma similar a lo ocurrido en otros países europeos–, a instaurar en sus ordenamientos jurídicos un modelo de *Ombudsman* inspirado en el prototipo originario sueco: elección por el Parlamento (aunque independiente del mismo), acceso directo de los ciudadanos, procedimiento sumario e informal, formulación de resoluciones no coercitivas, elaboración de informes periódicos ante el propio Parlamento, etc.

Básicamente, la regulación de la normativa de los distintos Defensores regionales italianos contiene enunciados similares, por lo que, sin entrar en el contenido detallado de cada una de ellas, intentaremos destacar los aspectos más relevantes:

A) En primer lugar, el sistema de designación de los Defensores Cívicos obedece al mismo esquema que el prototipo sueco. Esto es, la elección de los mismos, así como la potestad de cesarlos, recae en el Parlamento²⁵.

En cuanto a la duración en el cargo, hay que precisar que éste varía en los distintos ordenamientos. Así, la duración del cargo oscila entre los tres años de las regiones de Toscana y Piamonte, y los cinco de las demás regiones, a excepción de las provincias autónomas de Bolzano y de Trento, cuyo *Difensore* permanece en el cargo el mismo tiempo que dure el *Consiglio* que lo ha designado²⁶.

B) El segundo aspecto a destacar en los Defensores Cívicos italianos es su independencia, comúnmente categorizada a través de una serie de facultades típicas de todo *Ombudsman*. Esto es: ejercicio de sus funciones sin sujeción a las directrices de ninguna autoridad, inelegibilidad para cargos públicos, así como la incompatibilidad del cargo con otro tipo de trabajo (autónomo o subordinado)

25. En este punto interesa hacer notar, no obstante, que las Leyes de los Defensores Cívicos de las regiones *Valle d'Aosta* y del *Lazio* presentan un notable esfuerzo por reforzar el carácter popular de la institución, al permitir la coparticipación de la ciudadanía en el proceso de designación del *Difensore*. Así pues, en la *regione Lazio* la elección del *Difensore* transcurre en los siguientes términos (art. 7 de su Ley reguladora):

- En primer lugar habrá de presentarse a los *consiglieri* o *gruppi consiliari*, una propuesta de al menos cinco mil electores residentes en la región (con los mismos requisitos exigidos para el ejercicio de la iniciativa legislativa), y por las asociaciones y formaciones sociales operantes en la defensa de los derechos de los ciudadanos.

- Posteriormente, el Presidente del *Consiglio regionale* expondrá las candidaturas a la consideración de la Asamblea, después de haber dado noticia a la comisión competente en la materia. Asimismo, el Presidente informa a la opinión pública acerca de la candidatura considerada más idónea.

- Por último, es elegido como *Difensore* el candidato que obtenga la mayoría de 3/4 de los miembros del *Consiglio regionale*.

Por otro lado, el *iter procedimental* de designación del *Difensore Civico* en la *regione Autonoma Valle d'Aosta* se ajusta al siguiente esquema (art. 6 de su Ley reguladora):

- La candidatura a «Defensor de la región» es convocada públicamente (en el *Bolletino ufficiale della regione*), y a la cual se podrán presentar tanto candidatos propuestos por asociaciones como personas particulares que así lo deseen.

- Estas candidaturas son presentadas al Presidente del *Consiglio regionale*, y en ellas se harán constar los datos del candidato, su curriculum profesional, así como todos aquellos elementos y aptitudes que permitan considerar su idoneidad.

- Transcurridos treinta días desde la publicación de la convocatoria, el Presidente convocará a la comisión para la elección del *Difensore*, que elegirá definitivamente al *Difensore Civico* (el cual deberá haber superado inexcusablemente un examen de lengua francesa, ya que una gran parte de la población del Valle de Aosta es francófona).

26. De forma semejante ocurre con la posibilidad de reelección de los Defensores Cívicos. Al respecto, los distintos ordenamientos ofrecen varias soluciones: algunos impiden la reelección, otros la admiten por una sólo vez, y otros conceden una total libertad de disposición en la reelección de su *Difensore Civico*.

y cualquier actividad comercial o profesional. Facultades todas ellas que, en definitiva, permiten al *Difensore Civico* enfrentarse a las distintas reclamaciones de los ciudadanos desde la más absoluta imparcialidad.

C) En tercer lugar, debemos mencionar el carácter de los procedimientos de los Defensores Cívicos: sumariedad, informalidad, publicidad y gratuidad de sus intervenciones; sin duda elementos ventajosos éstos que, de forma adecuada y suficiente, proporcionan a estas instituciones una gran eficacia a la vez que redundan en la confianza depositada por los ciudadanos en los mismos. Además, junto a estas previsiones, cabe añadir que el ciudadano puede acceder directamente a la oficina del *Difensore Civico*. Consideración razonable ésta, si se tiene en cuenta el carácter regional de la institución, y por tanto –al menos teóricamente– existe un ámbito de población inferior.

D) Finalmente, están las resoluciones de los Defensores Cívicos: decisiones que, atendiendo al perfil típico de los *Ombudsmen*, no tienen capacidad para vincular a la Administración implicada. Sin embargo, como ya es sabido, es quizás a propósito de esta particularidad donde reside uno de los aspectos más emblemáticos de los *Ombudsmen*, originando que dichas resoluciones, aún a pesar de que carecen de cualquier posibilidad de *coertio*, generalmente son obedecidas (de ahí la denominación a menudo utilizada por la doctrina científica para definir a estas instituciones como «Magistraturas de persuasión»).

No hay que olvidar en este mismo ámbito, por último, que los Defensores Cívicos presentan anualmente (a excepción de la *regione Puglia*, en donde lo hacen semestralmente) un informe en el que exponen de manera resumida las actuaciones llevadas a cabo en dicho período, lo que, sin duda, ayuda a una finalidad deseada: un mejor y mayor conocimiento del Estado general de la Administración no sólo por parte del Parlamento (y a su vez por el Gobierno), sino además por la opinión pública.

A la vista de las consideraciones expuestas, forzoso es reconocer que la peculiar incorporación del *Ombudsman* en Italia resulta, desde luego, infrecuente en el Derecho Comparado, si bien es cierto que existen otros ejemplos similares: así, las ciudades de Zurich (Suiza); Jerusalén, Haifa o Tel Aviv (Israel); Utrecht y Amsterdam (Holanda); la provincia de Santa Fe (Argentina), etc.

En definitiva, y a tenor de nuestra exposición, podemos establecer ciertas consideraciones conclusivas al objeto de describir gráficamente el modelo italiano de *Ombudsman*. Éstas son, de forma resumida, las siguientes:

1. Con carácter general, la intención de los legisladores territoriales italianos ha sido, y es, meridianamente clara: ofrecer una institución independiente, complementaria a los tradicionales medios de control, con la misión de fiscalizar las actividades de la Administración en su relación con los ciudadanos.

2. Pero, en segundo lugar, debe reflexionarse sobre ciertas deficiencias teórico-jurídicas que este modelo no acaba de solucionar: la relativa indefensión de los ciudadanos residentes en aquellas regiones que no ostentan su propio *Difensore Civico* frente a aquellas que sí lo tienen, y la existencia de zonas de la Administración que escapan al control de los propios Defensores regionales. Y es que, en efecto, la inexistencia de un *Difensore* estatal ineludiblemente provoca estas situaciones cuya problemática práctica, a excepción de las ya mencionadas (existencia de Defensores en todas las regiones y creación de un *Difensore Civico* a nivel estatal), difícilmente encuentra un cauce adecuado para su tratamiento en el actual marco jurídico italiano.

IV.- Portugal: La configuración institucional del Provedor de Justiça

En líneas generales, la doctrina científica española ha prestado escasa atención a la figura del *Provedor de Justiça* portugués (Proveedor de Justicia), cuando, probablemente, es el prototipo de *Ombudsman* que presenta más similitudes con el Defensor del Pueblo español. Y es que, en efecto, la existencia de ciertas analogías entre ambas instituciones, según se desprende de las previsiones legales contenidas en los textos de sus respectivos estatutos, difícilmente podrían ser consideradas en rigor como simples coincidencias normativas²⁷.

Así, por ejemplo, la existencia de cooperadores relevantes (los Adjuntos), o la facultad de plantear conflictos ante la jurisdicción constitucional (la declaración de inconstitucionalidad en el caso del *Provedor de Justiça*, y los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, en el caso del Defensor del Pueblo), constituyen, desde luego, aspectos normativos novedosos que, ciertamente no habían sido asumidos anteriormente por ningún otro *Ombudsman*. Por lo tanto, y aun-

27. En esta misma línea se manifiestan Ruíz Rico y Vera Padial, señalando además que el modelo portugués probablemente no se ha tenido en cuenta debido a las distorsiones iniciales resultantes por las que el primer modelo de *Provedor* era nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Ministro de Justicia, o quizás a su escasa divulgación doctrinal (Ruiz Rico, J. J., *op. cit.*, pág. 125; Vera Padial, M.: "Notas sobre la adaptación del *Ombudsman* a los ordenamientos de las Comunidades Autónomas", *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, nº 19, 1994, pág. 13).

que no poseemos datos constatados sobre ello, todo parece indicar que ciertos aspectos normativos del estatuto del Proveedor de Justicia portugués han servido de claro referente al legislador español.

1. Antecedentes.

La idea de instaurar un *Ombudsman* en Portugal surgió en los años setenta, en un intento por mejorar la defensa de las libertades de los ciudadanos en aquel país.

Ahora bien, dicho esto conviene precisar que, sin embargo, estas primeras iniciativas no procedían del ámbito académico o político portugués, sino, curiosamente, desde el sector de la abogacía de aquel país²⁸.

Así, tras la desaparición del régimen dictatorial (“revolución de los claveles”) y con la instauración definitiva de un Estado constitucional de Derecho en Portugal (25 de Abril de 1974), se optó decididamente por crear una figura independiente con la finalidad de supervisar la actuación de la Administración para la defensa de los ciudadanos.

En este contexto devino el Decreto-Ley 212/75 de 21 de Abril, a través del cual quedaba instituida la figura del *Provedor de Justiça* al objeto de garantizar, por medios informales, la defensa de los ciudadanos ante la Administración. La citada Ley configuró al *Provedor de Justiça* siguiendo el prototipo de *Ombudsman* escandinavo²⁹, si bien en un principio, y debido a las condiciones jurídico-políticas existentes en dicho período, el referido Decreto-Ley estableció que el titular de la institución sería designado por el Presidente de la República.

De ello se infiere claramente, según Fix Zamudio, que el *Provedor de Justiça* en realidad funcionó como un *Executive Ombudsman* hasta que se promulgó la Constitución de 1976, cuyo artículo 24 transformó la institución en un comisio-

28. Según Silveira, la primera referencia explícita parece encontrarse en la obra publicada en 1971 por José Magalhães Godinho (posteriormente sería el segundo *Provedor de Justiça*, el primero elegido por el Parlamento), el cual defendía la creación de un consejo nacional de defensa de los derechos destinado a recibir las quejas de los ciudadanos ante los abusos de la Administración Pública (Silveira, L.: “El Defensor del Pueblo en Portugal”, *Revista de Estudos Políticos (Nueva Época)*, nº 60-61, 1988, pág. 662).

29. Meneses Pimentel, J. M.: “*L’Ombusman portugais*”, *The European Ombudsman*, ed. Epaminondas A. Marias, Maastricht, 1994, pág. 66.

nado parlamentario (al ser designado por la Asamblea Nacional), según el modelo clásico³⁰.

Con la reforma constitucional de 1982, la institución sufrió ciertas modificaciones de relieve. Así, el ahora artículo 23 (*ex. art.* 24) del texto constitucional definía al *Provedor de Justiça* como un miembro del Consejo de Estado³¹ (órgano consultivo del Presidente de la República), establecía su designación por mayoría cualificada de dos tercios (y no por mayoría simple), y le otorgaba competencias para invocar ante el Tribunal Constitucional (creado a través de la reforma de 1982) la inconstitucionalidad por omisión, es decir, la falta de desarrollo de legislación ordinaria en concreción de los preceptos constitucionales.

2. Aspectos generales del *Provedor de Justiça*.

De acuerdo con las consideraciones hasta aquí expuestas, parece obvio que el *Provedor de Justiça* ha sido configurado en el texto constitucional (art. 23) y su norma reguladora (*Estatuto do Provedor de Justiça* –ley 9/91 de 9 de Abril³²–; en adelante EPJ), como un comisionado parlamentario (de relevancia constitucional), independiente en su actuación, y cuya misión consiste en proteger –a través de medios no judiciales–, los derechos de los ciudadanos frente a las injusticias de la Administración Pública. Este dato es sumamente relevante, ya que, como acertadamente ha observado Silveira el *Ombudsman* surgió, en un principio, como institución destinada a fiscalizar la actividad de la Administración y aún hoy hay quien considera que ésa es su misión específica y principal. Sin embargo, se ha producido recientemente una fuerte tendencia al reconocimiento de su naturaleza de medio no judicial de defensa de los derechos del hombre³³.

30. Fix Zamudio, H., *op. cit.*, pág. 327. No obstante, conviene advertir que el tenor del citado precepto constitucional fue objeto de ciertas discusiones en el seno del Parlamento. Así, frente a la mayoría que votó a favor de su implantación (Partido del Centro Democrático y Social, Partido Democrático Popular y el Partido Socialista), se abstuvieron (aunque por motivos bien diferentes) el Partido Comunista y el Movimiento Democrático Popular: el primero de ellos por entender que, al ser el *Provedor de Justiça* una institución sin tradición en Portugal, su regulación debería preverse únicamente, y con carácter experimental, a través de Ley Ordinaria. El segundo, porque consideraba que los medios de control existentes ya eran suficientes, por lo que, lejos de crear una nueva institución, los esfuerzos debían dirigirse a revitalizar dichos controles (Silveira, L., *op. cit.*, pág. 664).

31. Anteriormente el *Provedor de Justiça* aparecía instituido como un órgano perteneciente al Consejo Superior de la Magistratura (Silveira, L., *op. cit.*, pág. 665).

32. Esta Ley, aprobada el 4 de Febrero de 1991, vino a modificar la anterior Ley 8/77 de 22 de Noviembre, por la que se regulaba el «Estatuto del *Provedor de Justiça*».

33. Silveira, L., *op. cit.*, pág. 668.

No obstante, tal como señala el citado autor, ello no debe entenderse en términos de rechazo de la naturaleza de la institución del Defensor del Pueblo como medio de control de la Administración, ya que lo cierto es que en la práctica, la consecución de la finalidad de defensa de los derechos humanos y de control de la legalidad y de la justicia de la actividad administrativa son en gran medida coincidentes³⁴.

Junto a ello, y como colofón, una de las facetas más originales que presenta la institución (frente a la generalidad de los *Ombudsmen*) es la posibilidad de instar la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y demás normas.

Así pues, el *Provedor de Justiça*, en su condición de Comisionado Parlamentario, es designado por la mayoría de los 2/3 de los miembros de la Asamblea Nacional (art. 5 EPJ) por un período de cuatro años –pudiendo ser reelegido una sola vez– (art. 6 EPJ). Asamblea ante la cual presenta sus informes, que serán publicados en el *Diário da Assembleia da República* (art. 23 EPJ)³⁵.

En cuanto a sus actuaciones, éstas son, al igual que las de los demás *Ombudsmen*, sumarias e informales (art. 28 EPJ).

Los ciudadanos pueden dirigir sus quejas –individuales o colectivas– directamente al *Provedor de Justiça* (en forma oral o escrita) o a través de la *Assembleia da República* o el *Ministério Público*, sin que se exija un interés directo ni plazo prescriptivo alguno para su presentación (arts. 24, 25 y 26 EPJ). Finalizada la investigación, el *Provedor de Justiça* puede dirigir sus recomendaciones a la Administración afectada; instar ante el Ministerio Público la incoación de acciones penales o disciplinarias; o excepcionalmente, solicitar ante el Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de una norma o, incluso, la inconstitucionalidad por omisión (arts. 20, 35 y 38 EPJ).

34. *Ibidem*, pág. 668.

35. Al contrario de lo que ocurre con los Adjuntos, al candidato a *Provedor de Justiça* no se le exige ningún título académico, lo que denota el carácter eminentemente técnico de este asesor (Arteaga Izaguirre J. M., *op. cit.*, pág. 39). En efecto, el art. 16.1 EPJ preceptúa para los Adjuntos que “*O Provedor de Justiça pode nomear e exonerar a todo o tempo dois provedores-adjuntos, de entre indivíduos habilitados com o curso superior adequado e comprovada reputação de integridade e independência*”.

V.- *El Ombudsman supranacional*

1. Antecedentes.

No hay duda de que la sensibilidad que ha despertado la implantación del *Ombudsman* en multitud de países, generalmente con notable aceptación y eficacia en todos ellos, tampoco escapó a una organización de ámbito supranacional como la Unión Europea, que advirtió la necesidad de «encajar» dicha institución en su esquema jurídico al objeto de proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las lesiones producidas por la actuación de las instituciones u órganos comunitarios.

Sin embargo, la idea de instaurar un *Ombudsman* de ámbito supranacional en Europa no es del todo reciente. En efecto, las primeras tentativas por implantar un *Ombudsman* surgieron en la década de los setenta, aunque con una configuración sensiblemente distinta a la actual: en realidad, la intención inicial consistía en crear una institución ligada al Consejo de Europa con fines esencialmente circunscritos a la presentación de demandas ante la Comisión Europea de los Derechos Humanos.

Como bien ha indicado Baldira Munte, “no es extraño que estas iniciativas surgieran en el seno del Consejo de Europa, en tanto en cuanto la efectiva protección de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales han sido preocupación principal y constante de esta Organización Internacional desde su fundación y cuenta para ello con mecanismos específicos, como son la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”³⁶.

Así pues, y tras la iniciativa efectuada por M. Wiklund en 1972, se llevó a cabo una serie de trabajos en el seno de la «Comisión de Cuestiones Jurídicas» de la Organización, con la finalidad de implantar un *Ombudsman* en el ámbito del Consejo de Europa.

No obstante, y pese al interés suscitado, la idea fracasó y la referida Comisión se limitó a presentar ante la Asamblea Parlamentaria de dicha Organización una serie de «propuestas» en las que se recomendaba a los Gobiernos de los Estados

36. Baldira Munte, F.: “El Defensor del Pueblo Europeo”, *Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón*, nº 132, 1994, pág. 55.

Miembros que aún no hubieran adoptado esta institución, que estudiaran la posibilidad de introducirla en sus respectivos ordenamientos³⁷.

A pesar de este revés inicial, no acabaría aquí el interés por implantar un *Ombudsman* supranacional. Efectivamente, en los años siguientes comenzaron a producirse en el seno de la Comunidad Económica Europea (CEE) –concretamente en el Parlamento–, los primeros debates en torno a la posibilidad de configurar un *Ombudsman* para proteger los derechos de los ciudadanos frente a las irregularidades cometidas por las instituciones comunitarias.

Con este propósito, el Parlamento Europeo aprobaría el 11 de Mayo de 1979 una Resolución³⁸ (Resolución 140/153³⁹) favorable a la constitución de un *Ombudsman* para la CEE⁴⁰.

37 El texto de la citada Comisión, presentaba el siguiente contenido:

“La asamblea,

1. Felicitándose de la reunión que su comisión de cuestiones jurídicas ha tenido con los *Ombudsman* y comisarios parlamentarios de los Estados miembros del Consejo de Europa (París 18-19 de Abril de 1974).
2. Considerando que el *Ombudsman*, el comisario parlamentario o el mediador cumplen una doble función de importancia primordial: proteger a los particulares contra los abusos de las administraciones públicas, y de forma más general, mejorar estas administraciones.
3. Consciente de que hoy en día los poderes públicos reglamentan aspectos cada vez más numerosos de la vida de los hombres.
4. Considerando que los Estados se han responsabilizado de la salvaguarda de los derechos y de las libertades fundamentales del hombre, pero que las intromisiones del poder público sobre la vida privada del individuo pueden constituir atentados a esos mismos derechos y libertades.
5. Considerando, además, que las formas usuales de control judicial no permiten siempre reaccionar con una rapidez y una eficacia suficiente ante todos los aspectos y todas las actuaciones de la administración moderna.
6. Conveniencia de la necesidad de una garantía complementaria, a la vez más simple, más rápida, menos onerosa y más flexible en su funcionamiento que las vías de recurso judicial actuales.
7. Estimando que esta garantía puede estar asegurada por un *Ombudsman* o un comisario parlamentario.
8. Conveniencia igualmente que por la información y la ayuda que facilita al Parlamento el *Ombudsman* contribuye a reforzar el control parlamentario sobre el ejecutivo.
9. Felicitándose de la notable extensión de la institución del *Ombudsman* y del comisario parlamentario a los niveles, tanto nacionales como locales, que se han producido en el transcurso de los últimos días en Europa.
10. Recomienda al Comité de Ministros que invite a los gobiernos de los Estados miembros que aún no ha adoptado esta institución a estudiar la posibilidad de designar, tanto a nivel nacional como al nivel regional y/o local, las personas que asuman las funciones correspondientes a la de los *Ombudsman* y comisarios parlamentarios existentes” (cit. Gil Robles y Gil Delgado, A., *El control parlamentario de la Administración...*, pág. 221).

38. El origen de esta Resolución provenía de una «proposición» presentada a principios de 1978 en el Parlamento Europeo, para que se llevara a efecto un estudio sobre la viabilidad de introducir un

No obstante, las cosas cambiaron radicalmente tras la celebración, en Junio del mismo año, de las primeras elecciones democráticas al Parlamento Europeo. En efecto, probablemente debido a la necesidad de superar el déficit democrático existente en su primera etapa, el propio Parlamento Europeo acometió decididamente numerosas reformas estructurales tendentes a reforzar las técnicas de control de la propia Cámara antes que otorgar facultades a un nuevo órgano, que aun siendo nombrado por éste, sería independiente en su actuación.

Finalmente, y a pesar de las reticencias mostradas por la «Comisión de Peticiones» del Parlamento⁴¹, la figura del *Ombudsman* para la Comunidad Europea fue incluida en el Proyecto del Tratado de la Unión Europea, quedando configurada definitivamente en el artículo 138 E del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea⁴² (Maastricht, 7 de Febrero de 1992⁴³), con el siguiente tenor literal:

Ombudsman en la CEE. Con tal fin, se encargó a la «Comisión Política», a la «Comisión Jurídica», y a la de «Reglamento y Peticiones», la elaboración de sendos informes. Así, tanto la «Comisión Política» (a través del informe de M. Holst) como la «Comisión Jurídica» (informe de Walker-Smith) se mostraban favorables a la implantación de un *Ombudsman* para proteger a los ciudadanos contra la *maladministration* y los abusos de la autoridad pública. Sin embargo, la «Comisión de Reglamento y Peticiones» no llegaba a iguales conclusiones (informe de M.H. Riviérez), al estimar que los Tratados constitutivos de la CEE no otorgaban al Parlamento ninguna facultad para designar un *Ombudsman* (Baldira Munte, F., *op. cit.*, págs. 55 y 56; también Moreiro González, C.: “El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea”, *Gaceta Jurídica de la CEE*, serie D-19, 1993, págs. 170 a 179).

39. DOCE, n° C 140/153 de 5 de Junio de 1979.

40. Asimismo, la citada Resolución establecía los rasgos básicos del *Ombudsman*: órgano unipersonal, comisionado del Parlamento encargado de controlar las actividades de las autoridades públicas en la aplicación del Derecho Comunitario, naturaleza no jurisdiccional y absolutamente independiente (*cit.* Moreiro González, C.: *op. cit.*, pág. 178; también Baldira Munte, F., *op. cit.*, pág. 56).

41. Como ejemplo, Moreiro González, destaca el informe presentado por Viviane Reding, miembro de la Comisión de Peticiones, quien presentó para su aprobación por la misma un informe en el que se contenía lo siguiente: “...*exprime à ce sujet son opposition à la création d’un ombudsman européen, parce que cette mesure porterait atteinte aux compétences du Parlement... ..et qu’elle représenterait une nouvelle structure appelée à se superposer, à leur détriment, aux structures déjà existantes, telle que la commission des pétitions du Parlement européen...*”. Este hipotético solapamiento de ámbitos competenciales no hubiera sido difícil de superar, pero alegar que la creación de un órgano «fideicomisario» del Parlamento, atenta contra los poderes democráticos de control del Parlamento, no parece un argumento serio, ni desde su fundamentación histórica y jurídica, ni desde la realidad cotidiana que demuestra lo altamente satisfactorios que resultan los esfuerzos de los «*ombudsmen*» en la salvaguardia de los Derechos y Libertades de las personas que solicitan su protección” (Moreiro González, C., *op. cit.*, págs. 221 y 222).

42. No es éste el único precepto relativo al Defensor del Pueblo europeo en el Tratado de la UE. En efecto, el legislador comunitario ha querido destacar, como uno más de los derechos de los ciudadanos de la Unión, el acceso al *Ombudsman* europeo (art. 8.D).

43. DO C 191 de 29.7.1992.

1. El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución interesada, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Éste remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.

2. El Defensor del Pueblo será nombrado después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato será renovable.

A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave.

3. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún organismo. Durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida.

4. El Parlamento Europeo fijará el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo, por mayoría cualificada⁴⁴.

44. En estos mismos términos, la institución ha sido incluida en los Tratados CECA (art. 20 D) y EURATOM (art. 107 D).

Según se puede apreciar en el precepto citado, parece claro que el esquemático de *Ombudsman* adoptado por la Unión Europea se asemeja, en líneas generales, al modelo nórdico⁴⁵. En él se contienen básicamente todos sus rasgos esenciales: órgano independiente; designación a cargo del Parlamento; fácil acceso de los ciudadanos; procedimiento sumario, informal y gratuito; publicidad de sus investigaciones; emisión de informes no coercitivos ni vinculantes, condicionados en sus efectos a la naturaleza del órgano como “Magistratura de persuasión”.

Partiendo de estas bases, sin duda sustanciales para perfilar la institución, y conforme a las previsiones contenidas en el apartado 4º del art. 138 E del Tratado de la UE, el Parlamento Europeo acometió, pues, la tarea de elaborar el Estatuto del Defensor del Pueblo europeo. Proceso éste que culminaría el 9 de Marzo de 1994 mediante la aprobación (como Decisión) por el Parlamento Europeo del Estatuto del Defensor del Pueblo europeo y las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (en adelante, EDPE)⁴⁶.

2. Características generales del *Ombudsman* europeo: estudio sistemático.

A partir de la configuración institucional del Defensor del Pueblo europeo, perfilado conforme a los datos ofrecidos por el artículo 138 E del Tratado de la UE y su propio «estatuto legal», corresponde seguidamente abordar con rigor el análisis de las características principales que, de acuerdo con su propia normativa, ofrece la institución.

Así pues, en primer lugar, cabe destacar que el *Ombudsman* europeo debe ser una personalidad que tenga la ciudadanía de la Unión; esto es, ostentar la nacionalidad de un Estado miembro (art. 8.1 TUE); encontrarse en pleno disfrute de los derechos civiles y políticos; y que ofrezca plenas garantías de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo (art. 6.2 EDPE).

Parece fuera de toda duda, con sólo la exposición del precepto, que el legislador comunitario ha querido asegurarse de que el cargo de Defensor del Pueblo europeo recaiga en una persona con sólida formación (personalidad de la Unión

45. En el mismo sentido, Astarloa Huarte-Mendicoa, I.: “El Estatuto del Defensor del Pueblo”, *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Universidad de Carlos III de Madrid (Cátedra Joaquín Ruíz-Giménez), Madrid, 1993, pág. 165.

46. DO C 91 de 28.3.1994.

que ofrezca plenas garantías de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo); pero plantea a su vez ciertos problemas de carácter técnico-jurídico sólo reconducibles por la voluntad política del Parlamento Europeo, responsable directo de su designación (arts. 138 E del Tratado UE y 6.1 EDPE).

Y es que, en efecto, la elegibilidad del Defensor del Pueblo europeo queda condicionada a ciertas exigencias, algunas de ellas claramente identificables: ser ciudadano de la Unión, estar en pleno disfrute de los derechos civiles y políticos, haber desempeñado altas funciones jurisdiccionales; y, por contra, alguna otra de difícil evaluación: poseer experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo.

A este respecto, nótese que no se exige al candidato «experiencia o competencia notoria para el ejercicio de las funciones como Defensor del Pueblo», lo que obligaría a situar la discusión únicamente dentro de lo que debe entenderse por competencia notoria (debate por lo demás igualmente estéril). Y es que, si bien la experiencia del candidato puede ser fácilmente constatada (simplemente con la comprobación de que, efectivamente, ha desempeñado un cargo parecido o similar), no ocurre así con la exigencia de que éste lo haya desempeñado, además, con competencia notoria; concepto que, a nuestro juicio, sólo puede ser entendido desde una percepción política, y por tanto, sujeto a los condicionamientos propios del órgano que tiene facultad para designar al Defensor del Pueblo: el Parlamento Europeo.

Hechas estas consideraciones, conviene añadir, no obstante, algunas otras características específicas que también se desprenden de la regulación estatutaria del *Ombudsman* europeo.

Así pues, y como ya se ha reiterado, es designado por el Parlamento Europeo después de cada elección de éste y el cargo dura hasta el final de la legislatura, aunque nada obsta para que pueda ser nuevamente reelegido (art. 6.1 EDPE).

En cuanto al cese, éste puede producirse, además de por el transcurso del tiempo de mandato, bien por renuncia o por destitución (art. 7.1 EDPE). Salvo en este último caso (cese por destitución), el *Ombudsman* deberá seguir en funciones hasta la toma de posesión del siguiente Defensor del Pueblo europeo. Además, si el cese ha sido anticipado, el EDPE establece que se ha de nombrar

un nuevo titular de la institución en un plazo de tres meses y únicamente por el período restante de la legislatura (art. 7.2 y 3 EDPE)⁴⁷.

Por último, y en lo que respecta a la destitución del Defensor Europeo, conviene hacer notar que no corresponde al Parlamento el ejercicio de tal facultad, sino que esta competencia queda sustraída a la decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (y por tanto fuera del alcance de la voluntad política del Parlamento), quien apreciará en última instancia –eso sí, a petición del Parlamento Europeo–, si el *Ombudsman* ha dejado de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones, o ha cometido una falta grave (art. 8 EDPE).

Por lo demás, el *Ombudsman* está sujeto a una serie de incompatibilidades. En concreto, no puede ejercer ninguna otra función política o administrativa ni actividad profesional alguna al objeto de garantizar su independencia e imparcialidad (arts. 9 y 10 EDPE).

En cuanto al ámbito competencial del *Ombudsman* europeo, éste se extiende a todas aquellas reclamaciones relativas a los casos de *maladministration* que se hayan producido en las acciones (y añadimos, omisiones) de las instituciones y órganos comunitarios, así como las de sus autoridades, funcionarios y agentes (art. 2 EDPE).

No obstante, conviene efectuar aquí, brevemente, algunos comentarios respecto a las limitaciones que la propia normativa impone al Defensor del Pueblo en el desempeño de dichas funciones.

A) El *Ombudsman* europeo y la Administración de Justicia de la Unión Europea.

En relación con el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo europeo respecto a la supervisión del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, el abanico de posibilidades dispuesto por el legislador comunitario es claro: el *Ombudsman* no puede intervenir en las causas que se sigan (o hayan concluido) ante los Tribunales, ni poner en tela de juicio la conformidad a derecho de las

47. A este respecto, Baldira Munte ha observado que, aun cuando el «Estatuto del *Ombudsman* europeo» guarda silencio al respecto, habrá de entenderse que corresponde al Presidente del Parlamento Europeo la declaración de la vacante en el cargo así como ordenar que se inicie la tramitación para un nuevo nombramiento. Trámite que, en cualquier caso, deberá seguirse igualmente en caso de fallecimiento (Baldira Munte, F., *op. cit.*, pág. 63).

resoluciones judiciales (arts. 1.3 y 2.7 EDPE). De modo que, efectivamente, el Tribunal de Justicia y el de Primera Instancia, en el desempeño de la función judicial, quedan excluidos del ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo (art. 2.1 EDPE); lo que no impide, sin embargo, que éste pueda conocer de aquellas reclamaciones que afecten *stricto sensu* al funcionamiento de la Administración de Justicia, así como a las respectivas oficinas judiciales⁴⁸.

B) El Ombudsman europeo y la Administración interna de los países miembros.

De igual modo, el Defensor del Pueblo no puede conocer de aquellas quejas referidas a la actividad de las Administraciones de los países integrantes de la Unión Europea, aunque las mismas actúen en desarrollo, ejecución y aplicación del Derecho Comunitario. Determinación ésta que, desde luego, resulta fácilmente verificable en base a la doble lectura que ofrece el art. 2.1 EDPE: en positivo, al permitir únicamente que el Defensor europeo actúe sobre las instituciones y órganos comunitarios; y en negativo, al vetar expresamente la tramitación de reclamaciones sobre la actuación de cualquier otra autoridad o persona.

C) El Ombudsman europeo y los recursos administrativos previos.

La presentación de quejas al Defensor del Pueblo europeo también plantea algunas limitaciones en orden al tema de las gestiones previas ante la Administración. De este modo, y de acuerdo con las coordenadas que el propio EDPE impone, sólo será admisible una reclamación si previamente se han efectuado las adecuadas gestiones administrativas ante las instituciones u órganos de que se trate (art. 2.4 EDPE). Este presupuesto, inexcusable para que dé comienzo cualquier investigación por parte del Defensor del Pueblo, se extiende incluso a las reclamaciones relativas a las relaciones laborales entre las instituciones u órganos comunitarios y sus funcionarios o agentes, lo que obliga a estos últimos a agotar previamente todas las posibilidades de solicitud o reclamación administrativa interna (art. 2.8 EDPE).

Finalmente, quedan por dilucidar todos aquellos aspectos relativos al procedimiento de actuación, resoluciones e informes del Defensor del Pueblo europeo; contexto éste, por lo demás, en el que el Defensor del Pueblo europeo apenas aporta novedades con respecto al esquema-tipo de otros *Ombudsmen*.

48. *Ibidem*, pág. 62.

Así pues, y conforme a la aplicación de las previsiones dispuestas en su régimen estatutario, el Defensor del Pueblo puede iniciar un procedimiento de oficio o a instancia de parte (arts. 2.2 y 3.1 EDPE). En este último caso, la queja podrá dirigirse directamente (por cualquier ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro de la Unión⁴⁹) al *Ombudsman* europeo o a través de un europarlamentario, debiendo quedar patente en todo caso el objeto de la reclamación (art. 2.3 EDPE), presentarse antes del transcurso del plazo de dos años desde que el afectado tuvo conocimiento de los hechos que la motivaron (art. 2.4 EDPE), y haber agotado previamente las correspondientes gestiones administrativas (art. 2.4 y 8 EDPE).

A ello hay que añadir, además, que la presentación de la queja no interrumpe los plazos de recurso fijados en los procedimientos judiciales o administrativos (art. 2.6 EDPE)

En el transcurso de sus investigaciones, tanto las instituciones y órganos comunitarios como las de los Estados miembros (a través de sus Representaciones Permanentes ante la Unión Europea) están obligados a colaborar y facilitar cualquier información al Defensor del Pueblo, salvo que esté cubierta por disposiciones legislativas o reglamentarias de secreto, confidencialidad o cualquier otra disposición que impida su transmisión (art. 3.2 y 3 EDPE)⁵⁰.

Terminada la investigación, si el *Ombudsman* considera que ha existido un caso de *maladministration* y no ha podido llegar a una solución amistosa (art. 3.5 EDPE), se dirigirá a la institución u órgano afectado formulando un proyecto de recomendación⁵¹. La institución a su vez, dispondrá de un plazo de tres meses para “reenviar” al Defensor del Pueblo un informe detallado y motivado sobre

49. En contra de esta disposición se manifiesta Baldira Munte, argumentando que la exigencia de la ciudadanía, residencia o sede social para poder presentar una reclamación, supone a todas luces una limitación que, obviamente, dejaría a un buen número de posibles afectados por las actuaciones de las instituciones u órganos comunitarios sin posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo (Baldira Munte, F., *op. cit.*, pág. 62).

50. No obstante, cuando se trate de documentación procedente de un Estado miembro, se podrá permitir al Defensor del Pueblo el acceso a dicha información siempre y cuando se comprometa a no divulgar el contenido de la misma (art. 3.3 EDPE).

51. Puede ocurrir, sin embargo, que la investigación del Defensor del Pueblo le lleve a tener conocimiento; bien de hechos presuntamente delictivos, en cuyo caso deberá informar inmediatamente a las autoridades nacionales competentes así como a la institución comunitaria a la que pertenezca el funcionario afectado; o bien de situaciones que cuestionen, desde el punto de vista disciplinario, el comportamiento de algún funcionario, debiendo informar, en este otro caso, a la institución u órgano afectado (art. 4.2 EDPE).

dicha reclamación (art. 3.6 EDPE). Posteriormente, el Defensor del Pueblo deberá remitir un informe al Parlamento Europeo y a la institución afectada, en el que podrá formular las recomendaciones que considere oportunas (art. 3.7 EDPE).

Por último, el Defensor del Pueblo deberá presentar, al finalizar cada período anual de sesiones, un informe sobre los resultados de sus investigaciones (art. 3.8 EDPE).

VI.- A modo de conclusión

Por todo lo hasta aquí expuesto, parece evidente que el establecimiento del *Ombudsman* en los distintos sistemas jurídico-políticos en los que ha adquirido alguna virtualidad, y en concreto los modelos aquí examinados, se debe —de ello no nos cabe duda alguna— a la enorme capacidad de aclimatación de la institución. Y es que, de otro modo, probablemente el *Ombudsman* apenas habría franqueado las fronteras de Suecia.

Sin embargo, es obvio que por la multitud de modelos ensayados en la legislación comparada, y a pesar de las diferencias observadas entre los distintos prototipos (y tal vez precisamente por ello, uno de los aspectos más llamativos de la institución), la implantación del *Ombudsman* en los diferentes ordenamientos ha sido, y es, una realidad. Afirmación ésta, que no sólo es verificable a través de la constatación de los diferentes modelos experimentados (es decir: en cuanto a la confirmación de su apariencia o existencia formal), sino además, a través del nivel de eficacia y prestigio social alcanzado por todos ellos.

En definitiva, y tras cuanto ha quedado expuesto en las páginas precedentes, podemos establecer las siguientes afirmaciones a modo de conclusión final:

1. Con carácter general, parece indiscutido que el *Ombudsman* sueco aparece configurado, ante todo, como un órgano comisionado por el Parlamento para supervisar las actividades de la Administración y los Tribunales mediante procedimientos sumarios e informales.

2. Sin perjuicio de las propias características que se han podido observar en la configuración del *Ombudsman* en Portugal e Italia (e independientemente del respectivo ámbito territorial de actuación); ambos modelos son reconducibles, con más o menos diferencias, al prototipo escandinavo, y en todo caso, resulta

claro que constituyen un claro y válido referente para constatar la adecuación de la institución a los distintos ordenamientos.

3. De igual forma, la configuración del *Ombudsman* en el específico ordenamiento de la Unión Europea constituye una más de las múltiples adaptaciones del modelo originario sueco. No obstante, es necesario advertir que el especial perfil de esta institución en una organización supraestatal compleja como es la Unión Europea, origina, por el contrario, un diferente posicionamiento de partida del que destacan de modo muy sumario, entre otros aspectos, dos especialmente singulares:

a) La sustracción al *Ombudsman* europeo del conocimiento de cualquier queja referida a la actividad de la Administración de los países integrantes de la Unión (aunque actúen en desarrollo, ejecución y aplicación del Derecho Comunitario); y

b) La exigencia de que la reclamación sea sustanciada, bien por un europarlamentario o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro de la Unión; o bien –y he aquí un aspecto netamente relevante–, a través de un ciudadano de la Unión Europea; o lo que es lo mismo (de acuerdo con la definición de la ciudadanía de la Unión adoptada por el art. 8.1 TUE), toda persona que ostente la nacionalidad de uno de sus Estados miembros.