

20è ANIVERSARI DE LA LLEI DEL
SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

TERCERES JORNADES
L'EXPANSIÓ DE L'OMBUDSMAN:
DIFERENTS MODELS

TERCERAS JORNADAS
LA EXPANSIÓN DEL OMBUDSMAN:
DISTINTOS MODELOS

THIRD CONFERENCE
THE EXPANSION OF THE OMBUDSMAN:
DIFFERENT MODELS

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

20è ANIVERSARI DE LA LLEI DEL
SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

TERCERES JORNADES
L'EXPANSIÓ DE L'OMBUDSMAN:
DIFERENTS MODELS

TERCERAS JORNADAS
LA EXPANSIÓN DEL OMBUDSMAN:
DISTINTOS MODELOS

THIRD CONFERENCE
THE EXPANSION OF THE OMBUDSMAN:
DIFFERENT MODELS

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: setembre 2006

20è aniversari de la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya. Terceres Jornades. L'expansió de l'Ombudsman:

Diferents models

ISBN: 84-393-7237-X

Dipòsit legal:

Impressió: Tallers Gràfics Hostench S.A.

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Imatge portada: Josep Maria Subirachs

ÍNDIX GENERAL

VERSIÓ CATALANA

INTRODUCCIÓ

PRESENTACIÓ

Rafael Ribó, <i>síndic de greuges de Catalunya</i>	11
--	----

1. LES FUNCIONS DE L'OMBUDSMAN

1.1. <i>L'Ombudsman com a supervisor de l'activitat de l'Administració. Emily O'Reilly, ombudsman d'Irlanda</i>	17
1.2. <i>L'Ombudsman com a comissionat de defensa dels drets. Control de l'Administració i altres funcions. María Luisa Cava de Llano Carrió, adjunta primera del Defensor del Pueblo</i>	25
1.3. <i>La intervenció de l'Ombudsman en les decisions judicials. Mats Melin, justitieombudsman, ombudsman parlamentari de Suècia</i>	31

2. L'ÀMBIT TERRITORIAL DE L'OMBUDSMAN

2.1. <i>L'Ombudsman regional i l'Ombudsman de comunitat nacional: relacions entre les institucions d'ombudsman de diversos àmbits. Herman Wuyts, Federaal Ombudsman, integrant flamenc de l'oficina de l'Ombudsman Federal de Bèlgica. Frédéric Bovesse, Médiateur de la Région Wallonne, mediador de la Regió Valona, Bèlgica</i>	37
2.2. <i>L'aparició de l'Ombudsman en l'àmbit local. Ulco van de Pol, Gemeentelijke ombudsman d'Amsterdam, Holanda</i>	45
2.3. <i>L'ombudsman estatal en un estat federal: l'Ombudsman d'Àustria. Peter Kostelka, Volksanwalt, ombudsman d'Àustria</i>	51
2.4. <i>La millora de la protecció dels drets dels ciutadans europeus: les relacions de cooperació entre el Defensor del Poble Europeu i els ombudsman estatals i regionals. Nikiforos Diamandouros, defensor del poble europeu</i>	57
2.5. <i>L'Ombudsman francès com a controlador de l'Administració estatal i territorial. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, França</i>	63

3. OMBUDSMAN: DRETS I COOPERACIÓ

3.1. <i>Cultura europea oriental, drets i garanties. Yorgos Kaminis, Sygniforos tou politu, ombudsman de Grècia</i>	69
---	----

CLOENDA

<i>Noves democràcies i ombudsman. Álvaro Gil-Robles, comissari de Drets Humans del Consell d'Europa</i> ..	75
--	----

ÍNDICE GENERAL

VERSIÓN CASTELLANA

INTRODUCCIÓN

PRESENTACIÓN

Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya	81
---	----

1. LAS FUNCIONES DEL OMBUDSMAN

1.1. <i>El ombudsman como controlador de la actividad de la Administración.</i> Emily O'Reilly, Ombudsman de Irlanda	87
1.2. <i>El Ombudsman como comisionado de defensa de los derechos. Control de la Administración y otras funciones.</i> María Luisa Cava de Llano Carrió, adjunta primera del Defensor del Pueblo de España	95
1.3. <i>La intervención del Ombudsman en las decisiones judiciales.</i> Mats Melin, Justitieombudsman, Ombudsman parlamentario de Suecia	101

2. EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL OMBUDSMAN

2.1. <i>El Ombudsman regional y el Ombudsman de comunidad nacional: relaciones entre las instituciones de ombudsman de diferentes niveles.</i> Herman Wuyts, Federaal Ombusman, integrante flamenco de la oficina del Ombudsman federal, Bélgica. Frédéric Bovesse, Médiateur de la Région Wallonne, Región Valona, Bélgica.	107
2.2. <i>La aparición del Ombudsman a nivel local.</i> Ulco van de Pol, Gemeentelijke, Ombudsman de Ámsterdam, Holanda	115
2.3. <i>El Ombudsman estatal en un estado federal: el Ombudsman de Austria.</i> Peter Kostelka, Volksanwalt, Ombudsman de Austria	121
2.4. <i>La mejora de la protección de los derechos de los ciudadanos europeos: las relaciones de cooperación entre el Defensor del Pueblo Europeo y los Ombudsman estatales y regionales.</i> Nikiforos Diamandouros, Defensor del Pueblo Europeo	127
2.5. <i>El Ombudsman como controlador de la Administración estatal y territorial.</i> Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, Francia	135

3. OMBUDSMAN: DERECHOS Y COOPERACIÓN

3.1. <i>Cultura europea oriental: derechos y garantías.</i> Yorgos Kaminis, Synigoros tou politi, Ombudsman de Grecia	141
---	-----

CLAUSURA

<i>Nuevas democracias y ombudsman.</i> Álvaro Gil-Robles, Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa	147
---	-----

GENERAL INDEX

ENGLISH VERSION

INTRODUCTION

PRESENTATION

Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya, Catalan Ombudsman 153

1. THE MISSION OF THE OMBUDSMAN

- 1.1. *The Ombudsman as a monitor of the activity of the Administration.*
Emily O'Reilly, Irish Ombudsman 159
- 1.2. *The ombudsman as a commissioner for the defence of people's rights. Monitoring of the Administration and other roles.* María Luisa Cava de Llano Carrió,
Spanish Ombudsman's Deputy 167
- 1.3. *The intervention of the ombudsman in the decisions of the courts.*
Mats Melin, Justitieombudsman, Swedish Chief Parliamentary Ombudsman 173

2. THE OMBUDSMEN AND THEIR TERRITORIAL SCOPE

- 2.1. *The Regional Ombudsman and the Ombudsman for a National Community: relations between Ombudsman institutions at different levels.* Herman Wuyts, Federal Ombudsman of Belgium for the Flemish Community, and Frédéric Bovesse, Médiateur de la Région Wallonne, Ombudsman of the Walloon Region 179
- 2.2. *The setting-up of the Ombudsman at local level.* Ulco van de Pol, Gemeentlijke Ombudsman of Amsterdam, Holland 187
- 2.3. *The State Ombudsman in the Federal State: the Austrian Ombudsman.*
Peter Kostelka, Volksanwalt, Austrian Ombudsman 193
- 2.4. *Greater protection of European citizens' rights: relations between the European Ombudsman and his state and regional counterparts.* Nikiforos Diamandouros, European Ombudsman 199
- 2.5. *The French Ombudsman as a monitor of the state and territorial administration.*
Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, French Ombudsman. 205

3. OMBUDSMAN: RIGHTS AND COOPERATION

- 3.1. *Eastern European culture: rights and guarantees.* Yorgos Kaminis, Synigoros tou politis, Greek Ombudsman 211

CLOSING SPEECH

New democracies and the ombudsman. Álvaro Gil-Robles, the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe 217

INTRODUCCIÓ

Amb motiu del 20è aniversari de la Llei del Síndic de Greuges, aquesta institució va organitzar un cicle de tres jornades commemoratives amb l'objectiu d'analitzar, des de perspectives diferents, la institució de l'Ombudsman.

El contingut de les primeres i les segones jornades ha estat publicat en un volum anterior. La primera jornada, que va tenir lloc el 13 de desembre de 2004, va tenir un caràcter més commemoratiu i va tractar sobre el sentit i la història de la institució, amb una conferència a càrrec de l'expresident Jordi Pujol. Durant les segones jornades, que van tenir lloc el juny de 2005, els defensors autonòmics i experts en les diverses matèries van debatre sobre els nous reptes socials i el paper que juguen les seves institucions en la defensa dels drets de les persones. En les terceres jornades, de caràcter internacional, els ombudsmen europeus van tenir l'ocasió d'explicar els models d'actuació de les seves respectives democràcies.

Aquesta publicació recull de manera íntegra les intervencions que van fer els defensors europeus el mes de setembre de 2005 al Palau de Pedralbes, durant les terceres jornades, i que van tancar el cicle commemoratiu. Així mateix, reproduceix fidel-

ment el decurs de les ponències, que es divideixen en tres àmbits temàtics, per tal d'abordar el debat des de tres perspectives diferents.

En primer lloc, s'analitza la institució des de l'òptica de la seva funció. Així, mentre alguns se centren exclusivament a tractar de sotmetre l'Administració a la legalitat, altres es defineixen com a defensors dels drets dels ciutadans i, per tant, controlen l'actuació habitual de l'Administració. Excepcionalment, com ara en el cas de Suècia, l'Ombudsman pot intervenir en temes judicials.

Sota el títol *L'àmbit territorial de l'Ombudsman* s'expliquen els diversos àmbits d'actuació dels defensors: supranacional, estatal, regional, local i les relacions que mantenen entre si.

Finalment, les Jornades van abordar el paper de la institució en la promoció de la defensa dels drets de les persones i de la seva actuació en el marc de les diverses tradicions democràtiques europees.

Amb aquestes jornades, el Síndic de Greuges ha volgut contribuir a promoure la reflexió sobre el treball dut a terme per les diverses institucions d'ombudsman i analitzar la manera d'abordar els reptes que es plantegin en el futur.

INTRODUCCIÓN

Con motivo del 20º aniversario de la Ley del Síndic de Greuges, esta institución organizó un ciclo de tres jornadas conmemorativas con el objetivo de analizar, desde diferentes perspectivas, la institución del Ombudsman.

El contenido de las primeras y las segundas jornadas se publicó en un volumen anterior. La primera jornada, celebrada el 13 de diciembre de 2004, tuvo un carácter más conmemorativo y trató sobre el sentido y la historia de la institución, con una conferencia a cargo del expresidente Jordi Pujol. Durante las segundas jornadas, que tuvieron lugar en junio de 2005, defensores autonómicos y expertos en las diferentes materias mantuvieron un debate sobre los nuevos retos sociales y el papel que juegan sus instituciones en la defensa de los derechos de las personas. En las terceras jornadas, de carácter internacional, los ombudsmen europeos tuvieron la ocasión de explicar los modelos de actuación de sus respectivas democracias.

Esta publicación recoge de manera íntegra las intervenciones que los defensores europeos realizaron el mes de septiembre de 2005 en el Palacio de Pedralbes durante las terceras jornadas y cierra el ciclo conmemorativo. Asimismo, reproduce fielmente el curso de las ponencias, que se dividen en

tres bloques temáticos, para abordar el debate desde tres perspectivas distintas

En primer lugar, se analiza la institución desde la óptica de su función. Así pues, mientras que algunos tratan de someter a la Administración a la legalidad, otros se definen como defensores de los derechos de los ciudadanos y, por lo tanto, controlan la actuación habitual de la Administración. Excepcionalmente, como en el caso de Suecia, el Ombudsman puede intervenir en temas judiciales.

Bajo el título *El ámbito territorial del Ombudsman* se explican los diferentes niveles de actuación de los defensores: supranacional, estatal, regional, local y las relaciones que mantienen entre sí.

Finalmente, el tercer apartado aborda el papel de la institución en la promoción de la defensa de los derechos de las personas y su actuación en el marco de las diferentes tradiciones democráticas europeas.

Mediante estas jornadas, el Síndic de Greuges de Catalunya ha querido contribuir a promover la reflexión sobre la labor llevada a cabo por las diferentes instituciones de ombudsman y a analizar la manera de abordar los retos que se planteen en el futuro.

INTRODUCTION

To celebrate the 20th anniversary of the Catalan Ombudsman Act, this office organized a series of three symposiums, in order to analyse, from different points of view, the Ombudsman institution.

The first and the second symposiums were published in a former book. The first symposium, which took place on 13th December 2004, was more commemorative and analysed the history of the institution.

In the second symposium, which was held in June 2005, regional ombudsmen and experts on different subjects talked about the new social challenges and the Ombudsman's role in the defence of people's rights. In the third conference, the European Ombudsmen explained their approaches to their job in their respective democracies.

This book is a collection of all the speeches made by the European Ombudsmen in September 2005 in Pedralbes Palace during the third conference and closes the series of conferences.

The book has been compiled in such a way that it remains faithful to the order of the speeches. It has been divided into three sections, in order to stimulate the debate from three different points of

view: the Ombudsman's Functions, the Territorial Scope of the Ombudsmen and the Ombudsman's Role in the international cooperation for the defence of people's rights.

The first part deals with the functions of the Ombudsman institution. While some of them try to subject the administration to legality, others consider themselves as watchdogs of people's rights and act as monitors of the public administration. Exceptionally, the Ombudsman can intervene in legal issues, like in Sweden.

The second part, called *The Territorial Scope of the Ombudsmen* is devoted to the area of jurisdiction of the Ombudsman institution, which deals with the different levels of action: local, regional, national and supranational, and the relationship between them.

Finally, the third part analyses the role of the institution in the defence of the people's rights within the framework of the different European democratic traditions.

With these symposiums, the Catalan Ombudsman contributes to the discussion about the work done by the different Ombudsmen and analyses the way to deal with future challenges.

20è ANIVERSARI DE LA LLEI DEL
SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

TERCERES JORNADES
L'EXPANSIÓ DE L'OMBUDSMAN:
DIFERENTS MODELS

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

PRESENTACIÓ

RAFAEL RIBÓ, SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA



- Síndic de greuges de Catalunya des de l'1 de juliol de 2004 i director de la Junta Directiva de la Regió Europea de l'Institut Internacional de l'Ombudsman (IOI) des del juny del 2006
- Professor titular de Ciència Política i de l'Administració a la Universitat de Barcelona
- Diputat al Parlament de Catalunya des del 1980 al 2001; diputat al Congrés de Diputats des del 1993 fins al 1995; i president d'Iniciativa per Catalunya des del 1987 fins al 2000
- Des del 2001 és el president del Patronat de la Fundació Ulls del Món
- Llicenciat en Ciències Econòmiques i en Dret per la Universitat de Barcelona; Doctor en Ciències Polítiques, Econòmiques i Comercials per la mateixa Universitat i Màster en Ciències Polítiques per la New School for Social Research de Nova York
- Tercera persona que ocupa el càrrec de síndic, des de la creació de la institució, el 1984. Els seus antecessors foren Frederic Rahola i Anton Cañellas

Comencem les terceres jornades amb motiu del 20è aniversari de la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya. Abans de res, si m'ho permeteu, m'agradaria donar-vos la benvinguda i agrair-vos l'esforç que heu fet per ser aquí.

Gràcies a tots els defensors locals, que us heu atansat al Palau de Pedralbes per participar en aquestes jornades.

Vull recordar que l'any 1979, quan es va aprovar, l'Estatut d'autonomia de Catalunya va incloure una definició d'aquesta institució, amb un nom prou complex *Síndic de Greuges*, tot recuperant la idea medieval del Provisor de Greuges del segle XIII d'una societat estamental, no liberal. Però, tot i així, una societat en què ja hi havia un càrrec que havia de presentar davant del rei les queixes dels diversos estaments. L'any 1980 el projecte es posa en marxa al Parlament de Catalunya i quatre anys més tard, cap al final de la primera legislatura, s'elabora i es vota la Llei del Síndic de Greuges, que

dóna lloc a la creació de la institució, que tant dignament i amb tant impuls han ocupat els nostres antecessors, Frederic Rahola i Anton Cañellas.

La primera jornada va tenir lloc al desembre del 2004, precisament, com a homenatge a la institució i als seus titulars anteriors, i vam tenir l'honor que la conferència d'aquell homenatge, la pronunciés Jordi Pujol, el que havia estat fins aleshores president de la Generalitat de Catalunya. Vam celebrar unes segones jornades en què, amb el protagonisme dels diversos defensors d'arreu de l'Estat espanyol, vam discutir problemes nous per a defensar els drets: medi ambient, soroll, exclusió social radical, migracions, tot allò que sembla nou, però que es troba en les primeres línies de les noves queixes i de les noves actuacions que han de dur a terme les nostres institucions. Així, ens va semblar oportú tancar aquest cicle -les terceres jornades, que inaugurarem avui- analitzant l'expansió de la institució i els diversos models que trobem en democràcies homologables a la nostra i

amb figures que ens poden allisonar sobre aspectes que segurament contribuiran a millorar-la.

Hem plantejat un debat sobre la funció dels defensors, sobre la funció de control de l'Administració i també sobre la funció de garantia dels drets amb totes les seves particularitats. Penso que tenim la gran sort que les millors figures avui a Europa són aquí amb nosaltres. Volem analitzar, fins i tot, casos tan singulars, com ara el de Suècia, amb la possibilitat d'entrar en temes judicials, i també volem entrar a debatre els nivells de relació amb els àmbits tan diversos dels defensors: l'àmbit europeu, amb el seu vessant de la Unió Europea i del Consell d'Europa; l'àmbit dels estats, de les federacions, dels *länder*, de les regions autònomes, de les comunitats i l'àmbit local, que també està creixent amb força a casa nostra.

En aquest sentit, podríem ser capaços de veure tot el conjunt de drets que han de ser, amb un criteri de subsidiarietat, garantits des d'aquests diversos àmbits, com els conjuntem i com, en definitiva, en resulta una millor garantia per a les persones. Val a dir que ho fem també amb la possibilitat de felicitar Nikiforos Diamandouros, ja que s'escau que ara és el 10è aniversari de la institució de l'Ombudsman de la Unió Europea. Va ser abans d'ahir, però si m'ho permet Nikiforos, ajuntaré les felicitacions d'aquests aniversaris. I més quan Nikiforos, com molts de nosaltres, té la gran voluntat d'estendre a altres indrets del nostre continent que s'han incorporat recentment, o que encara no s'han incorporat a la Unió Europea, democràcies molt més fràgils que la nostra, la tasca de garantir i supervisar els drets de les persones. Per això, també comptem avui amb una persona de gran rellevància, com ara Yorgos Kaminis, que ens pot explicar experiències, que, des de Grècia, s'estan impulsant cap aquests països, on, modestament, el Síndic de Greuges, ja des de l'època del meu predecessor, hi és present cooperant, especialment en els Balcans.

Tot això en uns moments en què si els parlamentaris ho volen, demà Catalunya haurà donat el primer pas cap a un nou Estatut d'autonomia que recull, amb formulacions noves, drets i principis rectoris, i incrementa també les potestats del Síndic de Greuges de Catalunya. I, permeteu-me que us faci una breu referència de divulgació i de coneixement, especialment per als nostres col·legues de fora. L'Estatut de 1979 remetia els drets al títol primer de la Constitució espanyola i no podia ser d'una altra manera, ja que constitucionalment allí es troba el catàleg dels drets fonamentals de la democràcia espanyola.

El projecte que s'està discutint i que segurament s'està aprovant, quant a títols, explicita aquests mateixos drets, però els perllonga i els aprofundeix,

d'acord amb les lleis catalanes que els han desplegat, i toca drets que nosaltres coneixem sobradament perquè són objecte del nostre treball. Quant a l'Estatut, es fa i ho celebrem, una categorització del medi ambient, dels serveis socials, de l'atenció a la immigració, del respecte a la igualtat genèrica, del dret a l'habitatge, de la igualtat d'oportunitats a l'escola. No estic fent res més que enumerar la llista de queixes o de temes sobre els quals arriben queixes i en què treballen tant el Síndic de Greuges com els diversos defensors institucionals arreu dels àmbits institucionals a l'Estat espanyol i a Catalunya.

Nosaltres sempre contestem que no hi ha un tema estrella. Em pregunten: quin és, senyor Ribó, el tema que més l'ocupa en la seva funció de defensor? No n'hi ha un de sol, no és pot dir: el medi ambient o l'habitatge. Si n'hi ha un és la mala praxis administrativa, que representa el percentatge més elevat de queixes. I, per tant, celebrem que l'Estatut, de la mateixa manera que el projecte de reforma dels tractats europeus anunciï, negre sobre blanc, el dret a una bona administració.

Crec que aquest ha de ser un dret que mereix una gran tasca pedagògica per part de tots nosaltres, d'extensió, d'aprofundiment i de concentració en cadascun dels departaments administratius, perquè s'entengui que s'ha d'escoltar, que s'ha d'informar, que s'ha de respondre, que s'ha de donar transparència, que s'ha de donar accés a les persones a tot allò que els afecta en els diversos nivells de govern.

I per això també celebrem que l'Estatut inclogui noves figures, pel que fa al Síndic quant a àmbits administratius, amb la clarificació corresponent; que s'hagi tingut la valentia d'entrar-hi, com ja han entrat altres defensors europeus, com ara el Médiateur de la République.

En els grans serveis públics atorgats a empreses privades per diversos règims administratius, que poden afectar drets molt importants, com ara l'accés a la xarxa pública telefònica, un dret universal, d'acord amb la legislació espanyola, o com ara l'aigua, l'electricitat o el gas, que, malgrat que ja no estan en mans públiques, també han de continuar sent objecte de supervisió i garantia per part d'institucions com les nostres. És per això que és una felicitat coincidir que puguem discutir sobre tot això, ja que per a Catalunya el 20è aniversari pot ser també el moment clau en què es doni el primer pas per a consolidar noves formacions de drets i nous instruments per a garantir-los i defensar-los des de la institució del Síndic de Greuges.

En la primera part del programa tenim previst parlar de les funcions de l'Ombudsman. Tots sabem que en termes moderns l'Ombudsman neix al

s. XIX a Suècia com una figura que, progressivament, es va acceptant en les democràcies d'arreu del continent, i a casa nostra no arriba fins a la Constitució de 1978. Val la pena que ens aturem en aquest inici de les terceres jornades a veure funcions molt específiques de control de l'Administració, però també funcions específiques de control sobre els drets.

Cadascú ha creat una figura amb un vestit adequat a les seves necessitats; tenim una gran varietat terminològica de la definició, això passa tant a escala internacional, com a l'Estat espanyol, com a Catalunya. Tot és legítim, sempre que ho sapiquem concentrar en la idea d'unes funcions el més útils, àgils i properes possible per a respondre als reptes que se'ns plantegen.

1. LES FONCTIONS DE L'OMBUDSMAN

1.1. L'OMBUDSMAN COM A SUPERVISOR DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

EMILY O'REILLY, OMBUDSMAN D'IRLANDA



- Ombudsman d'Irlanda des del 2003
- Comissària per a la informació des del 2003. Té la missió de fer una revisió independent de les decisions relacionades amb el dret d'accés de les persones a la informació gestionada per organismes públics
- Membre de l'Standards in Public Office Commission, constituïda sota la Llei de l'ètica a l'Administració pública. També és membre de la Dail Constituency Commission
- Periodista i escriptora fins al seu nomenament com a ombudsman. Des del 1989 va ser corresponsal política de diversos mitjans de comunicació
- Formada a la Universitat i al Trinity College de Dublín
- Beneficiària de la beca Nieman en periodisme de la Universitat de Harvard (USA)
- L'Ombudsman irlandès està facultat per a investigar accions dels departaments, les oficines i els funcionaris del Govern central, de les autoritats locals i de les juntes de salut, ja sigui després d'una queixa o per iniciativa pròpia

Permeteu-me felicitar-vos, Sr. Ribó, pel 20è aniversari de la vostra institució i agrair-vos que m'hàgiu donat la magnífica oportunitat de venir a la bella ciutat de Barcelona per celebrar-ho plegats. L'Ombudsman irlandès fa 21 anys enguany i és gratificant visitar una institució que ha existit gairebé des de fa els mateixos anys que la meua.

El tema de la conferència és important i crucial, atès que la Unió Europea s'estén, sorgeixen noves democràcies i diferències més grans en competències clau entre les nostres oficines tant en la vella com en la nova Europa. Avui i demà sentirem a parlar de les diferències, però també d'allò que ens uneix com a ombudsman, que és el fet d'actuar com a guardians i protectors dels ciutadans, vetllar perquè els nostres governs i les administracions tractin els ciutadans de manera justa, adequada, d'acord amb la llei, ja sigui una llei nacional o, en el cas dels membres de la Unió Europea, una llei comunitària.

A causa de les diferències culturals, històriques i d'enfocament, cada ombudsman és, d'alguna

manera, únic. Hi ha grans diferències entre les competències dels ombudsman, fins i tot entre les dels ombudsman de l'Europa occidental. Alguns, per exemple, tenen competències en forces armades, cossos policials, presons o fins i tot tribunals. Hi ha diferències en les seves relacions amb el Parlament, amb els comitès parlamentaris, amb els tribunals i, sens dubte, amb l'enfocament de la seva tasca.

Així i tot, l'essencial és que cada ombudsman nacional comença emmotllant-se en les condicions econòmiques, culturals, socials i històriques del seu país. Avui voldria compartir amb aquest auditori l'experiència de la meua oficina, que ha passat d'uns inicis humils, vint-i-un anys enrere, a convertir-se en una força important de canvi, pel que fa a la manera de treballar de l'Administració. El desenvolupament, per part de la meua oficina i els meus predecessors, de principis de bona administració, del que constitueix una reparació de danys i les circumstàncies en què s'haurien de dur a terme les dites reparacions, ha contribuït a

ampliar la cultura administrativa i al fet que les nostres recomanacions s'acceptin com una norma a què s'hauria d'arribar, si és que encara no s'ha assolit completament.

Avui us parlaré de l'Ombudsman com a supervisor de l'Administració pública. En el meu país, com en alguns d'altres, existeix una acceptació política i cultural que aquesta funció és apropiada i justa. Tot i així, aquesta acceptació no arriba així que el primer ombudsman d'un país o una regió ocupa el càrrec. Costa molt d'assolir a la pràctica, com algunes de les institucions d'ombudsman més noves saben molt bé.

Cap de les nostres oficines existeix en un buit ni podria sobreviure en un buit. És possible que siguem independents, però només ens en sortirem si hi ha un suport ampli, polític i cultural, vers la nostra tasca. Això no significa que un govern o un organisme públic hagi d'estar d'acord amb les nostres decisions o que aquestes li hagin d'agradar, però sí que accepta que la nostra oficina té legitimitat i, no només d'acord amb la llei, sinó als ulls de la societat. Així i tot, no n'hi ha prou que tinguem legitimitat als ulls dels ciutadans, cal que en tinguem també als ulls de l'Administració. I aquesta legitimitat, la guanyem amb la manera d'acomplir la nostra tasca quan tramitem queixes imparcialment i justament, i en fonamentem la resolució no només amb la nostra autoritat moral, també amb proves empíriques que el cas que presentem, en nom d'un interessat, és irrefutable.

D'alguna manera, intentem aplicar el que la majoria de ciutadans espera de l'Administració o del Govern. La societat vol una administració pública en què pugui confiar perquè sap que és honesta, justa, que li respon i la té en compte, que és eficient i eficaç i gestiona bé els recursos, pel fet que obté resultats que incrementen el benestar de la societat en conjunt, econòmicament, socialment i ambientalment.

Aquesta confiança, que és un ingredient imprescindible per a una democràcia eficaç, només es pot assegurar si l'Administració pública és oberta, transparent i responsable, i si hi ha mecanismes efectius per a consolidar-la. En molts països, els mecanismes més importants han estat, i ho continuaran sent, el Parlament i els tribunals. A més d'aquests, hi ha l'escrutini públic, en què els mitjans de comunicació juguen un paper important.

Així mateix, en molts països, s'han establert noves institucions independents que operen a mig camí entre el Parlament i els tribunals. A Irlanda, el Controlador i Auditor General ha existit des de l'inici de l'Estat per ajudar el Parlament a assegurar que els recursos públics s'utilitzen correctament, ade-

quadament, eficientment i eficaçment. A aquesta oficina, se li ha de sumar l'Ombudsman, des de 1984, el Comissionat per a la Protecció de Dades, des de 1989, la Comissió de Funció Pública des de 1998 i el Comissionat de la Informació, d'acord amb la llei de llibertat d'informació, des de 1997. Totes aquestes oficines gaudeixen de poders considerables tant per a investigar com per a resoldre. Igualment, tenim la Comissió de Referèndum, un organisme independent que duu a terme campanyes d'informació pública sobre les propostes per a reformar la Constitució irlandesa. D'alguna manera, cadascun d'aquests organismes reforça la tasca dels altres i incrementa la consciència de l'Administració pública dels principis d'una bona administració, caracteritzada pels principis de transparència, accessibilitat i, sobretot, justícia.

La nostra tasca més comuna, com a ombudsman, és, sens dubte, resoldre les queixes individuals. De vegades, en conferències, com ara aquestes, copso una certa sensació, tot i que normalment prové de l'exterior de la institució, que aquesta tasca no és d'un nivell prou alt o important per a satisfer els desitjos dels qui pensen que l'Ombudsman hauria d'exercir un control més directe sobre el Govern o les polítiques de l'Administració pública.

Tanmateix, hem de recordar que el motiu pel qual un ombudsman intenta resoldre un cas no és només per satisfer la persona agreujada. A llarg termini, l'Ombudsman intenta millorar la responsabilitat administrativa del Govern i la manera amb què tracta les persones. D'alguna manera, i permeteu-me que faci ús d'una metàfora culinària, la tasca de resoldre queixes és com els bocins de llevat en una pasta per fer pa, que són molt petits, però que es converteixen en quelcom molt gran.

Abans d'elaborar alguns dels principis que conformen la veritable responsabilitat administrativa, permeteu-me que us doni alguns exemples procedents de la meva institució en què el "llevat" d'una queixa ha promogut un canvi important d'un nivell molt més gran.

Tal com he dit anteriorment, la tasca principal de la nostra institució és tramitar queixes d'una manera justa i imparcial. No obstant això, el nostre interès va més enllà. Esperem que els organismes públics tinguin en compte les nostres recomanacions perquè aprenguin dels errors del passat i les queixes no es repeteixin en el futur. Així, doncs, considerem que la nostra tasca porta a una millora contínua de la qualitat del conjunt de l'Administració pública. En això som diferents als tribunals. Els tribunals resolen els casos, però al contrari de l'Ombudsman, rarament se centren a assegurar millores sistèmiques en la qualitat dels serveis públics. Permeteu-me que us doni alguns exem-

ples del que ha aconseguit la meua oficina a aquest respecte.

L'any 1986, dos anys després d'haver-se creat, la meua oficina va tramitar una queixa d'una dona a qui li havien denegat equivocadament la pensió de viduitat durant set anys. L'autoritat pública responsable, el Departament de Benestar, havia acceptat la recomanació de l'Ombudsman de pagar-li la pensió, però refusava indemnitzar la dona per la pèrdua de poder adquisitiu, per un valor de 5.000 €, causada per un endarreriment en l'atorgament de la pensió. Després de parlar-ho més detingudament amb la meua institució, va acceptar pagar indemnitzacions per la pèrdua de poder adquisitiu en totes les reclamacions futures que sorgissin a causa d'una demora excessiva en el pagament dels ajuts de Benestar.

En un altre cas, un cop vam haver analitzat i resolt unes quantes queixes amb relació a la manera amb què es pagaven els subsidis als pacients en residències de gent gran privades, l'Ombudsman va publicar un informe monogràfic l'any 2001 que manifestava que el Departament de Benestar i Infància i les autoritats sanitàries públiques locals havien actuat "sense una autoritat adequada" i "contràriament a una administració justa i sòlida", i havien obligat els pacients i les seves famílies a contribuir al cost dels serveis administrats en les residències privades. A conseqüència de la investigació de l'Ombudsman, es van reemborsar dotze milions d'euros als pacients i les seves famílies i es van esmenar els reglaments en què es fonamentaven els subsidis. L'informe de l'Ombudsman també va generar un gran debat sobre la gent gran a Irlanda, i més actes de mala administració que es van descobrir l'any passat en el Departament de Benestar i Infància van donar lloc a una resolució governamental de pagar més indemnitzacions per un valor de mil milions d'euros als pacients i llurs famílies.

La meua institució també ha aconseguit influir sobre les polítiques governamentals amb relació a la modernització del servei públic i, especialment, la millora de la qualitat dels serveis adreçats al públic. S'exigeix que totes les autoritats públiques disposin d'un sistema intern de queixes. A més, com a conseqüència de les recomanacions que va publicar la meua institució per a redreçar la mala administració, estic ajudant un grup de funcionaris d'alt nivell per orientar el govern sobre com atorgar poders a les autoritats públiques per tal que puguin realitzar esmenes quan les coses han sortit malament sense la necessitat de dirigir l'assumpte a la meua institució.

Actualment, molts dels casos que he descrit anteriorment, per la resolució dels quals van lluitar tant els meus predecessors, ja es donen general-

ment per fets dins del sistema. El principi pel qual s'ha de reparar un dany a un interessat perquè l'Administració no ha actuat correctament ara sembla evident. Tot i així, no sempre ha estat tan evident i establir aquest principi li ha costat a la meua oficina i a altres institucions europees i nacionals feines i treballs. I és en aquest punt en què m'agradaria parlar del que s'entén actualment per responsabilitat de l'Administració.

Per responsabilitat de l'Administració s'entén el procés d'assegurar que les actuacions dels serveis públics i, particularment, l'exercici dels poders que prenen les decisions, tant si són discrecionals o com si no ho són, es duen a terme tant de manera legal com d'acord amb la justícia i la bona pràctica administrativa.

Ras i curt, pel que fa al context irlandès, l'Ombudsman decideix si els organismes públics són responsables d'una mala administració. De la mateixa manera que els auditors financers examinen les actuacions dels serveis públics contra alguns principis i criteris financers, l'Ombudsman n'examina les actuacions amb relació als principis d'una bona administració.

L'any 1994 l'Informe anual de l'Ombudsman irlandès va establir uns principis per tal d'orientar els organismes públics en els tractes amb la gent. Aquests principis manifesten, per exemple, que els poders només es poden fer servir per a l'objectiu específic per al qual es van atorgar; els poders s'han d'aplicar amb objectivitat i imparcialitat; els factors no pertinents en un cas particular s'han de bandejar; la discriminació s'ha d'evitar; els casos anàlegs s'han de tractar de manera anàloga.

Així mateix, l'Informe de 1994 va establir una sèrie de drets, que les persones poden invocar en els tractes amb els organismes públics. En aquests drets, s'hi inclouen: el dret a ser escoltat, el dret a rebre prou informació, i el dret que les decisions que afectin una persona estiguin fonamentades. Aquests temes es van desenvolupar amb més profunditat en la Guia dels principis d'una bona administració per a funcionaris de l'Ombudsman. Aquesta guia inclou un conjunt de criteris emmarcats en diversos títols sobre la manera de tractar la gent: obertament, imparcialment, justament i adequadament. Aquesta guia té en compte la llibertat d'informació, l'ètica, la legislació electoral, els principis d'un servei de qualitat al consumidor i la reparació de danys. La meua oficina també ha publicat una guia per al sistema intern de queixes i una nota orientativa en l'apartat de reparació de danys que es titula "Reparació de danys- l'esmena del que s'ha fet malament".

TRACTAMENT JUST

La funció de l'Ombudsman no és simplement una qüestió d'assegurar un bon servei als interessats. Tot i que comparteix amb els organismes públics l'interès d'assegurar un millor servei, l'interès de l'Ombudsman va més enllà. Si qualsevol part de la societat sent que el sistema l'ha tractat malament, i no és possible d'arribar a cap reparació, aleshores es perd la confiança en l'Administració pública, tan important en una democràcia. Una millor eficàcia i una millor gestió de recursos són, sens dubte, elements clau que han d'assolir els serveis públics. Tot i així, no hem d'oblidar que l'usuari de serveis públics gairebé mai pot elegir un proveïdor competitiu alternatiu, tret que sigui del sector privat. Per això, un tracte just és molt important i no s'ha de perdre de vista quan s'introdueixen mesures d'eficiència. A més, la pressió als funcionaris, a conseqüència d'una comercialització i una demanda de productivitat més gran, no ha de portar vers una disminució dels valors dels serveis públics.

Per assegurar que els funcionaris són responsables de les decisions administratives que prenen, l'Ombudsman actua en nivells diferents. En un primer nivell, la responsabilitat per les decisions individuals s'assoleix mitjançant l'anàlisi i l'estudi de les queixes individuals, i la reparació de danys, quan és justificada. Des que es va crear l'Ombudsman irlandès, l'oficina ha tramitat 66.000 queixes i en aproximadament un 40% dels casos s'ha aconseguit alguna forma de reparació de danys. L'estudi de les queixes individuals sovint porta a la identificació de disfuncions sistèmiques en els procediments, d'enfocaments o fins i tot d'actituds i, en aquest àmbit, això pot ser de gran utilitat per als organismes dins de l'àmbit de competències. El sistema de procediments es pot millorar per a assegurar que queixes particulars no es tornin a repetir. Tanmateix, hi ha un nivell, al qual dono una importància especial, que va molt més enllà. Es tracta d'identificar i cercar remeis per disfuncions o injustícies que han esdevingut endèmiques en la cultura administrativa i que contribueixen al "dèficit democràtic", l'existència del qual tothom admet, que allunya la societat de les institucions públiques.

Del que he dit anteriorment es desprèn que un ombudsman no s'hauria de limitar a tramitar queixes. L'objectiu a llarg termini hauria de ser millorar la qualitat en conjunt de l'Administració pública. Una de les maneres d'assolir-ho és mitjançant l'adopció d'una funció educativa i la publicació de recomanacions per als funcionaris, amb relació a la manera de tractar els usuaris, tramitar queixes o reparar danys quan han comès un error.

Aquesta orientació contribueix a crear una relació positiva entre l'Ombudsman i els organismes

públics, i contraresta les reaccions negatives que es produeixen quan els organismes públics defensen les seves decisions i responen a queixes objecte d'una investigació que duu a terme l'Ombudsman. La funció educativa contribueix a minimitzar les actituds adverses i col·loca l'Ombudsman en una funció "d'amic crític". Finalment, l'adopció de relacions de col·laboració amb els organismes públics promou la confiança en l'Ombudsman i contribueix a assegurar l'adopció de les seves recomanacions.

RECOMANACIONS O DECISIONS VINCULANTS?

Una de les característiques que defineix l'Ombudsman, especialment un ombudsman nacional o un ombudsman amb competències en el sector públic, és el poder de fer recomanacions, en contraposició a les decisions vinculants.

És cert que alguns ombudsman especialitzats, com ara els qui tenen competències sobre algun sector en particular, per exemple el de les assegurances o el de les activitats financeres, sí que prenen decisions vinculants. Tanmateix, generalment, això s'esdevé sobre la base que els membres del sector en qüestió s'han circumscrit voluntàriament dins les competències de l'Ombudsman i estan d'acord a estar subjectes a les decisions de l'Ombudsman. Normalment, els poders de presa de decisions d'un ombudsman sectorial estan ben definits i són limitats. Per exemple, hi poden haver límits en el valor de la compensació financera que poden atorgar en un cas particular, o se'ls pot impedir que proposin canvis sistèmics en un programa o projecte particular.

Els meus comentaris sobre els poders de recomanació dels ombudsman només fan referència a l'Ombudsman nacional o al que té competències en l'Administració pública.

S'afirma que el poder per a fer recomanacions és una de les característiques que defineix un ombudsman. Evidentment, un ombudsman que té el poder de prendre decisions vinculants no és exactament un ombudsman, sinó que més aviat fa les funcions d'un jutjat administratiu o d'un tribunal. Cal recordar que si un ombudsman pogués prendre decisions vinculants, aleshores els principis fonamentals del dret administratiu requeririen una via d'apel·lació contra les resolucions de l'Ombudsman. I si hi ha una apel·lació (diferent d'una demanda de revisió judicial de les decisions de l'Ombudsman), aleshores l'Ombudsman ja no és l'últim recurs, la qual cosa també n'és una característica fonamental. Així mateix, no hi ha dubte que si els ombudsman tinguessin el poder de prendre

decisiones vinculants, aleshores la seva oficina tindria un enfocament més jurídic i perdria la proximitat i l'accessibilitat que defineixen l'enfocament de l'Ombudsman en la tramitació de les queixes.

Sens dubte, si a l'Ombudsman irlandès li haguessin atorgat el poder de prendre decisions vinculants, s'hauria topat amb diversos reptes jurídics. En canvi, pot recomanar solucions que mai hauria decidit un tribunal i fer que els organismes administratius siguin responsables quan no existeix cap deure legal de protecció o una responsabilitat establerta per la llei. Un altre aspecte que, de vegades, s'oblida és el fet que la major part de les demandes que arriba als jutjats a Irlanda es resol amb un acord sense cap reconeixement d'error o explicació.

Al demandants no se'ls assegura que s'han pres mesures per a evitar les accions agreujants, tot i que això els preocupa molt. Moltes de les recomanacions de l'Ombudsman tenen l'objectiu de millorar els procediments i els sistemes en el futur.

Així i tot, segons la meva experiència, si un ombudsman es troba amb dificultats perquè s'apliqui una de les seves recomanacions, hi ha demandes immediates perquè se'n revisin els poders i les recomanacions siguin vinculants. Pels motius que he destacat anteriorment, cal que opossem resistència a aquestes demandes.

És evident que un ombudsman ha de tenir alguns poders addicionals al seu abast, si una autoritat pública decideix rebutjar-ne les recomanacions. Normalment, l'Ombudsman té el poder de fer un informe especial al Parlament. A més, pot publicar que la recomanació s'ha rebutjat i destacar-ne el rebuig en l'Informe anual. Alguns ombudsman (per exemple, l'Ombudsman del govern local a Anglaterra) tenen el poder d'obligar un organisme públic a publicar en el diari local la seva decisió de rebutjar la recomanació de l'Ombudsman. I, per descomptat, l'Ombudsman també pot publicar detalls del rebuig d'un organisme públic a les seves recomanacions en els mitjans de comunicació i obligar l'organisme a pagar-ne el cost.

Els poders que he esmentat amb anterioritat posen en relleu la importància del suport parlamentari i social per a assegurar l'aplicació de les recomanacions de l'Ombudsman. A continuació, parlaré d'aquests temes més detalladament.

SUPORT PARLAMENTARI A LES RECOMANACIONS DE L'OMBUDSMAN

La relació de l'Ombudsman amb el Parlament és essencial. Si manca, l'Ombudsman no pot dur a

terme amb èxit la seva tasca. De la mateixa manera, si el Parlament no compta amb el suport de l'Ombudsman o si el Parlament ha perdut la confiança en l'Ombudsman, aleshores l'efectivitat del Parlament a l'hora de fer que el Govern i les seves institucions siguin responsables de les seves accions disminueix.

Per això, per tal de sostenir ambdues institucions, l'Ombudsman i el Parlament, l'Ombudsman manté una relació informativa amb el Parlament. La força d'aquesta relació informativa varia d'un país a l'altre. En alguns països, la relació és raonablement general. L'Ombudsman té el deure de presentar l'informe anual, qualsevol informe monogràfic "sistèmic" al Parlament i qualsevol altre informe, per exemple un informe que manifesti el rebuig d'un organisme públic a una recomanació. El Parlament debatrà aquests informes i prendrà les mesures que consideri apropiades.

Alguns països demanen a l'Ombudsman que informi un comitè parlamentari específic i nomenen l'Ombudsman com a un funcionari del Parlament. Si l'Ombudsman es troba amb dificultats a l'hora que els organismes públics hi col·laborin o si aquest organisme en rebutgen les recomanacions, els caps dels organismes en qüestió els poden citar perquè compareguin davant el comitè. El comitè, després d'escoltar-los, pot convidar l'Ombudsman perquè faci alguns comentaris i, d'aquesta manera, ajudar a millorar el grau de cooperació. De la mateixa manera, el comitè pot obligar l'Ombudsman a retre comptes i assegurar que l'Ombudsman utilitza els recursos que té a l'abast d'una manera eficient i eficaç. Aquest darrer punt cobra encara més importància quan és el Parlament qui determina el pressupost per a l'oficina de l'Ombudsman.

En molts països, el pressupost de l'Ombudsman, no el determina el Parlament sinó el Govern, la qual cosa pot fer pensar que la institució no és independent. Aquesta possibilitat també deixa via lliure al govern per a escanyar econòmicament l'oficina per tal de reduir-ne l'efectivitat. El fet que el Parlament en determini el pressupost pot semblar un mecanisme més satisfactori, però no necessàriament ha de ser-ho. Depèn de la naturalesa del Parlament, la relació amb el govern i la importància que dóna el Parlament a la funció de l'Ombudsman.

Amb relació al darrer punt, cal destacar que mentre el Parlament com a institució pot donar molt de suport a l'Ombudsman, els parlamentaris en poden tenir una perspectiva diferent. Alguns parlamentaris poden estar gelosos dels amplis poders i recursos de l'Ombudsman i de la seva capacitat d'assegurar una reparació de danys en casos indi-

viduals, que va més enllà del que un sol parlamentari podria esperar assolir per a qualsevol dels seus electors. D'altres tenen una visió més pragmàtica i estan contents de remetre els seus electors a l'Ombudsman o contactar amb l'Ombudsman en nom seu i actuar com a representants dels interessats. I cal posar en relleu que un ciutadà no pot presentar una queixa directament a l'Ombudsman parlamentari, en el cas d'Anglaterra, o al Médiateur de la République, en el cas de França, si un representant públic no l'ha avalada.

CONFIANÇA EN L'OMBUDSMAN

Abans he afirmat que era important que els parlamentaris confiessin en l'Ombudsman. L'Ombudsman ha de gestionar els recursos amb eficàcia i eficiència, i tant els parlamentaris com el Govern, els mitjans de comunicació i la societat, l'han de considerar com un ens imparcial i independent en l'acompliment de la seva tasca. El més important és que la resolució de les queixes de l'àmbit de les seves competències sigui justa. I aquest és l'objectiu més difícil d'assolir. Un Ombudsman, a qui sempre rebutgin les recomanacions, difícilment es guanyarà la confiança de ningú. De la mateixa manera, un ombudsman, a qui no se li rebutgi mai cap recomanació, se'l pot acusar de ser massa tou amb l'Administració. Un ombudsman que aconsegueixi que la major part de les seves recomanacions s'accepti, haurà assegurat la confiança dels organismes públics i de la societat en general. Les recomanacions que s'han rebutjat manifestaran la determinació i el coratge de l'Ombudsman per a estendre les fronteres del que constitueix una administració justa i sòlida.

SUPORT SOCIAL A LES RECOMANACIONS DE L'OMBUDSMAN

Abans he esmentat els quatre factors clau que la societat espera de l'Ombudsman. Aquests factors són la independència, l'accessibilitat, la justícia en la tramitació de les queixes i l'efectivitat a l'hora d'assegurar una reparació de danys apropiada. Un ombudsman que facilita a la gent la presentació de queixes, que l'ajuda a formular el seu cas, sempre mantenint la imparcialitat, s'assegura que la societat li donarà suport en temps de dificultat, com ara quan l'Ombudsman presenta un informe especial al Parlament, pel fet que un organisme públic ha rebutjat les seves recomanacions en una queixa particular. En un cas com aquest, la importància del suport social no es pot subestimar.

La Llei de l'Ombudsman de 1980 atorga bastants poders a l'Ombudsman irlandès per a analitzar i investigar les actuacions dels organismes públics. Així mateix, permet a l'Ombudsman de dur a terme les seves investigacions de la manera que consideri més apropiada tenint en compte les circumstàncies de cada cas, i de només estar subjecte a les exigències de la justícia constitucional. Així mateix, quan l'Ombudsman considera que una persona ha estat agreujada per una acció, la llei li permet un cert grau de flexibilitat, pel que fa a la solució que pot recomanar. És el segell d'identitat de les institucions d'ombudsman arreu del món, que actuen de manera flexible i accessible dins d'un gran ventall de mètodes de treball i un gran ventall de possibles solucions. La Llei de l'Ombudsman de 1980 permet a l'oficina irlandesa de funcionar d'aquesta manera i d'evolucionar i desenvolupar-se d'acord amb la millor pràctica d'ombudsman internacional.

Així, la nostra oficina no analitza les queixes només sobre la base de quina de les dues parts presenta la queixa. Un enfocament com aquest no donaria lloc necessàriament a resultats justos. A causa de la posició desigual d'ambdues parts, per exemple en un cas d'un individu contra un gran organisme de servei públic, l'interessat no sempre pot defensar el seu cas de la millor manera possible. Per aquesta raó, el nostre personal posa a l'abast dels interessats tots els seus coneixements i l'experiència per tal que aquests puguin descriure el greuge i els defectes al·legats en el procés de presa de decisions de l'organisme públic.

En aquest sentit, la nostra oficina actua, d'alguna manera, en nom d'un interessat en la presentació o la formulació de la mala administració d'un organisme públic. Tanmateix, cal que siguem completament objectius, pel que fa al darrer resultat de la queixa. La nostra funció no és actuar com a representants, sinó, més aviat, analitzar si un organisme públic ha actuat correctament, justament i imparcialment en un cas concret. Penso que, de fet, és raonable discriminar a favor de l'interessat per a assegurar que es presenten els millors arguments i al mateix temps romandre objectius, pel que fa al resultat final. Aquest equilibri pot ser difícil d'assolir, però, en general, penso que els organismes públics accepten la legitimitat d'aquest enfocament.

De la mateixa manera que en la major part d'oficines d'ombudsman, la meva institució actua com a mediador, investiga, permet als interessats de formular les queixes amb bons arguments, presenta els casos dels interessats i, sens dubte, finalment es pronuncia sobre la base dels fonaments d'una queixa en concret. El darrer pas per a resoldre els problemes que es presenten en les queixes és un

informe d'investigació amb les conclusions i les recomanacions. Aquest darrer pas només s'esdevé en una minoria de casos. La major part de les queixes es resol sobre la base d'un procediment informal, però tot i així just. La metodologia de la meua institució, pel fet que cerca, sempre que és possible, una resolució conciliadora de les disputes, contrasta amb la naturalesa adversària dels tribunals. A més, quan la queixa fa referència a un assumpte de justícia i no tant de legalitat, la institució pot proporcionar una solució que no provingui del dret.

No és sorprenent que la resolució de les queixes no sigui ni blanca ni negra i això es reflecteix en el ventall de solucions assolit. Les solucions poden anar des d'una disculpa, fins al pagament d'una beca disputada, el pagament d'una indemnització o canvis en les normes o els procediments d'un projecte particular. Quan una queixa s'ha defensat parcialment o s'ha assolit un compromís entre les parts, aleshores la solució reflectirà aquest compromís. Això significa que els mateixos organismes públics s'han de mostrar més actius a l'hora de buscar solucions o remeis, per iniciativa pròpia, quan les seves accions han causat una pèrdua a una persona. Un enfocament com aquest és totalment coherent amb el desenvolupament dels sistemes interns de queixes generalment arreu dels organismes públics irlandesos.

AUTORITAT LEGISLATIVA PER AL PAGAMENT D'UNA COMPENSACIÓ MONETÀRIA

Quan un ombudsman fa una recomanació per a una compensació monetària a un interessat que ha estat agreujat per una negligència administrativa, cal que l'organisme públic en qüestió tingui l'autoritat legislativa per a efectuar el pagament. Idealment, aquesta autoritat legislativa s'hauria d'incloure en la legislació de l'Ombudsman. Altrament, podria succeir que l'organisme públic accepti, en principi, la recomanació, però que no tingui l'autoritat per a efectuar el pagament a l'interessat.

MANCA DE RECURSOS I POCA QUALITAT DE L'ADMINISTRACIÓ

La qüestió és si l'Ombudsman ha de declarar que una queixa és conseqüència directa de la manca d'assignació dels recursos adequats. D'una banda, es pot assenyalar que la provisió de fons és un assumpte relatiu al govern i que el fet que l'Ombudsman recomani la provisió de recursos és limi-

tar les funcions governamentals. És un tema amb el qual s'ha d'anar amb cautela, però l'Ombudsman haurà d'explicar per què l'organisme públic no està prou finançat, els intents que ha fet per tal de assegurar els recursos i els criteris pels quals s'atorguen els recursos.

D'altra banda, si el parlament ha aprovat lleis que estableixen beneficis o atorguen drets i el govern ha estat negligent a l'hora de proporcionar els recursos necessaris a tal efecte, l'Ombudsman en pot informar al Parlament i, potser, també a la societat.

LA SUPERVISIÓ DEL SEGUIMENT DE LES RECOMANACIONS

Quan un organisme públic accepta aplicar una recomanació de l'Ombudsman, especialment si implica canvis procedimentals o sistèmics en l'organització, és important que es faci un seguiment de l'aplicació de la recomanació durant un temps. Això pot prevenir el fet que l'organisme accepti en un primer moment la recomanació i després se'n desdigni. Generalment, les recomanacions de l'Ombudsman rebutjades pels organismes públics són poques, en comparació amb les que finalment s'apliquen. Probablement, són casos en què és possible una diferència genuïna d'opinió i repercussions polítiques diferents. Quan un organisme públic no accepta una recomanació, l'Ombudsman pot decidir si presenta un informe especial al Parlament o si no hi fa res més. De vegades pot ser més adequat, segons les circumstàncies, de no comunicar-ho al Parlament si l'Ombudsman té raons per creure que no hi ha possibilitats que donin suport a la seva recomanació.

Les actuacions dels ombudsman varien en aquest aspecte, alguns pensen que s'hauria d'informar al Parlament de totes les recomanacions rebutjades. Els qui no comparteixen aquest punt de vista estan influïts per un possible dany a la credibilitat de la seva institució, en el cas que no s'esdevingui el suport parlamentari. Tanmateix, un ombudsman amb un punt de vista com aquest també té la dificultat de justificar a l'interessat la seva decisió de no emetre cap informe sobre la qüestió. I una decisió com aquesta, a ulls de l'interessat, també pot minar la credibilitat de la institució.

Abans d'acabar, m'agradaria destacar una funció molt important, de vegades oblidada, de l'Ombudsman, especialment dels ombudsman de la Unió Europea: assegurar que l'Administració funciona tant d'acord amb les lleis nacionals, com amb les lleis comunitàries. Una conferència conjunta entre

el Defensor del Poble Europeu i l'Ombudsman holandès va deixar prou clar que les actuacions que no són de conformitat amb les lleis europees constitueixen un acte de mala administració i l'Ombudsman hauria d'estar alerta de qualsevol disfunció de l'Administració a aquest respecte.

Gràcies per la vostra atenció. Espero que us hàgiu pogut fer una idea de com la meva institució ha assolit grans fites en la seva funció supervisant l'Administració i vetllant perquè l'Administració pública irlandesa tracti les persones de manera justa.

1.2. L'OMBUDSMAN COM A COMISSIONAT DE DEFENSA DELS DRETS. CONTROL DE L'ADMINISTRACIÓ I ALTRES FUNCIONS

M. LUISA CAVA DE LLANO, ADJUNTA PRIMERA AL DEFENSOR DEL POBLE D'ESPANYA



- Adjunta primera al Defensor del Poble d'Espanya des del juny del 2000
- Doctor Honoris Causa of Jurisprudente per la Constantinian University. (Cranston, Rhode island, USA) des del 25 d'abril de 2004
- Diplomada en Estudis Avançats per la Universitat Rey Juan Carlos I de Madrid i Màster en Protecció de Drets Humans per la Universitat d'Alcalà d'Henares
- Llicenciada en Dret per la Universitat de Barcelona
- Diputada nacional per a les Illes Balears en les V, VI, VII legislatures
- Diputada provincial i vicepresidenta primera del Parlament de les Illes Balears i del Consell Insular d'Eivissa i Formentera durant els anys 1991 i 1993
- La Llei del Defensor del Poble va ser aprovada el 1981 i un any després va ser nomenat el primer defensor del poble a Espanya. El Congrés dels Diputats i el Senat escullen el defensor per mitjà d'una votació, per majoria de tres cinquenes parts, i per a un període de cinc anys

Estimats col·legues, senyors i senyores,

En primer lloc, vull agrair-li al síndic de greuges que ens hagi permès de compartir amb tots vosaltres aquestes terceres jornades commemoratives del 20è aniversari de la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya i d'expressar en veu alta aquestes reflexions al voltant de l'Ombudsman, com a comissionat per a la defensa dels drets i les seves funcions característiques, principalment les que fan referència a l'àmbit del control de l'Administració.

Així mateix, manifesto les meves felicitacions més sinceres al síndic actual, a tots els seus col·laboradors i a tots els que els van precedir per haver cobert un extens període de vint anys de treball en la defensa dels drets dels ciutadans de Catalunya. Un període que, sigui com sigui, és una etapa important, tant en la vida de les persones, com en la història de les comunitats polítiques, malgrat el

sentit melancòlic i nihilista d'aquella recordada lletra de tango que deia "vint anys no són res". Vint anys d'una intensa tasca institucional, investigant i resolent expedients de supervisió de l'actuació administrativa són un món complex i variat, atès el dinamisme creixent de l'Administració actual.

Si bé les funcions de l'Ombudsman configuren un apartat general d'aquestes jornades, imagino que amb l'objectiu ambiciós de delimitar una mena de teoria general, aquesta no es pot desenvolupar sense tenir present que les funcions de l'Ombudsman, com a comissionat per a la defensa dels drets constitucionals, s'integren en un ordenament determinat. És l'ordenament jurídic regulador de cada figura d'ombudsman, sigui quina sigui la denominació (mediador, síndic, defensor, valedor o advocat del poble), el que s'ha de tenir en compte per a analitzar les característiques i l'abast de les funcions corresponents. Igualment, si l'Ombudsman té com a missió principal fer respectar les

normes jurídiques, s'ha de proclamar que són aquestes normes les que precisament en perfilen la figura i les funcions. És pràcticament impossible dibuixar un panorama funcional de l'Ombudsman sense fer una referència concreta a les normes i a la realitat social i jurídica que el fonamenten.

Així mateix, l'Ombudsman, qualsevol ombudsman apareix en un context social i polític concret. En el cas espanyol, com també en el portuguès, la figura sorgeix d'una conjuntura històrica i política molt concreta. La promulgació de les constitucions portuguesa i espanyola, després d'un període llarguíssim de més de quaranta anys de dictadura, van haver de fer front a altres riscos afegits. Els nostres veïns peninsulars van haver de superar una possible i perillosa deriva revolucionària i, a Espanya, ens vam haver d'enfrontar amb el pes d'una inèrcia immobilista i retrògrada. La celebració pacífica d'eleccions va legitimar, en ambdós casos, les institucions polítiques representatives de la sobirania popular que donen lloc als ombudsman: el Provedor de Justícia portuguès i el Defensor del Poble espanyol.

Resultava imprescindible, en aquells períodes de transició històrica dels dos estats peninsulars, reforçar la trajectòria del nou període democràtic. Per això, tant en un cas, com en l'altre, a la figura del defensor se li van ampliar considerablement les seves funcions respecte d'altres figures consolidades de l'àmbit europeu que van aparèixer molt abans, en circumstàncies diferents, en diversos països. És per això que s'ha arribat a parlar, fins i tot, d'un model ibèric d'ombudsman. Un model bàsic que ja ha servit, en gran mesura, per a establir figures paral·leles en un gran nombre de països llatinoamericans. El model ibèric va passar a convertir-se en el model iberoamericà i es va convertir en el fonament de la unió de la Federació Iberoamericana d'Ombudsman (FIO), que tots coneixeu.

Si ens centrem en el marc jurídic regulador del Defensor del Poble d'Espanya, cal partir de la regulació vigent, sense al·ludir a precedents massa repetits que tenen poc a veure amb la institució actual. El Defensor del Poble es crea *ex novo* en el dret espanyol per mitjà de la Constitució de 1978. La rellevància constitucional d'aquesta figura i l'abast genèric de les seves funcions es deriven de l'article 54 de la nostra carta magna. Ara bé, el detall de les característiques, pel que fa a la designació, els requisits, el cessament, la duració del mandat, les prerrogatives, el règim d'incompatibilitats i les funcions concretes de control, que és precisament el que ara ens interessa específicament en aquestes jornades de clausura, ho estableix la Llei orgànica del Defensor del Poble¹ i el seu reglament d'organització i funcionament².

Les funcions de supervisió i de control de l'Administració singularment encomanades per mitjà de la Constitució s'han de connectar d'una manera molt especial amb altres qüestions bàsiques, com ara la protecció efectiva dels drets del ciutadà i el desenvolupament desbordant de les competències de l'Administració en l'Estat social. Pel que fa a la protecció efectiva, cal afirmar que "la possibilitat de supervisar l'activitat de l'Administració", que configura l'actuació principal del Defensor del Poble, s'ha d'entendre com a complementària dels altres instruments de control que estableix la mateixa Constitució, ja siguin de caràcter parlamentari, ja siguin tots els instruments jurisdiccionals que administren la justícia que emana del poble, les decisions de la qual són vinculants. Per contra, les decisions del Defensor es deriven, més aviat, de la persuasió, el recordatori dels deures legals, l'amonestació, l'*autoritas*, que es manifesta per mitjà del convenciment que es proposen les resolucions defensoriales i per mitjà de la publicitat de les actuacions administratives inconvenients, exercida singularment a l'hora de presentar l'informe anual i de divulgar-lo.

El desenvolupament de l'Administració actual es veu afavorit per l'increment de la complexitat de les prestacions públiques i dels serveis corresponents. Serveis de responsabilitat pública, encara que s'hagin privatitzat els ens gestors dels dits serveis. La necessitat de garantir els drets prestacionals concrets derivats dels drets i les llibertats constitucionals, com ara el dret a l'educació, el dret a un règim públic de Seguretat Social, el dret a la protecció de la salut, el dret d'accés a la cultura, o el dret de gaudir d'un medi ambient adequat exigeix indubtablement un mecanisme de control específic, a més dels mecanismes jurisdiccionals. I és en aquest àmbit en què s'ha de situar el contingut específic de l'Ombudsman o Defensor del Poble. La seva magistratura d'autoritat pot resoldre les deficiències d'un servei poc eficaç per al ciutadà i també pot contribuir, de manera preventiva, a consolidar o millorar una prestació derivada d'un dret constitucional.

És evident que l'esmentada hipertròfia administrativa dóna lloc, de vegades més cops del que fóra desitjable, a comportaments reprovablems en les

¹ Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril, modificada per mitjà de la Llei orgànica 2/1992, de 5 de març, per la qual es constitueix una comissió mixta Congrés dels Diputats-Senat, de relacions amb el Defensor del Poble, i per mitjà de la Llei 10/1995, del Codi penal, que tipifica delictes contra les institucions de l'Estat, entre les quals hi ha el Defensor del Poble.

² Resolució conjunta de les meses del Congrés i el Senat, de 6 d'abril de 1983, modificada per mitjà de les resolucions de la Mesa del Congrés dels Diputats i del Senat, de 1992 i 26 de setembre de 2000, respectivament.

relacions dels gestors públics amb els ciutadans. De vegades, aquests gestors adopten decisions inconvenients que originen perjudicis de diversos tipus amb relació al gaudi dels drets constitucionals. Si aquests perjudicis vulneren obertament o contundentment els drets protegits o els ignoren injustament, els ciutadans poden acudir als òrgans jurisdiccionals. Tanmateix, si les decisions administratives alteren lleument, minen o posen en perill la integritat d'aquests drets, el ciutadà pot adreçar-se al Defensor del Poble, les resolucions del qual són l'expressió tangible de la magistratura de persuasió a què he al·ludit anteriorment. La magistratura de persuasió pròpia "d'una figura que ofereix la simplicitat de ser un òrgan unipersonal, que opera amb un procediment sense cost per al particular, ràpid i flexible, que no exigeix cap postulació, la missió principal del qual és actuar d'ofici, o a sol·licitud de la persona interessada, i esmenar les suposades irregularitats de l'Administració per a defensar els drets individuals i col·lectius"³.

Des d'un angle complementari, les funcions del Defensor del Poble combinen adequadament la defensa dels drets constitucionals, com a fi últim de la institució, amb la supervisió de l'activitat administrativa, com a mitjà primordial que precisament fa possible aquesta defensa, de manera que es tinguin en compte els principis que defineixen l'actuació administrativa, que expressa la mateixa Constitució, d'acord amb el primer punt de l'article 103. Faig referència, naturalment, als principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació per a servir amb objectivitat els interessos generals, amb una plena submissió a la llei i al dret.

Pel que fa a l'àmbit de competència i actuació del Defensor del Poble, cal afirmar, en primer lloc, que les seves funcions afecten la supervisió de l'Administració en general. De totes les administracions públiques, incloent-hi l'Administració central de l'Estat, l'autònoma i la local, a les quals caldria afegir l'Administració institucional i la corporativa. Tot això, sens perjudici, naturalment, del règim de col·laboració i coordinació amb els defensors autonòmics a què faig referència més endavant. En aquest mateix sentit, qualsevol persona que actuï al servei de les administracions públiques es troba dins de l'esfera de supervisió del Defensor del Poble.

Cal esmentar especialment les relacions de col·laboració i supervisió específiques amb l'Ad-

ministració de justícia i amb l'Administració militar. Generalment, les queixes rebudes sobre l'Administració de justícia, sense que puguin afectar les resolucions de fons, és a dir l'àmbit de la justícia material per a salvaguardar el principi de divisió de poders, es poden tramitar per mirar de millorar el funcionament de l'Administració. Per això, a més d'esmentar-les en l'Informe anual a les Corts Generals, s'han d'adreçar, segons l'assumpte de què tractin, al Ministeri Fiscal o al Consell General del Poder Judicial. En ambdós casos, la col·laboració ha estat fructífera, tant pel nombre creixent de queixes que han donat lloc a la comunicació, com en la consolidació progressiva d'uns cursos de col·laboració interinstitucional. Si bé és cert que el Defensor del Poble pot continuar la seva tasca investigadora al voltant dels problemes generals que plantegen les queixes i vetllar perquè les resolucions jurídiques oportunes s'esdevinguin dins del termini establert i en la forma pertinent a partir de la formulació de la reclamació o el recurs.

Tots els aspectes relatius a l'organització i el funcionament del Defensor del Poble apunten a la preservació de la seva característica fonamental d'independència. La designació per una majoria qualificada en les cambres; la conformitat d'aquestes cambres amb relació al nomenament dels dos adjunts que auxiliïen el Defensor; la duració del mandat, més extensa que el període legislatiu; les prerrogatives del Defensor, especialment les de no subjecció al mandat imperatiu, la inviolabilitat, la immunitat i el fur especial, o l'estricta règim d'incompatibilitats a què es troba sotmès són algunes de les mostres de l'alt grau d'autonomia atorgat a la seva actuació i l'exquisida preocupació per la independència en les decisions del Defensor. Independència del poder judicial, a què ja he fet referència. Independència, naturalment, del poder executiu, expressada, entre altres, pel deure de col·laboració de l'Administració amb el Defensor. Aquest deure, el recull l'article 502.2 del Codi penal vigent i, juntament amb d'altres delictes contra les institucions de l'Estat, apareix el de desobediència al Defensor com a tipus delictiu.

Aquesta desobediència es matisa amb l'avertiment que "l'autoritat o el funcionari que obstaculitzi la investigació del Defensor del Poble, negant-se a enviar els informes o dilatant-ne la tramesa; dificultant l'accés als expedients o a la documentació administrativa necessària per a la investigació esmentada incorre en el delictes de desobediència al Defensor." I es poden imposar a aquestes conductes la pena de multa de tres a dotze mesos o la inhabilitació especial de la feina o el càrrec públic per un temps de sis mesos a dos anys, i de suspensió de feina o càrrec públic pel mateix temps.

³ Cava de Llano i Carrió, M.L., en l'obra col·lectiva dirigida per A. Rovira Viñas: *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Defensor del Pueblo/Aranzadi. Pamplona, 2002.

La independència també s'esdevé del mateix poder legislatiu que el designa, tal com ho mostra la legitimació especial del Defensor per a interposar recursos d'inconstitucionalitat davant les lleis i les disposicions amb valor legal que puguin vulnerar el contingut de la Constitució. Aquesta legitimitat, l'atorga l'article 162 del mateix text constitucional. També l'atorga al president del Govern, als conjunts de 50 diputats o 50 senadors i als òrgans col·legiats executius de les comunitats autònomes i, si escau, a les assemblees corresponents. A més, es tracta de proporcionar un mecanisme indirecte que permeti a qualsevol ciutadà de posar en coneixement del Defensor una norma perquè aquest decideixi sobre la possible interposició de recurs, la qual decisió s'ha de prendre, naturalment, amb la màxima prudència en cada cas.

L'expressió més característica en l'activitat ordinària i quotidiana del Defensor del Poble és la queixa. Així mateix, la queixa és l'impuls inicial o orientador de la funció de supervisió i control. Tot i que les queixes també es poden iniciar d'ofici, el volum principal de queixes que tramita la institució procedeix de reclamacions personals. La queixa o la manifestació de la disconformitat amb el tracte que ha rebut el ciutadà en les seves relacions amb l'Administració es caracteritza per la seva manca de formalisme: tan sols requereix unes mínimes exigències d'identificació escrita i l'expressió de les circumstàncies que la motiven. Les úniques causes de no admissió són: l'anonimat, la mala fe, la manca de fonaments o les que puguin perjudicar tercers. Un cop admesa la queixa, s'inicia el procés pertinent d'investigació que desemboca en la resolució apropiada, sempre en l'àmbit de l'autoritat persuasiva, en lloc de la potestas coercitiva. Aquesta resolució, que plasma en definitiva la funció supervisora, pot adoptar les formes d'avertència, recomanació, recordatori o suggeriment perquè l'esfera de l'Administració modifiqui alguna norma o comportament. Les qüestions derivades del flux de queixes gestionades en cada exercici componen, en gran mesura, l'informe preceptiu que el Defensor del Poble presenta cada any a les Corts Generals.

La gestió del Defensor del Poble té tants vessants que un repàs superficial a l'índex del seu informe anual provoca una certa sorpresa per l'amplitud i la varietat d'aspectes sobre els quals exerceix la supervisió al voltant de l'activitat de l'Administració. Si tenim en compte els grans blocs de matèries objecte de queixes, hi trobem, per la freqüència durant els darrers exercicis, els assumptes relatius a les àrees d'economia, especialment el que fa referència als aspectes derivats dels sistemes de comunicacions o del mercat de valors; Sanitat i política social, encapçalades per les llistes d'espera diagnòstiques i quirúrgiques, les reclamacions

relatives al transport sanitari, les sol·licituds de tractaments especials quant a reproducció assistida, les intervencions de canvi de sexe i els processos de clonació terapèutica; Immigració, sobretot les qüestions relacionades amb l'acollida i els processos de legalització, l'assistència a espanyols a l'estranger i les sol·licituds relacionades amb el registre civil (nacionalitat, identitat, matrimonis, defuncions); Funció pública, en què destaquen les sol·licituds sobre la situació i les condicions laborals dels que presten els serveis en les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, les reclamacions salarials del personal laboral i els processos selectius; Defensa i interior, amb qüestions relatives a sancions de trànsit, trasllats penitenciaris o deficiències en les instal·lacions; Educació i cultura, en què cal assenyalar les reclamacions sobre l'admissió d'alumnes, beques, l'homologació de títols o la protecció de dades personals; Territori i medi ambient, en què s'observa un predomini de les reclamacions sobre ports i costes, infraccions urbanístiques i declaracions d'impacte ambiental i, finalment, Justícia i violència domèstica, en què sobresurt el volum de les queixes sobre els endarreriments judicials, l'extradició de presos i les relacions amb els col·legis professionals.

L'activitat principal de gestió es complementa amb d'altres, d'una projecció enorme pel significat i la repercussió en la finalitat principal de defensa dels drets constitucionals. Es tracta de les relacions institucionals, esmentades anteriorment, les de difusió i informació. Pel que fa a les primeres, cal destacar l'estretíssima relació existent amb les altres figures de defensors, especialment la dels comissionats de les comunitats autònomes. L'afany d'entesa i de perfeccionament institucional, d'acord amb el que estableix la Llei de 6 de novembre de 1985, "per la qual es regulen les relacions entre el Defensor del Poble i les figures similars en les diverses comunitats autònomes" ha donat lloc a un conjunt creixent de contactes i a la consolidació d'unes jornades anuals de coordinació, que n'han originat dinou edicions. Els assumptes d'interès comú que es tracten durant aquestes jornades permeten tant intercanviar opinions enriquidores, com suscitar elements de debat sobre la gestió que requereixen punts de vista unificats i eficaços. Així ha estat, a tall d'exemple, en les darreres reunions amb diverses qüestions de gran importància, com ara: els criteris que s'han d'utilitzar a l'hora de preservar la confidencialitat dels expedients tramitats, criteris que s'han d'actualitzar com a conseqüència de la irrupció en la vida moderna de les noves tecnologies; el debat sobre la funció que han desenvolupar les xarxes cibernètiques d'informació en la millora de l'atenció als ciutadans; l'actuació, cada dia més intensa, pel que fa als processos migratoris, tant quant a les condicions d'arribada com a les activitats d'inte-

gració; i molt singularment els problemes de control i de supervisió adequada que es plantegen pel fet que determinats serveis públics, els gestionin empreses privades o privatitzades, respecte de les quals pensem que s'ha d'exercir la mateixa activitat de vigilància i tutela de l'exercici dels drets humans que respecte dels organismes públics.

Tot aquest cúmul d'activitats, que configura el nervi de l'actuació de supervisió i control del Defensor, s'orienta, lògicament, vers l'objectiu bàsic de la defensa dels drets constitucionals, autèntic motor i objectiu de la nostra activitat. La inclusió dels drets i les llibertats en la Constitució és àmplia i minuciosa, fregant l'exhaustivitat, tant per la reacció esmentada a l'època anterior, com pel propòsit de satisfer les necessitats dels grups més desfavorits, alguns dels quals, com ara les persones grans o les persones discapacitades, apareixen específicament en la nostra norma bàsica. Es tracta de la culminació d'un procés de positivació que aparentment expressa una mena de resposta històrica a la tendència permanent que es proposa materialitzar en els texts positius les idees de caire moral. És per això que el mateix text constitucional els considera tant especialment i mira de dotar-los d'un repertori considerable d'instruments de garantia, vertaderes institucions de tutela, entre les quals destaca, precisament per la seva especificitat, la del Defensor del Poble.

Els tres grans apartats en què s'emmarquen els drets constitucionals del Títol I de la nostra Constitució, a més de connectar amb els valors que inspiren el nostre ordenament jurídic vigent, estableixen una certa jerarquia d'aquests, pel que fa la intensitat de llur protecció. Així s'esdevé amb el primer grup, el dels drets fonamentals i llibertats públiques, en què apareixen, juntament amb d'altres, els que s'apliquen a qualsevol persona, tingui la nacionalitat que tingui. En aquest apartat, hi destaquen els drets a la vida i a la integritat física i moral; la llibertat religiosa i de culte; el dret a la llibertat i a la seguretat; el dret a l'honor, a la intimitat social i familiar i a la pròpia imatge; els drets relacionats amb la lliure expressió d'idees, pensaments i opinions; el dret de reunió pacífica i sense armes; el dret d'associació; el dret a la tutela judicial efectiva i al fet de no ser condemnat per accions o omissions no tipificats en l'ordenament en el moment de produir-se; el dret a l'educació, el reconeixement de la llibertat d'ensenyament i el dret a la lliure sindicació.

En segon terme, la carta magna inclou un altre grup de drets denominats Drets i deures dels ciutadans, entre els quals destaquen: el dret de defensar Espanya, el dret a l'objecció de consciència, el dret a contraure matrimoni amb plena igualtat jurídica, el dret a la propietat privada i a l'herència,

el dret de fundació, el dret al treball, a la negociació col·lectiva i a la llibertat d'empresa.

El tercer grup, el dels principis rectors de la política social i econòmica comprèn, entre altres, els drets que s'acostumen a etiquetar com a drets econòmics, socials i culturals. La protecció de la família, la política redistributiva de la renda orientada a la plena ocupació, el manteniment d'un règim públic de seguretat social, el dret a la protecció de la salut, l'accés a la cultura, el gaudi del medi ambient i del patrimoni històric i artístic, la integració de les persones amb discapacitat, la suficiència econòmica de la gent gran, o la defensa dels consumidors i els usuaris són alguns dels fins que integra aquest apartat.

Els nostres drets constitucionals es caracteritzen, en conseqüència: per la posició preferent que ocupen en el text i la protecció especial que els atorga la norma suprema, prova de llur importància i significat; per la fonamentació explícita en la dignitat de la persona, que la Constitució s'encarrega de posar en relleu; per l'obertura de la titularitat corresponent, que s'estén tant als individus, com a determinats col·lectius; per la graduació de llur eficàcia, que oscil·la entre la seva aplicació directa, en uns casos, i la recomanació de bon fer dirigida als poders públics, en d'altres; per llurs conseqüències unificadores, pel fet que "actuen com a fonament de la unitat política sense cap mediació"⁴, i, finalment, perquè no tenen un caràcter absolut, no són drets limitats i, en termes generals, cada dret ha de respectar el dret de la resta i els límits que estableix l'ordenament amb l'assumpció que aquests límits, els ha de controlar de manera contundent el poder judicial.

Aquesta panoràmica, forçosament breu i indicativa sobre els drets constitucionals, s'ha de reforçar, i així ho fa el text constitucional, tal com us he comentat abans, amb un sistema adequat de garanties. Una llista completa de drets i llibertats no serveix de gaire o de res si en el sistema de convivència en què s'han d'aplicar no hi ha prou recursos de caràcter institucional per a fer-los efectius. Aquesta efectivitat s'ha de traduir en unes situacions de relació humana presidides per la confiança, la seguretat i la llibertat. En això rau, precisament, l'eficàcia dels drets constitucionals.

En aquest sentit, una vertadera política de drets humans, com ara la que guia els nostres passos i el nostre esforç, ha de mirar d'establir i d'harmonitzar vertaders plans i accions de convivència per als espais quotidians, dins dels esquemes constitucionals. Aquests espais quotidians no són altra cosa

⁴ STV 25/1981, de 14 de juliol

que trams elementals integrants de la vida de les persones. De tota manera, si calgués reduir a dos els principis elementals, com ara en el cas dels manaments bíblics, sobre els quals es fonamenta l'edifici dels drets humans, tal com els reconeixen les anomenades democràcies occidentals, es poden presentar així: en primer lloc, el principi segons el qual el destí de qualsevol ésser humà és igualment important; i en segon lloc, el principi que, malgrat aquesta igualtat, cada persona té una determinada responsabilitat específica en l'èxit de

la pròpia vida⁵. Pel que fa al primer, no s'ha de considerar legítim, ni admissible que determinades persones o determinats grups hagin de sacrificar llurs conductes en nom de la comunitat en conjunt. Quant al segon principi, els poders públics tenen l'obligació de respectar els drets imprescindibles perquè cada individu pugui dirigir la seva vida d'acord amb el seu esquema personal. En aquesta darrera dimensió se situa el focus de les tasques de supervisió i de control que la mateixa constitució assegura al Defensor.

⁵ De R. Dworkin: "Prendre les droits au sérieux en Chine", A ESPRIT (gener, 2003)

1.3. LA INTERVENCIÓ DE L'OMBUDSMAN EN LES DECISIONS DELS TRIBUNALS

MATS MELIN, OMBUDSMAN PARLAMENTARI DE SUÈCIA



- Ombudsman parlamentari de Suècia, justicieeombudsman des del 2004
- Jutge del Tribunal Suprem Administratiu suec (2001-2003)
- Jutge president del Tribunal d'Apel·lació d'Svea, a Estocolm, Suècia, (1999-2001)
- Cap de Gabinet de la Cort de Justícia de la Comunitat Europea a Luxemburg (1995-1999)
- Diversos càrrecs als tribunals suecs
- Assessor legal en dret constitucional del ministre de Justícia fins al 1994
- L'ombudsman suec pot actuar com a fiscal extraordinari i té el dret d'iniciar actuacions disciplinàries. Té dret a prendre iniciatives per esmenar una llei, i a establir pautes per un comportament judicial i administratiu apropiats

En el meu país i en molt pocs d'altres, la supervisió dels tribunals ha estat encomanada a l'Ombudsman parlamentari per raons històriques. El resum del rerefons històric és el següent:

El rei Carles XII, després de la seva derrota a mans de l'exèrcit rus el 1709 a Poltava, va marxar cap a Turquia on va romandre durant bastants anys. Per assegurar-se que les lleis i les normes es complien durant la seva absència, el rei va nomenar el 1713 un ombudsman suprem com a representant seu. Des de 1719 fins actualment el qui designa aquest càrrec és l'Oficina del Canceller de Justícia.

Atès que el rei era tant el jutge suprem com el cap de l'Administració de l'Estat, el canceller de justícia havia de controlar que els jutges i els altres càrrecs públics exercissin els seus deures. El canceller tenia el dret de processar els jutges i altres càrrecs públics en casos de negligència.

El 1809, després d'un altre període de monarquia autocràtica, el rei fou destronat i es va adoptar una

nova constitució, basada en la divisió de poders, principalment, entre el rei i el Parlament. Com a mesura per a garantir els drets dels ciutadans i com a contrapès a l'Oficina del Canceller de Justícia, la nova constitució va establir l'elecció d'un ombudsman parlamentari. L'Ombudsman havia d'actuar com a representant del Parlament i exercir "la supervisió de l'observança de les lleis per part dels jutges i els càrrecs públics, i processar legalment els que, en l'incompliment dels seus deures, actuaven il·legalment o no complien amb els deures que els havien encomanat.

En resum, el Parlament elegia un representant, un ombudsman, per supervisar els tribunals reials i l'Administració pública reial.

Aquests trets originals de la institució de l'Ombudsman suec, que s'originen en els segles XVIII i XIX, encara són vigents avui dia, fins i tot si actualment el rei no intervé en els assumptes judicials o administratius de l'Estat. Com a Ombudsman sí que superviso els tribunals i s'esdevé que trobo

pertinent endegar procediments disciplinaris o, fins i tot, processar un jutge.

Al mateix temps, la independència dels tribunals i dels jutges és, sens dubte, d'una importància vital en qualsevol sistema de govern basat en l'Estat de dret, també en el meu país. Per tant, és pertinent debatre si la supervisió de l'Ombudsman pot ser compatible amb el principi d'independència dels tribunals.

Els principis de les Nacions Unides sobre la independència del poder judicial disposen que aquesta, la de garantir l'Estat i l'han d'establir la Constitució i les lleis. Tots els governs i les institucions tenen el deure de respectar i observar aquesta independència. Pel que fa al contingut de la independència, es disposa:

- en primer lloc, que el poder judicial resol sobre els assumptes imparcialment, d'acord amb els fets i de conformitat amb la llei, sense cap restricció, influències indegudes, pressions, amenaces, directes o indirectes, de qualsevol cercle o per qualsevol raó;
- en segon lloc, que el poder judicial té la jurisdicció de tots els assumptes de naturalesa jurídica i té l'autoritat exclusiva per a decidir si un assumpte objecte de resolució és dins les seves competències d'acord amb la llei;
- en tercer lloc, que no hi pot haver cap interferència inadequada o injustificada en el procés judicial, ni cap resolució judicial pot ser objecte revisió.

Tanmateix, els principis bàsics també contenen disposicions amb relació a la disciplina, la suspensió i la destitució de jutges. Aquests principis disposen, entre altres, que els càrrecs o les reclamacions contra els jutges, pel que fa a llur capacitat professional o judicial, s'han de tramitar d'una manera convenient i justa per mitjà d'un procediment adequat. Així mateix, els jutges es poden suspendre o destituir només per raons d'incapacitat o per comportaments que els impossibilitin de complir els deures que els han encomanat. Les resolucions en procediments disciplinaris, de suspensió o destitució, han de ser objecte d'una revisió independent.

Els mateixos principis bàsics, de vegades expressats de manera diferent, s'han de trobar en altres instruments internacionals, com ara els Principis Siracusa o els Estàndards mínims de la independència judicial, adoptats per l'Associació Internacional d'Advocats.

L'essència d'aquests estàndards és que els jutges poden ser independents, però no són intocables.

Els jutges poden ser independents de conformitat amb la llei, però no poden estar per sobre de la llei. Els membres del poder judicial que no compleixin adequadament el seus deures són un problema per a les parts amb relació a un cas particular i minen la confiança en la justícia en general. Això implica que ha de ser possible presentar queixes contra jutges i que cal alguna mena de supervisió, pel que fa als tribunals de justícia.

El fet que l'Ombudsman tingui el dret a supervisar els tribunals comporta molts avantatges importants.

En primer lloc, l'Ombudsman és fàcilment accessible a qualsevol, una part en el procediment o un testimoni que sent que se no l'ha tractat correctament.

En segon lloc, l'Ombudsman pot obrir una actuació d'ofici, fins i tot si no hi ha cap raó per a creure que l'error comès és tan greu que pot donar lloc a procediments disciplinaris.

En tercer lloc, l'Ombudsman pot investigar fins i tot assumptes menors i fer pronunciaments sobre bones pràctiques judicials o sobre la manera adequada d'aplicar regles procedimentals sobre les quals no resoldrà un tribunal superior en un tribunal d'apel·lació.

En darrer lloc, atès que l'Ombudsman és independent de la mateixa manera que un jutge, s'hauria de donar per fet que les seves intervencions no tenen cap altre objectiu que protegir els ciutadans i l'Estat de dret.

Si a l'Ombudsman se li atorga aquest poder d'escrutini, sembla que calen algunes limitacions amb relació a qui pot ser escollit Ombudsman i l'abast de les seves investigacions.

L'Ombudsman ha de ser un expert en assumptes judicials o, com a mínim, comptar amb algun expert d'aquestes característiques en el seu equip. No es pot permetre de cometre errors en aquesta àrea. Perquè el poder judicial accepti les recomanacions del l'Ombudsman, probablement cal que aquest sigui un jutge altament qualificat. Aquest fet restringeix la cerca de possibles candidats per a l'oficina de l'Ombudsman.

Pel que fa a l'abast, o més aviat a l'objecte, de les investigacions, és molt important que l'Ombudsman respecti la independència dels tribunals.

No investigo la manera amb què un tribunal ha valorat les proves en un cas, o com ha interpretat una llei important, si és que la interpretació es pot considerar com una de les alternatives legals dis-

ponibles. Tanmateix, podria actuar si una sentència o una resolució contravingués la llei.

Hi ha una queixa molt freqüent, en què una persona m'escriu i manifesta que el seu cas s'ha resolt inadecuadament perquè s'han tingut poc en compte algunes circumstàncies o que és innocent del delictes pel qual se l'ha condemnat. En aquests casos, normalment examino la resolució del tribunal, però després tanco la queixa i declaro que l'Ombudsman només pot obrir una investigació d'un assumpte que és objecte de la jurisdicció del tribunal en circumstàncies molt especials.

En teoria, en tots els casos relacionats amb els tribunals, dedico les meves activitats a aspectes de procediment. El tipus més freqüent de casos en aquesta àrea són queixes perquè un jutge tramita un cas massa lentament o no el tramita. Aquests casos poden semblar trivials, però intento prendre-me'ls seriosament perquè crec en la dita anglesa que diu "la justícia endarrerida és una justícia denegada".

Un altre element de respecte vers els nostres tribunals és el fet que, com a principi general, no investigo cap queixa contra un jutjat o tribunal mentre el cas objecte de queixa encara està pendent d'una resolució judicial, ja que això es podria considerar com una interferència indeguda en les activitats del tribunal. Una excepció a aquesta regla són, sens dubte, les queixes sobre processos massa lents.

Els mètodes que utilitza la meva institució per a supervisar els tribunals no són diferents dels que aplica en altres contextos. La major part de casos s'origina per queixes presentades per particulars i algunes actuacions són obertes d'ofici, per iniciativa pròpia, a causa d'al·legats fets en articles de diari o en programes de televisió. Alguns casos són conseqüència d'inspeccions que han dut a terme els defensors o llur equip. Quan investigo un tribunal o un jutjat examino casos oberts que s'han estat jutjant durant molt de temps i les resolucions adoptades per assegurar-me que s'han expressat de tal manera que es poden executar i que estan motivades d'una manera adequada.

Permeteu-me que us doni alguns exemples concrets de la tasca dels ombudsmen en aquesta àrea.

Durant l'any i mig, en què he estat dirigint la institució, no he trobat cap motiu per a processar un jutge. Durant el període previ de 10 anys, el meu predecessor en va processar cinc. Dos d'aquests processaments feien referència a casos penals, en què l'acusat s'havia deixat en llibertat condicional en una sentència de presó anterior. Si una persona d'aquestes característiques comet un nou delictes

durant el període de llibertat condicional, el tribunal li pot ordenar que compleixi la resta de la pena. Els jutges foren acusats en aquests casos perquè es jutjava l'acusat per un delictes comès abans de la primera pena. Sense tenir en compte el fet que el delictes fou comès abans del període de llibertat condicional, el tribunal va rebutjar la seva posada en llibertat.

Un altre cas feia referència a un jutge que va endarrerir les resolucions escrites en tres casos, de manera que, quan finalment les va lliurar, ja havia passat tot el temps establert per a interposar un recurs.

L'Ombudsman també pot obrir procediments disciplinaris contra un jutge, que poden anar des d'una amonestació, una reducció del salari o una destitució.

Durant el període anterior a què abans feia referència, el meu predecessor només va iniciar procediments disciplinaris en una ocasió. Feia referència a un jutge que havia aprovat la intervenció d'un telèfon, tot i que les circumstàncies no ho feien legalment possible.

Jo he iniciat un procediment disciplinari contra un jutge que va ordenar que la policia detingués i aportés un testimoni davant el tribunal, sense haver tingut en compte el Codi de procediment judicial.

Permeteu-me que esmenti un cas recent a tall d'exemple. L'acusat en un cas penal es va negar a personar-se per quarta vegada davant el jutge. Una sentència *in absentia* no era possible. Després de la vista oral, en què tant el fiscal com l'advocat defensor eren presents, però que, per motius obvis, fou molt curta, el jutge, d'ofici, va emetre una ordre de detenció. El tribunal pot, a iniciativa pròpia, decidir de detenir algú, però només després d'haver donat a les parts la possibilitat de presentar al·legacions en una vista oral. Es va recórrer contra la decisió, que fou anul·lada, i l'acusat mai fou detingut per la policia.

Un article de diari de l'endemà descrivia els esdeveniments que havien tingut lloc en el jutjat de primera instància i vaig decidir agafar el cas per iniciativa pròpia. Per decidir si iniciar o no un procediment disciplinari, vaig tenir en compte el fet que la mala resolució havia estat anul·lada per un tribunal més important i que l'acusat no fou detingut. Després d'alguns dubtes, que vaig expressar en la meva decisió, vaig refusar d'iniciar cap altra actuació que criticar el jutge severament. Si la policia hagués estat més ràpida i hagués detingut l'acusat, segurament hauria iniciat, com a mínim, un procediment disciplinari.

Penso que és just afirmar que generalment en el nostre país es considera que l'Ombudsman suec ha contribuït de manera significativa a la interpretació de la llei procedimental i al desenvolupament d'un codi informal d'ètica per als jutges. Els pronunciaments de l'Ombudsman en diverses matèries, com ara la confiscació de béns, la difusió en directe de vistes judicials, els infants com a testimonis i els contactes informals entre els fiscals i els tribunals s'esmenten en llibres jurídics i sentències judicials.

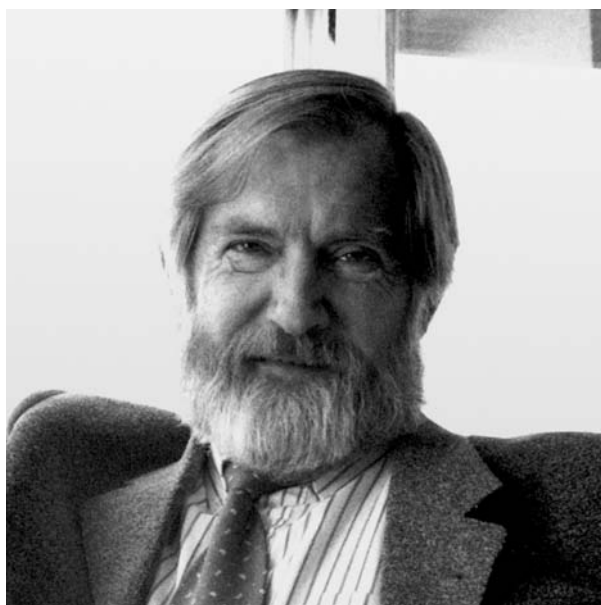
No vull apuntar, però, que el fet que l'Ombudsman tingui competències en l'àmbit judicial sigui l'única solució. Altres mecanismes de control són possibles. Al meu parer, l'essencial és que hi hagi la possibilitat de queixar-se d'un comportament inadequat, negligent o parcial d'un jutge. Estic convençut que una possibilitat com aquesta contribueix a mantenir la confiança pública en el sistema judicial i, de retruc, a l'estabilitat de la societat.

Moltes gràcies.

2. L'ÀMBIT TERRITORIAL DE L'OMBUDSMAN

2.1. L'OMBUDSMAN REGIONAL I L'OMBUDSMAN DE COMUNITAT NACIONAL: RELACIONS ENTRE LES INSTITUCIONS D'OMBUDSMAN DE DIVERSOS ÀMBITS

HERMAN WUYTS, INTEGRANT FLAMENC DE L'OMBUDSMAN FEDERAL DE BÈLGICA



- Integrant flamenc de la institució de l'Ombudsman federal de Bèlgica (1997-2005)
- Vicepresident de la regió europea de l'Institut Internacional d'Ombudsman (IOI) escollit durant la Conferència d'Ombudsman Internacional a Durban (2000).
- Cap de la regió europea fins al desembre del 2004
- Primer ombudsman federal de Bèlgica (1996)
- Investigador a la Universitat Catòlica de Lovaina i professor a la Facultat Erasmus de Brussel·les de cursos de participació ciutadana, democràcia, i estructures locals i regionals a Europa (1968-1997)
- Llicenciat en Ciències Polítiques i doctor en Ciències Socials
- La Cambra de Representants de Bèlgica nomena dos mediadors: un per als francòfons i l'altre per als flamencs, ambdós definits com a mediadors federals, que actuen col·lectivament. Tenen competències en les queixes relacionades amb les autoritats federals, exceptuant-ne les referides a les autoritats administratives, que tenen el seu propi Defensor per disposició legal individual

ELS OMBUDSMAN FEDERALS

(Traducció resum de la ponència original)

Gràcies, senyor Ribó, per la vostra invitació. Estic molt content de ser aquí i poder fer aquesta xerrada. Començaré aquesta ponència explicant-vos quin és el context del meu país.

Bèlgica és un país petit, només té deu milions d'habitants. Té tres comunitats, tres regions i una combinació d'aquestes, la qual cosa fa que la situació de l'Ombudsman sigui un xic especial. No hi ha problemes entre les regions i els Ombudsman federals. Tot i així, cal explicar una mica quines regions hi ha a Bèlgica, què és l'Ombudsman regional i què és l'Ombudsman federal.

No vull fer una classe magistral sobre l'estructura política de Bèlgica. Tot i així, hi ha una cosa que és important que recordeu i és el fet que els Ombuds-

man federal som ombudsman parlamentaris, la qual cosa vol dir que ens ha escollit el Parlament.

En l'àmbit federal, hi ha la Cambra de Representants i el Senat. La nostra constitució estableix que Bèlgica és un país federal. Tanmateix, no hi estic d'acord, perquè un sistema federal emergeix de diverses parts i això és el contrari del que va passar a Bèlgica. Fòrem un estat unificat que progressivament es va anar dividint. Així, doncs, prefereixo dir que és un país regionalitzat. L'especificitat més important del nostre sistema és que no hi ha cap relació jeràrquica entre les parts regionals i federals. Per exemple, jo no puc controlar l'Ombudsman regional ni ell a mi. Cadascú té atribuïdes competències diferents.

El fet que no hi hagi cap jerarquia entre el sistema regional i federal comporta que no puguem intervenir en el poder legislatiu de les regions. De la mateixa manera, les regions no poden intervenir

en l'àmbit federal, tot i que tenen el poder de canviar lleis federals si hi tenen competència. La resta d'institucions, la monarquia i el Senat, políticament, no tenen res a veure amb l'Ombudsman. Només hem de retre comptes a la Cambra dels Representants.

A Bèlgica, hi ha altres institucions amb funcions similars a la de l'Ombudsman, la qual cosa també és important, quant a la tasca que acomplim. Hi ha un comitè parlamentari per als serveis d'informació i un comitè per al sistema policial. Això significa que no tenim cap competència en cap d'aquestes dues àrees.

Pel que fa al poder judicial, no hi tenim cap mena de competència. Quan ens arriben queixes amb relació a temes judicials, les hem de remetre al Consell Superior de Justícia. Els àmbits en què tenim competències són completament diferents dels àmbits en què els Ombudsman regionals són competents, per la qual cosa hi ha una distinció molt clara entre els ombudsman federals i els regionals.

Tot aquest context pot ser difícil d'explicar als països en què el sistema federal té un cert poder de control sobre el sistema regional, com passa per exemple a Alemanya. Això, però, no passa a Bèlgica. Ens hem inspirat en el model escandinau. Hi poden haver petites diferències, però el que és absolutament cert és que som ombudsman parlamentaris. Hem estat nomenats pel Parlament i tenim el control de les funcions de mediació, com la majoria d'ombudsman, com a mínim en teoria.

Així, hi ha una diferència entre la teoria i la pràctica de ser un ombudsman parlamentari. Tot i que som elegits pel parlament, l'important en el sistema polític belga no és el parlament, sinó el Govern. Si els ministres accepten alguna cosa, aleshores els partits polítics hi donaran suport al parlament. Fins i tot les lleis de l'Ombudsman, aprovades el 1995, les féu completament el Govern, encara que després es passaren al Parlament i fou aquest darrer qui finalment les aprovà.

Com podeu observar, hi ha una gran diferència entre la teoria i la pràctica. El que és absolutament impossible és que els ombudsman federals tinguem poder sobre els ombudsman regionals. Com sabeu, tenim dos ombudsman federals: un que parla francès i l'altre que parla flamenc. Jo sóc el que parla flamenc, però això no vol dir que hi hagi una divisió en l'oficina dels ombudsman federals. Personalment, prefereixo la idea del Povedor de Justícia, perquè aquest no escull per avançat ni els habitants ni l'Administració.

L'Ombudsman roman imparcial. Rep queixes i intenta esbrinar què hi ha darrere. Després demana a l'Administració que l'informi sobre els fets. Només així pot avançar en la investigació. El fet de ser independents és interessant, però vull fer altre cop la distinció entre la teoria i la realitat. A tall d'exemple, voldria posar en relleu la qüestió financera. Tenim una dotació econòmica, no som en el pressupost del ministeri. El Govern no fixa el pressupost que necessitem, ho fa el Parlament. Així, si volen, ens poden denegar els diners que els demanem, per la qual cosa la independència de què parlava anteriorment no és absoluta.

Una altra qüestió important és la neutralitat política. Aquí també vull fer la distinció entre el que és oficial i he estat explicant durant nou anys en les diverses trobades d'ombudsman, i la situació real. Atès que el Parlament ha de renovar el nostre càrrec, un cop n'ets un candidat, necessites el suport del Parlament. Els qui no en tinguin el suport, no els renovaran.

Pel que fa a les dades, cada any rebem 6.000 queixes aproximadament. I s'accepten les nostres recomanacions en el 85% dels casos. Això està molt bé i internacionalment és satisfactori. Tot i així, això significa que en el 15% dels casos no tenim èxit. Ja hem donat a conèixer alguns d'aquests casos diverses vegades i hem fet les recomanacions corresponents al Parlament, però fins fa tres anys no les tenia gaire en compte.

D'on provenen les queixes? Fins fa tres anys la major part de queixes (més d'un 40%) feia referència a l'àmbit financer. Ara això ha canviat una mica. Les queixes amb relació a l'àmbit financer s'han reduït un 27% i les de l'àmbit social, un 60%. En el sector econòmic, però, gairebé no hi tenim competències. I em preguntareu: on és l'educació? De l'educació, se'n encarreguen les regions. No tenim competències en educació. No en rebem cap queixa perquè el sector està regionalitzat. No hi podem intervenir. L'únic que podem fer és remetre els assumptes en què no som competents a l'entitat que en té la competència.

Com ombudsman, podem ajudar la Cambra dels Representants. Ens poden usar per controlar el govern i poden tenir molta influència si la volen fer servir. Ara bé, si el Parlament no reacciona amb relació a les nostres recomanacions, hi ha un problema greu.

Penso que a Bèlgica vivim en un paradís. No tenim problemes importants, ni conflictes ni grans dificultats. Malgrat això, no totes les institucions funcionen com caldria i això cal tenir-ho en compte.

FRÉDÉRIC BOVESSE, MÉDIATEUR DE LA RÉGION VALONA (BÈLGICA)



- Médiateur (Ombudsman) de la Région Valona de Bèlgica des del mes de febrer de 1998
- Conseller jurídic a la Federació Belga de les Cooperatives (FEBECOOP) durant 8 anys, des del 1988 fins al 1995
- Conseller al servei del Médiateur de la Région Valona durant tres anys (1995-1998)
- Llicenciat en Dret per la Universitat de Montpeller
- El 1994 el Parlament Regional Való va signar el Decret que donava pas a la creació de l'Ombudsman regional; amb una independència total del Parlament, del Govern, de l'Administració i dels ciutadans, les seves competències se sintetitzen en la rebuda de reclamacions relatives al funcionament de les autoritats administratives regionals de Valònia en les seves relacions amb els ciutadans

RELACIONS ENTRE INSTITUCIONS D'OMBUDSMAN D'ÀMBITS DIFERENTS

No puc començar la meva intervenció sense agrair al nostre amfitrió, el senyor Rafael Ribó, que ens hagi rebut tan càlidament. Acompanyo aquests agraïments amb les meves sinceres felicitacions pel 20è aniversari del Síndic de Greuges de Catalunya.

Benvolgut senyor Ribó,
És el segon cop en poc temps que em rebeu a Barcelona, valoro la vostra disponibilitat i la informació que sempre m'heu volgut trametre. Estenc aquest reconeixement al conjunt de vostre equip sobre el qual us recolzeu. En la vostra invitació, hi féreu constar el desig que exposés a aquesta honorable assemblea la situació de la mediació parlamentària a Bèlgica, en tots els diversos nivells institucionals.

Permeteu-me, prèviament, de comentar-vos que la interpretació del vocabulari que faré servir varia en funció del seus interlocutors, i de la situació institucional i constitucional que ha viscut cadascú en la seva regió.

Si parlem de federalisme, de regionalisme, fins i tot del comunitari, cap país europeu no presenta

una situació idèntica a cap altre. Pel que fa a les semblances, aquestes no són significatives.

Després d'aquesta puntualització, em poso igualment en guàrdia, quant a les apreciacions que es puguin convertir en judicis vinculats a la situació institucional viscuda en un o altre indret de la nostra unió o, per un o altre mediador, ja sigui nacional, federal, regional, comunitari o local.

Si heu passat pel nostre país en el decurs d'aquest any, no se us pot haver escapat l'esdeveniment. Aquest any celebrem el 175è aniversari de la creació de Bèlgica i, al mateix temps, el 25è aniversari de la regionalització.

Si consultem la història del nostre país, hi ha una cosa evident: Bèlgica abans de convertir-se en Bèlgica, ja era ben bé europea. El nostre territori fou adés austríac, adés francès, adés espanyol, adés neerlandès. Així mateix, fou el camp de batalla de les grans potències europees. El nostre país és un fill de la guerra, nascut el 1830 d'un consens entre aquestes mateixes potències europees, respecte del qual els nostres avantpassats tingueren ben poca cosa a dir.

Això, no obstant, no va caldre esperar gaire temps perquè sorgissin les reivindicacions regionalistes.

Fins i tot, es pot considerar que el fet regionalista ha format part de les arrels del nostre Estat, malgrat tot, unitari.

Tot i que són apassionants, no em puc estendre en les etapes de la regionalització de Bèlgica. Malgrat això, les puc resumir. El 1890, seixanta anys després de la creació de Bèlgica, el corrent regionalista ja estava en marxa. Així, a Valònia, els congressos regionalistes s'anaren succeint. El 1912, Jules Destrée, ardent defensor de Valònia, escrigué en la seva cèlebre i històrica carta al rei: "senyor, de belgues, no n'hi ha, el que hi ha a Bèlgica són flamencs i valons".

Entre les dues guerres mundials, el combat lingüístic va esdevenir més cru i només el soroll de les botes nazis va impedir les vel·leitats d'alguns. Així, les primeres temptatives de transformació del nostre país en estat federal foren l'objecte d'una proposta de revisió constitucional, rebutjada l'any 1931.

L'any 1963 es revifà el procés de federalització de Bèlgica. De fet, es reconegueren quatre regions lingüístiques oficials: la regió de llengua francesa, la regió de llengua neerlandesa, la regió de llengua alemanya, i la regió bilingüe de Brussel·les.

Malgrat això, va caldre esperar fins a la reforma de 1980 perquè Bèlgica entrés de manera irreversible en l'era del federalisme. Es crearen les regions flamenca i valona. Moltes altres reformes completaren el procés endegat. Es regulà el destí de Brussel·les, la regió capital, s'incrementaren les competències de les entitats federades i els mitjans financers aferents.

Actualment, l'article primer de la constitució belga estableix que "Bèlgica és un estat federal que es compon de comunitats i de regions".

A més de les institucions federals preexistents- la Cambra dels Representants, el Senat, la Monarquia i el Govern federal- cada entitat regional i comunitària té les seves pròpies institucions, parlament i govern.

Al meu parer, l'originalitat del federalisme belga rau en el que es podria anomenar "la gestió de competències" de cada nivell de poder. És el principi de la independència i de l'autonomia el que preval. L'autonomia dels poders locals- províncies i comarques- és un fet assolit malgrat l'existència d'una tutela regional, essencialment legal. Pel que fa a la distribució de competències entre l'Estat federal i les entitats federades, aquesta ha estat objecte i continua sent objecte de crues negociacions polítiques. El principi general que es desprèn de les reformes constitucionals és una cessió pro-

gressiva de les competències de l'Estat federal a les regions i les comunitats.

El tren està irremediablement en marxa.

Aquí cal fer una puntualització històrica. Mentre el regionalisme való- del sud del país- es va afirmar fins a la regionalització de 1980 amb reivindicacions "gairebé estatals", avui dia les perspectives s'han invertit entre el nord i el sud del país. En efecte, durant nombroses dècades, les reivindicacions flamenques foren principalment lingüístiques, davant l'hegemonia de la cultura francòfona, present en tots estrats del poder. Durant la postguerra, aquestes reivindicacions es van assolir i van invertir la posició de Flandes en la gestió de l'Estat belga. Valònia, afeblida per una siderúrgia en declivi, que ja havia tingut la seva època de glòria, va haver d'accentuar les seves reivindicacions per fer front a un nou desequilibri del qual presentia convertir-se en la víctima. Així, en l'inici del tercer mil·lenni, sembla que Flandes està perfectament emmotllada en la regionalització i afirma que està preparada per assumir, sola, el seu destí, mentre que Valònia, que es recupera lentament dels sobresalts de les crisis econòmiques que alenteixen el seu redreçament econòmic, es veu dins d'un estat federal solidari que assegurí una repartició de les riqueses més justa i equitativa. D'algun manera, un retorn del pèndul.

Passi el que passi en un futur, pròxim o llunyà, les competències de l'Estat federal aniran disminuint, i les de les regions i comunitats s'aniran incrementant.

A això cal afegir, segons el concepte d'independència que evocava fa un instant, les competències, ja siguin federals o comunitàries, són exclusives de l'entitat que en té la responsabilitat. Això vol dir que no hi pot haver cap tipus de sobreposició, interferència o concurrència entre els diversos nivells de poder, per una mateixa competència atorgada.

A més, cada entitat federada, per mitjà de l'acció governamental o l'activitat parlamentària, pot legislar i intervenir lliurement en els dominis de competències que els són propis. Això significa que en el nostre país, una llei federal és equivalent a un decret regional i viceversa, sense cap superioritat de la disposició federal dins del principi de la jerarquia de les normes.

En resum, Estat federal = regió = comunitat

Insisteixo en aquesta característica del federalisme belga, que és un cas únic a Europa. A aquest títol, assenyalo com a exemple que Bèlgica pot ser representada per instàncies regionals respecte de

les instàncies europees en funció de les temàtiques i les competències abordades.

Aquest sumari de la nostra aventura constitucional, que és lluny d'haver finalitzat, us permet, espero, d'entendre millor els lligams, o més aviat l'absència de lligams sobre el pla institucional entre la Institució Federal d'Ombudsman i les institucions regionals i comunitàries de mediació que hi ha al nostre país. Parlo dels lligams institucionals, per descomptat, ja que els lligams de col·laboració i d'amistat existeixen, sens dubte, entre els mediadors parlamentaris belgues.

Pel que fa al camp de les nostres intervencions, en funció de les competències a les quals fem referència, no hi ha cap interferència possible, ni tan sols en algunes matèries en què la frontera entre el regional i el federal és encara difusa. Aquest és el cas en certs mecanismes fiscals o dels procediments d'indemnització social d'algunes categories de la població, com ara les persones discapacitades.

De la mateixa manera que la regió valona, la regió flamenca, fusionada a la comunitat flamenca, té un ombudsman amb qui no podem concórrer en la instrucció d'alguns expedients de reclamació, fora dels contactes amicals i iniciatives comunes que endeguem, principalment, en una xarxa de mediadors públics de Bèlgica. El mateix s'esdevé amb la meva companya mediatra de la comunitat francesa.

Per tant, tal com us indicava, els eixos de col·laboració intervenen en les nostres institucions. Pel que fa a l'àmbit de la regió valona, aquests es manifesten tant respecte de l'àmbit federal com del comunitari.

De fet, tal com heu pogut constatar al llarg del meu discurs, que no podia ser res més que un resum de la realitat, la situació constitucional del nostre país, particularment complex i poc entenedor per a la majoria de mortals i, evidentment, per a les capes més desfavorides de la societat, demana un nivell cultural elevat.

En conseqüència, identificar un litigi, posar-lo en el context de la competència que li pertoca, identificar el nivell de poder responsable esdevé per al ciutadà un trencaclosques kafkià. No és estrany, doncs, que se'ns adrecin, als uns i als altres, persones que s'han equivocat de porta. La nostra tasca, tot respectant el marc de les nostres competències, que també ho és de la nostra eficàcia, és donar a la transparència administrativa tot el seu sentit. Per això, dins d'una certa simplicitat, cada mediatra, a qui s'han adreçat erròniament, trameta al seu col·lega mediatra competent la reclamació perquè en pugui fer la instrucció. Aquesta actitud

és la més adequada per a les institucions com les nostres, destinades a facilitar el contacte i el diàleg entre els ciutadans i l'Administració.

El 1998, quan vaig accedir al càrrec de mediatra de la regió, immediatament vaig endegar un procés per mirar d'optimitzar l'accessibilitat de la meua institució (possibilitat de presentar la queixa oralment, l'absència de formalisme, número de telèfon gratuït, lloc web interactiu). Qui parla d'accessibilitat parla de proximitat. Així, doncs, vaig desenvolupar al llarg dels anys una xarxa d'oficines descentralitzades arreu de Valònia. Actualment, hi ha tretze punts de contacte on es presten els meus serveis durant una jornada completa cada quinze dies. Aquesta xarxa, assolida avui dia, permet a la meua institució de registrar més d'un quart de les reclamacions que arriben a l'any. Fa dos anys, després d'haver-se creat un servei de mediació en l'àmbit de la comunitat francesa de Bèlgica, vaig proposar al col·legi de mediadors federals i a la meua nova col·lega de la comunitat francesa d'associar-nos per a desenvolupar tasques comunes en les cinc ciutats més importants de la regió valona. L'interès d'aquesta iniciativa rau en el fet de permetre al ciutadà d'adreçar-se a una finestra única per a relatar oralment un litigi a què ha de fer front, sigui quina sigui la competència que li pertoca o l'àmbit de poder implicat.

A més, amb la meua col·lega de la comunitat francesa, treballem plegats en tasques importants per mirar de donar a conèixer millor les nostres institucions al gran públic. Així mateix, desenvolupem una metodologia comuna en les relacions que mantenim amb els nostres parlaments recíprocs.

De moment, estem duent a terme una activitat de cooperació amb les institucions de mediació de l'Àfrica Occidental, amb els membres de l'Associació d'Ombudsman i Mediatres de la Francofonia, fent-los partícips de l'experiència fructuosa en el si de les nostres pròpies institucions.

Tal com heu pogut constatar, els lligams que existeixen a Bèlgica entre les institucions d'ombudsman dels diversos nivells de poder són reals i penso que eficaços, encara que convingui anar més lluny encara per a accentuar la nostra col·laboració en benefici de l'interès general dels nostres conciutadans.

Arreu del món, tant a Europa com a d'altres llocs i també en el nostre país, la mediació apareix de mica en mica com un element indispensable en el consens ciutadà.

En les nostres poblacions sentim una responsabilitat ciutadana més gran i una demanda creixent d'un veritable contracte de societat que defineix

els drets i les obligacions de les parts. Cadascun hi té la seva part de responsabilitat i n'ha de donar compte. La lluita desigual no hi pot tenir cabuda.

Avui dia els nostres conciutadans reivindiquen la transparència administrativa. Les disposicions legals sobre la motivació dels actes administratius, sobre l'accés del ciutadà als documents administratius concorren a acomplir aquests objectius. Tanmateix, queda un llarg camí per a recórrer, ja que de les paraules, en aquest cas disposicions legislatives, als fets hi ha un llarg camí.

Actualment, els nostres conciutadans volen participar de la vida de la ciutat. Volen que se'ls consultin sobre els grans projectes d'ordenació del territori, a tall d'exemple. Volen que la qualitat de vida sigui un element essencial de les polítiques mediambientals. Volen poder interpellar el polític i obtenir respostes clares i precises a llurs preguntes i preocupacions.

Avui dia els nostres conciutadans volen una administració moderna, acollidora, eficaç. La funció pública ha d'esdevenir el mirall d'actuació d'un estat o d'una regió.

Actualment, els nostres conciutadans ja n'estan tips, de la plèthora de les lleis, els decrets, els reglaments, les circulars, els procediments etc. Ha arribat l'hora de la simplificació administrativa. Darrere d'aquest concepte, es perfila tot un estat mental, un canvi de mentalitat profund que afecta positivament cada actor de la societat. Totes aquestes pretensions legítimes i no limitatives dels nostres conciutadans s'inscriuen encara de manera massa marcada en un mitjà complex.

Pel que fa a Bèlgica, ja ho haureu entès i pel que fa a la unió Europea, ja ho sabeu: un procés de complexitat que afavoreix l'opacitat, els abusos, porta com a conseqüència el rebuig dels ciutadans.

“Ningú no pot ignorar la llei”. Encara podem donar crèdit a aquesta màxima, davant la constatació de la multiplicitat i la complicitat de les normes jurídiques actuals?

Davant d'aquesta evidència, qui pot qüestionar la necessitat i la legitimitat dels mediadors i els ombudsman?

No només els règims quan esdevenen democràtics tenen la necessitat de la mediació per a revelar, intensificar i desenvolupar llurs intencions democràtiques: les nostres democràcies també. Encara que estiguin consolidades, tenen la necessitat d'institucions com ara les nostres per a qüestionar-se permanentment. No hi ha democràcia

sense control. Els mediadors són, sens dubte, un braç poderós per a reforçar els mecanismes de control existents, que, cada vegada més, han de fer front a murs d'opacitat.

Però no ens equivoquem, la mediació és una eina no un fi en si mateix. És una eina que utilitzem nosaltres, els mediadors, per mirar d'assolir la màxima eficàcia i perfecció en les nostres formes d'intervenció. De tota manera, no ens encaparrarem *errare humanum est*. El camí cap a la perfecció és llarg i la perfecció, impossible d'assolir, malauradament. Al llarg de la ruta ens esperen tant errors com traves que frenaran la nostra progressió.

Cal que parem esment al desenvolupament de la mediació, que, al llarg dels darrers anys, s'ha manifestat de manera exponencial. Aquesta evolució ha arribat a un punt en què qualsevol forma de diàleg entre el ciutadà i l'autoritat pública passa per la creació d'un mediador.

Cal que preservem l'especificitat de la mediació i, més particularment de la mediació institucional, pel que fa a la independència i la generalitat de competències.

És el cas dels mediadors federals, regionals i comunitaris a Bèlgica. Tanmateix, hem vigilar de no ofegar-nos en un mitjà connex de mediació, que ens pot submergir.

A més, els mediadors públics, institucionals i parlamentaris s'haurien de mobilitzar més per unir i federar llurs esforços, més que no motivar la divisió.

Conec el discurs de certes instàncies internacionals, que defensen la creació de categories de mediadors i una jerarquització de mal gust que no es basa en cap justificació legítima. Tal com he indicat en l'inici de la meua exposició, en els nostres estats europeus, en molts en què el federalisme ha fet el seu camí, aquest s'ha emmotllat a les especificitats pròpies de cada estat. No sóc capaç de descriure-les però a Espanya, Itàlia, Alemanya i altres, les realitats a què s'enfronten els mediadors són diferents. Una cosa les uneix, però, i és la mateixa finalitat: el servei al ciutadà. Aquesta finalitat és la mateixa per a tots els mediadors.

El 2001, a instància de Jacob Söderman, mediador europeu, va tenir lloc a Brussel·les una trobada de mediadors nacionals i regionals de la Unió Europea i, una part a Namur a instàncies dels mediadors regionals i federals de Bèlgica. Aquesta trobada aplegava en un mateix lloc els mediadors nacionals i regionals de la Unió. A més, les sessions plenàries i els tallers que van tenir lloc es van organitzar tant per als mediadors nacionals

com per als regionals. Pel que fa en les temàtiques i els debats que van tenir lloc al llarg de les diverses sessions de treball, la distinció entre mediadors nacionals i regionals no es va considerar pertinent. Així, doncs, els interessos generals i els interessos específics relatius a certes matèries no són diferents entre nosaltres, ja siguem nacionals, federals o regionals. Ans al contrari, aquesta trobada va mostrar l'oportunitat de la unitat de les nostres institucions i la necessitat de compartir plegats valors comuns i experiències enriquidores.

Aquesta iniciativa que havia pres temps per a madurar, afavorida per la situació específica de Bèlgica, no s'ha tornat a reprendre, cosa que és una llàstima.

Si la Unió Europea roman com a una unió d'estats, el fet que l'Europa de les regions és una realitat que el ciutadà comprèn també roman, per la qual cosa no seria assenyat ignorar-ho.

En el meu país, en la meua regió, assumeixo plenament la meua funció de mediador, que m'ha estat encomanada pel Parlament való. A aquest respecte, se'm podria qualificar de mediador nacional amb vocació regional, en la mesura que l'àmbit federal no té cap facultat d'intervenció en el camp de les meves competències exclusives. S'esdevé el mateix en les relacions exteriors que desenvolupen les regions. Aquestes poden formalitzar amb estats o regions estrangeres acords de cooperació, com ara tractats. En conseqüència, la tasca i la legitimitat de la representativitat del mediador regional en les instàncies internacionals no s'han de menysvalorar.

Les organitzacions internacionals de mediadors, siguin quines siguin, apleguen mediadors nacionals, federals, regionals, comunitaris i locals. Si la mediació és sinònima de seny, cal que els mediadors siguin assenyats i es respectin entre ells.

És aquest respecte el que prediquem i intentem assolir en el nostre país amb tots els lligams que tenim amb les diverses institucions d'ombudsman dels diversos nivells de poder. Aquest objectiu, que requereix un esforç de totes les parts presents, hauria de ser objecte de reflexions a més gran escala, principalment geogràfica.

Senyors i senyores, estimat senyor Ribó,

La vostra institució fa vint anys. La meua n'acaba de fer deu. La institució del Síndic de Greuges, dirigida durant més de deu anys pel vostre predecessor Anton Cañellas i avui dia pel Sr. Ribó, figura com una de les institucions regionals de mediació més emblemàtiques d'Europa, gràcies a la qualitat del vostre treball i a la confiança dipositada per les institucions catalanes en la tasca dels mediadors. Penso que la vostra regió té una veritable cultura de la mediació que és un exemple per a tots nosaltres. Més de trenta comarques catalanes disposen d'un mediador local. És un nombre excepcional, tenint en compte que en la meua regió hi ha només dues ciutats importants que en disposen. En falten 260.

Us reitero les meves felicitacions i us desitjo molt d'èxit en aquests tres anys que resten, els quals tindran la meua atenció i el meu interès. Gràcies per la vostra invitació.

Us agraeixo la vostra atenció.

2.2. L'APARICIÓ DE L'OMBUDSMAN EN L'ÀMBIT LOCAL

ULCO VAN DE POL, GEMEENTELIJKE, OMBUDSMAN D'AMSTERDAM, HOLANDA



- Ombudsman d'Amsterdam i d'altres cinc municipis (Almere, Landsmeer, Waterland, Weesp, Oostzaan en Zaanstad) des del març de 2005
- Exmembre de l'Acadèmia de Dret Penal de la Universitat Lliure d'Amsterdam
- Exassessor del Departament de Dret Públic del Ministeri de Justícia holandès. Encarregat de revisar el Codi Penal i la Llei dels principis penitenciaris.
- Membre del Registratiekamer (Agència de Protecció de dades holandesa) 1994
- Adjunt a jutge a Amsterdam (1983)
- Llicenciat i doctor en Dret
- L'oficina de l'Ombudsman d'Amsterdam va néixer el 1987. Les seves tasques estan fixades en l'Estatut, el qual el proveeix d'una independència total, i el permet accedir a tot el que necessiti per a dur a terme la seva investigació. No pot investigar queixes en contra del govern local, nacional o provincial, els casos pendents de resolució judicial, ni els assumptes relacionats amb el consum

INTRODUCCIÓ

Amsterdam ha tingut un ombudsman durant relativament molt temps. La meva predecessora, Nora Salomons, fou la primera a exercir aquest càrrec el 1987. La vaig succeir el mes de març d'enguany.

La capital neerlandesa fou la primera de nomenar un ombudsman. Altres ciutats grans la van seguir. Des de l'1 de gener de 2006, cada municipi dels Països Baixos i també altres organismes públics han de tenir una funció d'ombudsman. Dic funció perquè l'Ombudsman pot ser una persona, o bé un comitè. Els municipis que no tenen aquesta funció entren dins les competències de l'Ombudsman nacional. Aquesta situació, l'estableix la Llei administrativa general, que recull disposicions per a tractar les queixes dels administrats.

Durant alguns anys, l'Ombudsman d'Amsterdam ha estat exercint en alguns municipis de la rodalia. A més d'Amsterdam, la meva àrea cobreix dues

ciutats més grans de, com a mínim, 200.000 habitants, Almere i Zaandam, i una ciutat més petita anomenada Weesp. D'acord amb la nova llei, més municipis de l'àrea entraran dins les competències de l'Ombudsman d'Amsterdam. En total, hi ha aproximadament un milió dues-cents mil persones en la meva àrea de treball.

El meu nomenament com a ombudsman, la nova llei dels Països Baixos i les vostres jornades ofereixen una bona oportunitat per a reflectir el valor afegit de tenir un ombudsman d'àmbit local. El manteniment d'un ombudsman independent és molt costós per als municipis grans i, fora de l'abast, dels més petits.

En aquesta conferència, tractaré els temes següents:

- Les funcions de l'Ombudsman
- Els poders
- L'organització en l'àmbit local
- L'estratègia per a desenvolupar la tasca de l'Ombudsman

FUNCIONS DE L'OMBUDSMAN

De manera general, l'Ombudsman té dues funcions. Una és investigar i resoldre queixes professionalment i vetllar perquè les actuacions de les autoritats governamentals siguin curoses i assenyades. Aquesta és la nostra funció principal vers els administrats. La societat ha de tenir la possibilitat de recórrer a un organisme independent si té problemes amb el govern local o nacional.

La segona funció és identificar deficiències estructurals o defectes en els serveis que el Govern proveeix al públic. La possibilitat de reflectir l'Administració és un motiu important per a nomenar un ombudsman en un alt nivell. La condició per a dur a terme aquestes funcions és que la tasca de l'Ombudsman no es pot limitar a investigar queixes. Els ombudsmans dels Països Baixos tenen l'autoritat d'iniciar actuacions d'ofici. Això proporciona més marge de maniobra. L'Ombudsman determina l'abast de la investigació i no s'ha de limitar a la persona que presenta la queixa, encara que algunes actuacions d'ofici sovint sorgeixen d'una queixa presentada individualment.

PODERS

Un ombudsman té amplis poders. Tot i que no he dut a terme cap estudi comparatiu, suposo que els poders que tenim als Països Baixos són semblants als dels altres països. L'Ombudsman té el dret d'obtenir tota la informació necessària per a acomplir la seva tasca. Les autoritats governamentals tenen el deure de cooperar i respondre a les demandes i els requeriments de l'Ombudsman. Una resolució d'un ombudsman no és vinculant com una sentència d'un tribunal. Tanmateix, les autoritats governamentals tenen el deure d'actuar d'acord amb les recomanacions de l'Ombudsman. La difusió és una arma molt poderosa. Tanmateix, si s'utilitza, es renuncia al control del que passa. Els polítics poden agafar un assumpte espinós i l'Ombudsman corre el risc de perdre la funció de lideratge.

ORGANITZACIÓ EN L'ÀMBIT LOCAL

Què necessita un ombudsman per a acomplir la seva tasca?

- El fet que la societat sigui conscient que existeix;
- Una xarxa municipal;
- Independència;
- Personal professional per a tramitar les queixes.

El coneixement i l'abast

El coneixement

Aquesta tasca és permanent. Una recerca a Amsterdam ha mostrat que els que més coneixen l'Ombudsman són els homes blancs d'origen neerlandès amb el nivell d'educació més alt. Això no és gaire representatiu. Tot i així, una part important dels interessats són persones que tracten amb el Departament d'Afers Socials d'Amsterdam. Són visitants freqüents del Servei d'Atenció a les Persones. Aquest grup es compon de persones de totes les edats, tant d'origen neerlandès com estranger. Tot i així, les xifres presenten un quadre distorsionat. Entre el 40% i el 60% dels interessats presenta greus queixes sobre el Departament d'Afers Socials i demana ajuda per a aclarir dubtes. Així i tot, encara hi ha seccions importants de la població a què no arribo. Des del meu nomenament, a principis d'any, he manifestat que vull ser l'Ombudsman de tots els ciutadans d'Amsterdam. Quan dic això vull dir totes les parts de la població. Per assolir un abast d'aquest tipus, has de duplicar els esforços, cosa que precisament intentaré fer aquesta tardor.

Com arribes a un ciutadà d'Amsterdam?

Un lloc web ha esdevingut un mitjà indispensable per a arribar a la gent. Estem perfeccionant el nostre lloc web. L'estem transformant en una plataforma interactiva per a la comunicació i la informació. La societat pot visitar el lloc web per obtenir informació sobre cada àrea: habitatge, salut, tributari, espais públics, i transport i trànsit. Així mateix, visualitzar els casos que l'Ombudsman ja ha tramitat. Les persones també poden presentar una queixa per correu electrònic mitjançant un formulari. Aquest formulari inclou un qüestionari que mostra a les persones si l'Ombudsman és la figura adequada per a tramitar el seu cas, per exemple: *el departament del govern en qüestió ja coneix la queixa? El departament forma part del municipi, o l'assumpte fa referència a impostos estatals, la qual cosa és fora de les competències de l'Ombudsman?* També hi ha enllaços a altres autoritats, com ara els tribunals, l'Ombudsman estatal i els comitès que tramiten queixes en diversos sectors.

El lloc web i els apartats proveïts pels departaments municipals descriuen les maneres amb què les persones poden presentar les queixes:

- per carta
- per correu electrònic
- al Servei d'Atenció a les Persones, o amb una cita prèvia

Aquest fàcil accés és un dels extrems que un ombudsman local pot oferir. Proporciona un con-

tacte directe amb els membres de la societat i llurs emocions. Vénen al Servei d'Atenció a les Persones amb bosses plenes de papers que buiden sobre la taula. Una mescla variada i colorida visita l'Ombudsman. De vegades, el nostre personal pot resoldre els problemes amb els departaments municipals durant el SAP. Passi el que passi, informem tothom en pocs dies sobre el curs dels passos que estem duent a terme. Això cultiva la confiança de la societat vers la nostra institució.

Per incrementar encara més la nostra accessibilitat establim oficines d'atenció en els altres municipis grans, Almere i Zaanstad. És una manera d'enfortir les relacions amb les administracions locals i els funcionaris. El trasllat de la meva oficina de l'Ajuntament a un edifici atractiu sobre un canal d'Amsterdam, fàcilment accessible, és una altra manera de reforçar la independència de l'Ombudsman.

Xarxa municipal

Una bona cooperació amb els departaments municipals és absolutament necessària. La possibilitat de mantenir una xarxa local amb aquests departaments és el gran avantatge de tenir un ombudsman local. Les persones que tramiten queixes en els departaments municipals i llurs coordinadors són persones de contacte importants per a nosaltres. Tanmateix, mantenir la xarxa requereix molt de temps i l'atenció permanent de l'Ombudsman i el seu personal. Sovint em sento com un ambaixador que viatja als quaranta departaments municipals d'Amsterdam, els catorze ajuntaments locals i llurs organismes i els altres municipis en què tinc competències. En resulta un total de 20.000 funcionaris. Així i tot, és molt beneficiós d'interactuar fluidament amb aquests departaments.

Confiança

La confiança és una cosa que t'has de guanyar. Principalment, hem d'estar convençuts que la nostra tasca com a guardians és de qualitat. Tenint en compte que fem bé la nostra feina hem de bastir la confiança deixant que la societat vegi el que fem. El missatge que hem de transmetre és que l'Ombudsman és un investigador independent, que vetlla perquè les actuacions del govern local siguin curoses i assenyades. Has de tenir difusió regularment. Així mateix, necessites alguns casos importants per a mantenir el teu nom viu en la premsa i la societat.

La independència de l'Ombudsman

La gent, quan ha begut una mica massa, tendeix a queixar-se sobre el municipi. Els ciutadans d'Amsterdam tenen la reputació de ser uns experts en

aquest camp. Però com distingeixes les queixes serioses? En primer lloc, la gent ha de saber que l'Ombudsman existeix i ha de confiar en la tasca que acompleix. En un principi, la idea a Amsterdam i segurament arreu d'Europa era establir una mena de queixes que havien estat oblidades per l'Ajuntament. La meva predecessora, Nora Salomons, va lluitar incansablement per aconseguir una oficina d'ombudsman autònoma. Això significa una oficina vertaderament independent en la jerarquia municipal, en què l'Ombudsman no rep cap instrucció de les autoritats locals, no es pot acomiadar i gaudeix d'un estatus especial, pel que fa als pressupostos. Aquestes qüestions s'han establert adequadament a Amsterdam. I jo tinc un càrrec, en termes de respecte, semblant al d'un regidor. La diferència clau és que l'Ajuntament no em pot destituir com pot fer amb altres regidors. En aquest sentit, el meu càrrec és semblant al d'un jutge. Un altre factor important és que el pressupost de l'Ombudsman, l'estableix l'Ajuntament, l'organisme superior del municipi, i no l'alcalde.

Personal professional

Quan em van nomenar Ombudsman em vaig trobar una plantilla professional de vint persones. Diré que és "adequada" expressament. No tot el meu personal té una educació universitària. De la meva feina anterior com a garant de la privacitat, tenia molta experiència en la posada en funcionament d'oficines d'atenció al públic. Aquestes oficines d'atenció acompleixen una tasca important vers les persones. Proporcionen una primera línia d'assistència per telèfon, resolen els assumptes de naturalesa rutinària, i estableixen i mantenen un registre de les preguntes més freqüents. No és la tasca ideal per a persones amb qualificacions universitàries, ja que aquestes tendeixen a no estar d'acord les unes amb les altres, la qual cosa agreuja encara més el problema. És millor que les persones qualificades estudiïn les queixes en profunditat i duguin a terme la investigació formal. Són gent ideal per a una oficina interna.

El perill d'actuar com a guardià és el risc de perdre el contacte amb la realitat i pensar que sempre en saps més. Conèixer el que fas és essencial per a la qualitat de la feina, i per a guanyar la comprensió i el respecte dels funcionaris. També és bo de posar-se en el lloc dels altres: tant en el lloc de les persones que es queixen com en el lloc de la part a qui van dirigides. Un ombudsman amb un Servei d'Atenció a les Persones pot enfocar les coses des d'una perspectiva adequada. També substitueix el quadre del trist interessat i de l'autoritat despietada. L'experiència laboral, les visites de feina i les xerrades freqüents amb els principals departaments municipals són maneres útils d'aproximar-se a la realitat. La rotació de les feines també és

essencial. No us passeu la vida sencera treballant com a guardians. Totes les activitats d'aquests tipus es poden organitzar en l'àmbit local.

ESTRATÈGIA

Un cop has ocupat el teu càrrec com a ombudsman tens prou pressupost i un personal adequat, com compleixes les tasques de la teva institució, és a dir tramitar queixes i identificar disfuncions estructurals? Esperes que t'arribin les queixes o cerques situacions en què calgui actuar? Prefereixo la darrera opció. L'Ombudsman ha d'actuar sempre que la qualitat dels serveis adreçats a les persones estigui en perill. Dit d'una altra manera, l'Ombudsman ha d'acomplir la seva tasca en els àmbits socials importants en què una persona tracta amb govern local: seguretat pública, ordenació del territori, habitatge, relacions laborals, educació, salut, trànsit, transport, medi ambient, tributs, registres de població i, finalment, serveis socials.

Abans he afirmat que vull ser un ombudsman per a tots els ciutadans d'Amsterdam. L'àmbit de competències que he esmentat amb anterioritat s'adequa a aquesta funció.

Permeteu-me que us expliqui el meu enfocament. Juntament amb el meu personal, exploro els sectors socials que acabo d'esmentar. La qüestió òbvia és si l'ombudsman compleix una funció prou significativa a l'hora de supervisar la qualitat dels serveis públics amb la tramitació de les queixes. Si reconeixes un mateix problema en les queixes, n'has d'informar als funcionaris responsables.

Per exemple, d'aquí uns quants dies faré una conferència per al regidor responsable de serveis socials i els membres més antics del seu personal. Amb una presentació amb exemples, els mostraré l'existència de problemes estructurals que he percebut durant els meus primers mesos com a ombudsman.

Faré el mateix per a la secretària de l'Ajuntament. La secretària és una funcionària amb un càrrec de responsabilitat que assisteix l'executiu municipal. La secretària és la funcionària de més nivell de l'Ajuntament. L'executiu ha dissenyat un programa increïble per a millorar la qualitat del servei. Sembla massa bo per a ser veritat, i això és exactament el que passa. Estic convençut que els que l'han ideat tenen bones intencions. Tanmateix, no tot el que les autoritats governamentals fan està encaminat vers els millors interessos de les persones. Aquest programa inclou tota mena d'impostos, per exemple, o una denegació d'una llicència d'obres o

la imposició d'una ordre oficial. El ciutadà es troba amb un aparell governamental que, en molts casos, és un adversari formidable.

L'Ajuntament d'Amsterdam ha establert un centre de trucades. Aquest centre de trucades funciona com una oficina d'atenció a les persones per als departaments municipals que atenen el públic. Tot i així, una persona qualsevol no pot anar més enllà de l'oficina d'atenció si vol saber la base de la valoració d'un impost o per què la sol·licitud d'una llicència d'obres ha estat rebutjada. Un centre de trucades serveix al govern per a amagar-se, més que per a esdevenir accessible.

En altres camps de la societat, la qualitat del servei també està en joc. El meu personal examina diversos sectors per saber si els serveis que es proporcionen al públic estan sota pressió. Permeteu-me que us doni uns quants exemples:

- Habitatge: fa referència principalment a l'assignació de residències temporals, mentre els projectes urbans de modernització estan en progrés.
- Càmeres de vigilància: la instal·lació de càmeres en determinades zones per a reforçar l'ordre públic i augmentar la seguretat gairebé sempre porten conseqüències: provoquen molèsties a la gent que viu a prop de l'àrea de vigilància i a altres membres de la població també. Com respon l'Ajuntament? Instal·lant encara més càmeres o declarant que no volen intervenir en la configuració de les proves.
- La retirada de les bicicletes abandonades, un problema típic holandès. Al centre de la ciutat, l'aparcament de bicicletes és un problema més greu que el de cotxes. Les bicicletes abandonades, encadenades als ponts o deixades en paraules de bicis ocupen bones places d'aparcament. L'ajuntament les retira, però de vegades això s'esdevé d'una manera barroera.

Tots aquests aspectes, els pot examinar un ombudsman local.

Mètodes d'investigació

L'Ombudsman no és una institució acadèmica, però els resultats de la seva tasca han de tenir prou rellevància perquè es puguin utilitzar. Cal escollir un mètode adequat per a les investigacions que vagi més enllà d'analitzar un incident. Permeteu-me que us en esmenti uns quants que també es poden fer servir tot combinant-los els uns amb els altres:

- agrupar les queixes per fer una memòria-resum;
- analitzar els dossiers per mitjà d'una llista de control;

- entrevistar figures clau;
- obtenir la informació de les oficines d'atenció, grups d'interès etc.
- obrir un taulell d'atenció propi;
- actuar com un hoste misteriós;
- sortir als carrers, fer fotografies o comprovar si les persones són objecte de molèsties, per exemple disfuncions en la il·luminació dels carrers o senyals de trànsit que no funcionen.

Un ombudsman local és ideal per a aplicar mètodes d'aquest tipus.

Cerca de companys i aliats

Sempre hi ha possibles companys. Hi ha els ombudsmans del teu mateix país, o d'altres. També podeu considerar establir relacions amb institucions independents del mateix tipus. Estem intensificant la nostra cooperació amb els altres cinc ombudsmans locals. Estic intentant establir contactes amb l'Oficina d'Auditories d'Amsterdam, l'Oficina de la Integritat i el Departament Comptable. Aquestes són els passos que pot fer fàcilment un ombudsman local.

Establir contactes també significa:

- intercanviar coneixements;
- intercanviar informació;
- dur a terme investigacions conjuntament;
- abstenir-se de dur a terme alguna investigació perquè una altra institució ja l'està duent a terme.

Juntament amb l'Oficina d'auditors, estem comparant els nostres plans anuals i harmonitzant la nostra feina. No subestimeu el valor polític i publicitari d'un estudi conjunt.

Els mitjans

Una de les armes més importants de qualsevol guardià són els mitjans de comunicació. No és assenyat buscar-los massa aviat. Molta gent considera que el simple comunicat d'una investigació ja és una condemna, independentment dels resultats. Els resultats d'una investigació sempre s'haurien de comunicar en primer lloc a l'autoritat inte-

ressada. No confronteu l'autoritat amb els mitjans de comunicació tot d'una, perquè us posareu els funcionaris a la defensiva.

És assenyat de dur a terme una política de premsa estable. Publiqueu d'acord amb uns criteris establerts. D'aquesta manera, no us poden acusar de ser partidistes, de tenir en el punt de mira sempre els mateixos departaments, governs o funcionaris. Dosifiqueu les publicacions. No tots els casos són susceptibles d'anar a la primera plana dels diaris locals. Intenteu donar-li un sentit positiu a la investigació, per exemple, el departament del govern interessat ha reconegut el seu error, s'ha compromès a esmenar-lo, l'ombudsman farà recomanacions i el departament en qüestió les aplicarà.

EL VALOR AFEGIT DE L'OMBUDSMAN LOCAL

- És accessible a la societat
- Té un accés directe als funcionaris locals
- Té un coneixement directe de la situació local
- Pot dur a terme les investigacions *in situ*
- Té contactes amb els mitjans de comunicació locals.

UNA MIRADA RÀPIDA A AMSTERDAM

- Resoldre les queixes de les persones
- Mostrar els errors al govern
- Ser accessibles
- Ser independents, però no estar aïllats
- Inspirar el personal i formar-lo com a professional
- Donar un enfocament a les investigacions, trobar el mètode adequat i seguir-lo
- Investigar casos importants d'ofici
- Trobar aliats
- Desenvolupar una política efectiva, pel que fa als mitjans de comunicació
- Gaudir de la feina
- No oblidar mai que mentre existeixi un govern, caldrà un ombudsman

2.3. L'OMBUDSMAN ESTATAL EN UN ESTAT FEDERAL: L'OMBUDSMAN D'ÀUSTRIA

PETER KOSTELKA, VOLKSANWALT, OMBUDSMAN D'ÀUSTRIA



- Ombudsman d'Àustria des del 2001
- Responsable federal d'Afers Socials, Trànsit, Salut, i Joventut i Família des del 2001
- Representant europeu a l'Institut Internacional de l'Ombudsman (IOI)
- Vicepresident de l'institut Internacional de l'Ombudsman (IOI)
- Membre de la Cambra Parlamentària austríaca el 1990 i sotssecretari d'Estat al Consell Federal del Grup Parlamentari social democràtic al Consell Nacional
- Professor universitari de Dret Administratiu de la Universitat de Viena
- Llicenciat en Dret per la Universitat de Viena
- La Junta de Defensors del Poble d'Àustria està constituïda per tres defensors, nomenats per cadascun dels tres partits majoritaris al Parlament; tenen independència en l'exercici de la seva autoritat, i no poden formar part del Govern federal o territorial, ni de cap entitat popular representativa, ni tampoc poden exercir cap altra professió

CONCEPTES FEDERALS A EUROPA

El federalisme intenta reconciliar dos factors aparentment irreconciliables: el sentiment dels ciutadans vers la seva pròpia regió i les necessitats dels estats moderns de concentrar les competències en l'àmbit central o estatal.

En molts casos, ni tan sols els estats nacionals poden atendre totes les diverses necessitats econòmiques, tècniques i socials. Amb l'establiment del dret comunitari, el marc jurídic s'ha elevat. La Unió Europea, fundada quan va entrar en vigor el tractat de Maastricht, es va concebre com a un nou pas en l'establiment d'una "unió dels pobles d'Europa" cada cop més interconnectada. Això no significa que la Unió Europea sigui un estat organitzat d'una manera federal. Roman com a una confederació d'estats amb independència del grau de col·laboració d'uns estats amb els altres. Independentment, de com n'estigui, de discutida la planificació actual, un parlament europeu, una carta de drets humans i una constitució comuns indiquen

que la línia que separa una confederació d'estats i un estat federal es pot creuar durant els propers anys. És probable que això no s'esdevingui amb actes conscients de les autoritats al poder, sinó que ho reconeixin més endavant les ciències socials. Així, doncs, anem cap un estat federal d'àmbit europeu, amb independència que ho vulguem o no.

No tinc la intenció de provocar un debat sobre el federalisme europeu. Només demostraré que el tema que presento afecta tant el petit món austríac, com la nostra gran Europa comuna i la seva estructura futura.

Malgrat tot, cal afirmar que no hi ha cap concepte federal comú que es pugui aplicar de la mateixa manera a tots els Estats membres de la Unió Europea, perquè l'organització territorial de l'Estat es troba en la responsabilitat dels mateixos estats. Al cap i a la fi, és en aquest marc en què el Codi de bones pràctiques administratives s'ha establert en la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea.

I aquest Codi disposa que qualsevol persona física o jurídica resident es pot dirigir al Defensor del Poble Europeu en casos de mala administració atribuïbles a les institucions i les autoritats comunitàries. Aleshores, es pot defensar la hipòtesi que el dret d'establir un ombudsman, la qual cosa s'ha fet àmpliament en molts estats nacionals, esdevindrà un element que integri el concepte de constitució en l'àmbit europeu i que la bona administració en el sentit d'aquest concepte està orientada vers la regió i, per tant, és pròxima al ciutadà.

Normalment, només es parla d'una estructura d'estat federal si els estats integrants (regions o províncies) disposen tant d'autoritats autònomes (independents) en l'Administració, com també de parlaments regionals amb una competència legislativa independent.

Només quatre estats europeus estan organitzats com autèntics estats federals: Suïssa, Àustria, Alemanya i Bèlgica. El desenvolupament històric dels tres primers és força similar, amb independència de les diverses vies històriques que cada país va prendre. Estats constitutius relativament autònoms van començar a construir un estat federal. Tenien l'objectiu comú de lluitar per la unitat amb la fusió d'antics estats sobirans. El cas de Bèlgica no és freqüent. Quan Bèlgica es va fundar, l'any 1930, encara era un estat relativament centralitzat. Els conflictes entre moviments nacionalistes antagònics i els conflictes entre els flamencs i els valons, diferents culturalment i lingüísticament, van portar les autoritats a introduir bastants canvis en la constitució, la qual establí un "federalisme ètnic", amb l'objectiu de conservar l'Estat belga.

Els sistemes federals sempre s'adapten a situacions històriques, geogràfiques, ètniques, religioses, i fins i tot democràtiques, diferents. Les conseqüències d'això en la distribució de poders i en les vides dels ciutadans depenen principalment dels objectius que legitimen l'Estat federal. Aquest fet es pot demostrar en el cas d'Espanya, en què la distribució de drets i deures entre l'Estat central i les regions s'organitza asimètricament. L'autonomia de les regions de l'Estat espanyol arriba tan lluny com ho permetin llurs estatuts d'autonomia particulars.

Així, es fa palès un tret específic de l'Estat regional espanyol: a diferència d'un estat federal, que, d'acord amb la constitució, atorga a tots els estats integrants les mateixes competències independents per a legislar i governar, algunes comunitats de l'Estat espanyol disposen de més competències que d'altres i es poden comparar amb els estats federals alemanys, quant a llur independència de l'Estat central.

La idea fonamental comuna a tots els debats sobre federalisme és, tal com he esmentat abans, assignar tant a l'Estat central com a les regions un cert grau raonable i assolible d'autonomia. Generalment, es comença des de l'anomenat "principi subsidiari". Els veritables federalistes complementen aquesta norma amb el principi que els estats integrants només haurien de deixar a l'Estat les responsabilitats que siguin estrictament necessàries. Cal apuntar, a aquest sentit, que precisament el principi subsidiari ja ha estat tractat en el Tractat de Maasstricht i, fins i tot, en la polèmica Constitució europea.

ELS OMBUDSMAN PARLAMENTARIS I LLURS EQUIPS

Els ombudsman europeus normalment són autoritzats pels parlaments i tenen el deure d'informar-los, malgrat llur independència. Només els estats que disposen d'una administració autònoma i parlaments regionals poden tenir diverses institucions d'ombudsman parlamentaris. En un sistema d'estat federal, aquest fet significa bé que el parlament regional o autonòmic ha de nomenar el seu propi ombudsman o bé que un ombudsman ha treballar per a diversos parlaments a la vegada i, per tant, resta obligat a diverses parts. El darrer concepte és el cas d'Àustria, que desenvoluparé més endavant.

Els altres estats federals de parla alemanya només es poden familiaritzar a poc a poc amb la idea d'una "democratització personalitzada dels procediments administratius" per mitjà d'un ombudsman.

El model d'ombudsman no es va poder establir a Alemanya a causa de la força dels comitès de peticions al Bundestag i als parlaments provincials. En l'àmbit nacional només hi ha hagut uns quants intents, per part d'un sector d'un partit petit, de nomenar un ombudsman nacional. En l'àmbit constitucional, només cinc dels setze parlaments provincials alemanys han nomenat comissionats per al ciutadà, que no actuen com a representants de tot el parlament provincial, sinó com a representants del Comitè de Peticions respectiu. En comparació amb els altres ombudsman nacionals o regionals, hi ha diferències significatives. Els comissionats per al ciutadà a Alemanya són institucions semblants als ombudsman, però no són ombudsman regionals pròpiament dits, ja que a causa de llur estatus jurídic són bé comisaris permanents dels comitès de peticions del respectiu parlament provincial o bé estan subjectes a la supervisió del governador parlamentari corresponent.

Així mateix, a Suïssa, que està dividida en 26 cantons, només s'han establert algunes institucions d'ombudsman. Sembla que hi hagi poc espai per als ombudsman nacionals o regionals a causa, d'una banda, de l'alta densitat de parlaments regionals juntament amb el parlament nacional i, de l'altra, la complicada democràcia-referèndum. Així, doncs, només hi ha la figura de l'Ombudsman en tres cantons i tres ciutats: en total sis autoritats locals a Suïssa.

A Bèlgica només es va considerar necessari establir una distribució ètnica de les institucions d'ombudsman després de la regionalització ètnica. En l'àmbit nacional hi ha tant un ombudsman való com un de flamenc. En les organitzacions territorials més petites precedeixen aquestes divisions. Les regions de llengua alemanya, flamenca i francesa disposen de llurs propis ombudsman regionals, que tenen competències en les àrees lingüístiques i culturals respectives.

Sé que a Espanya hi ha un ombudsman estatal, anomenat Defensor del Poble i que algunes institucions d'ombudsman, que foren establertes per parlaments autonòmics, funcionen molt bé en diverses comunitats autònomes. És un honor per a mi presentar-vos l'Oficina de l'Ombudsman Austríac.

EL MODEL AUSTRÍAC D'OMBUDSMAN

Àustria, sense dubte, es presenta com un cas especial entre els estats federals europeus. L'any 1977, després d'un debat polític que va durar gairebé deu anys, es va convertir en el 7è país del món amb "un servei de representació jurídica de les persones", l'Oficina de l'Ombudsman Austríac. En matèria de continguts, la idea es podria lligar amb altres conceptes molt més antics. La constitució federal austríaca, que casualment és la constitució republicana més antiga d'Europa, és de 1920. Fins i tot aleshores es va considerar la idea d'establir un "grup de lletrats que representés les persones". Se suposa que això hauria d'haver desembocat en una organització genuïna per a la protecció de drets, fornida amb nombroses lleis de procediment. Tanmateix, aquest concepte va experimentar profundes modificacions en la discussió política posterior.

Avui dia l'Oficina de l'Ombudsman Austríac és a bastament una organització d'ombudsman basada en el model danès, que estableix una clàusula especial de la constitució austríaca, de la mateixa manera que l'Auditoria, establerta com a un instrument independent de control parlamentari. L'Auditoria ha de controlar l'eficiència econòmica,

les empreses de servei públic i la gestió dels recursos de l'Administració central. L'oficina de l'Ombudsman Austríac, per contra, ha d'examinar els informes de "les irregularitats de l'Administració, presentar recomanacions per a esmenar els errors i, de la mateixa manera que l'Auditoria, informar-ne al Parlament. Tot i així, a diferència de l'Auditoria, a l'Oficina de l'Ombudsman Austríac, s'hi pot adreçar qualsevol persona, independentment de la seva nacionalitat o edat. La Llei de la constitució federal obliga l'Oficina de l'Ombudsman Austríac a estudiar totes les queixes i comunicar a la persona interessada el resultat de la seva investigació. Tanmateix, l'Oficina de l'Ombudsman Austríac no només tramita queixes; de la mateixa manera que l'Auditoria, també pot dur a terme actuacions d'ofici.

L'organització de l'Administració pública austríaca es basa en el municipi, com la unitat geopolítica més petita. Cada municipi pertany a un districte, cada districte, a una de les nou províncies federals. La Constitució federal encomana a l'Oficina de l'Ombudsman Austríac la tasca de supervisar l'Administració i les seves activitats com a organisme responsable dels drets civils. L'àmbit de supervisió de l'Ombudsman, però, s'estén més enllà del que en un estat federal pot semblar a primera vista. Els estats membres autònoms, de què es compona Àustria- les nou províncies federals- usen llurs aparells administratius tant per fer complir les seves lleis, com, d'acord amb l'Administració indirecta federal, les lleis de tota la federació. Així, doncs, les administracions de les províncies federals són instruments administratius de les seves regions respectives i també de tot l'Estat federal. Per tant, l'Oficina de l'Ombudsman Austríac ha de supervisar tant els organismes administratius independents de l'Estat federal, com ara els cossos de seguretat, les forces armades i el tresor públic, com l'aplicació de les lleis federals per part de l'Administració de les diverses províncies federal, incloent-hi l'anomenada Administració federal. Així, la responsabilitat de l'Oficina de l'Ombudsman Austríac perquè s'apliquin les lleis federals s'estén fins a l'àmbit de les administracions regionals. Tanmateix, això no implica necessàriament que l'Oficina de l'Ombudsman Austríac també sigui responsable de supervisar les àrees legislatives autònomes de les nou províncies federades o l'Administració dels municipis.

D'acord amb el principi federal, la llei constitucional federal d'Àustria atorga als nou organismes responsables de redactar les lleis un ventall de possibilitats, pel que fa a les administracions autònomes regionals i municipals. Els parlaments regionals poden establir les seves pròpies oficines d'ombudsman regionals o bé encomanar la supervisió de les administracions regionals i municipals

a l'Oficina de l'Ombudsman Austríac. Així, a Àustria ni en l'àmbit estatal, ni regional, ni municipal, no hi ha cap zona lliure de la supervisió de l'Ombudsman.

Les províncies més occidentals d'Àustria, Voralberg i Tirol, és a dir les províncies més pròximes a Suïssa, han establert les seves pròpies oficines d'ombudsman. En les set províncies federals restants, incloent-hi les més poblades, Viena i Baixa Àustria, els responsables d'emmarcar les lleis regionals han aprofitat l'oportunitat de confiar el procés de supervisió de l'àmbit regional i municipal a l'Oficina de l'Ombudsman Austríac. L'Oficina de l'Ombudsman Austríac està implicat en aquestes set regions doblement. Si l'assumpte s'emmarca dins les competències federals, aleshores l'Ombudsman actua com a un instrument de supervisió de les dues cambres del parlament nacional. Si l'assumpte s'emmarca dins les competències regionals i municipals, aleshores supervisa el parlament regional en qüestió.

Lògicament, en funció de l'àmbit de competències en què s'insereix l'assumpte, els informes que se'n fan s'adrecen al parlament nacional, en primera instància, o bé al parlament regional en qüestió, en segona instància. El mateix s'esdevé amb les persones amb què contacta en l'Administració. Si l'assumpte és federal, l'homòleg de l'Ombudsman hauria de ser el ministre federal en qüestió. Així mateix, si l'assumpte s'insereix en l'àmbit regional o municipal, la persona amb qui s'hauria de contactar hauria de ser un membre del govern regional o bé l'alcalde.

L'experiència ens mostra que les persones perceben les diverses àrees de responsabilitat de l'Ombudsman regional o federal amb dificultat. En les set regions en què l'Oficina de l'Ombudsman Austríac és tant l'oficina nacional com regional i, per tant, la responsable de supervisar la federació, la regió, els municipis, la qüestió dels àmbits de responsabilitat no sorgeix a l'hora de tramitar les queixes. L'Oficina de l'Ombudsman Austríac duu a terme una investigació de les actuacions d'un organisme administratiu i n'informa dels resultats tant al demandant com a l'organisme en qüestió. Això darrer normalment s'esdevé molt després que el procés d'investigació s'hagi clos des del punt de vista del demandant. Tanmateix, la situació és diferent en les dues províncies amb llurs propis ombudsman regionals. En aquest cas, la demarcació de la responsabilitat de supervisió s'ha d'establir externament i també s'ha de comunicar al demandant. Per tant, a fi d'evitar malentesos i obstacles per a accedir als diversos sectors de responsabilitat, que són la major part de vegades incomprensibles per al demandant, l'Oficina de l'Ombudsman Austríac col·labora estretament

amb les oficines d'ombudsman regionals. Les oficines regionals de Voralberg i Tirol i la nostra oficina debatem assumptes i les queixes rebudes per escrit es distribueixen a les organitzacions responsables adequades.

La nostra experiència mostra que la coexistència de les oficines d'ombudsman nacional i regionals és una oportunitat de fer una justícia global en el sistema federal. Tot i així, això té avantatges i inconvenients. Sens dubte, les dues oficines d'ombudsman regionals són més accessibles als ciutadans que l'Oficina de l'Ombudsman Austríac, amb seu a Viena. De vegades, però, en un petit país com Àustria, també és avantatjós que no hi hagi interconnexions estretes o relacions de familiaritat o aversió entre l'organisme supervisor i l'Administració regional i municipal. L'Oficina de l'Ombudsman Austríac pot, de tant en tant, actuar més rigorosament i eficientment a l'hora d'inspeccionar els procediments d'una autoritat regional o municipal que una oficina d'ombudsman regional, perquè no està implicada en els conflictes locals o en les estructures de presa de decisions de les polítiques regionals.

No cal perdre de vista que l'Àustria alpina, amb una àrea d'aproximadament 84.000 m², té una mica més de vuit milions d'habitants. Les dues províncies austríaques que disposen d'un ombudsman propi tenen una població d'un 350.000 i 690.000 respectivament. Aquest fet s'ha de tenir en compte quan es fan comparacions internacionals amb altres organitzacions d'ombudsman. Si m'han informat correctament, a Catalunya, hi viuen més de sis milions de persones, en una àrea de 32.000 m² (aproximadament el 6,3 % de l'àrea total de l'Estat espanyol). Com a ombudsman regional, Rafael Ribó, té una organització corresponent més àmplia.

Tot i així, a Àustria estem orgullosos del fet que el nivell de coneixement i d'acceptació de l'Ombudsman és molt alt. L'any 2004 a mi i als meus companys ens van demanar consell i ajuda en 16.189 casos. Vam tramitar aproximadament 2.500 queixes de tot Àustria només durant els 250 dies de treball conjunt. El principi de la nostra estructura organitzativa, és a dir de la coexistència de tres lletrats amb poders equivalents i competències diferents, es va escollir també per l'oportunitat que significava vèncer les distàncies físiques. Gràcies a això, és possible que cada lletrat visiti els vuitanta quatre consells de direcció dels districtes o els ajuntaments i les vuit capitals regionals (tret de Viena) un cop a l'any amb els desplaçaments de les oficines a tot el territori. El número de telèfon gratuït per mitjà del qual es pot trucar a l'Oficina de l'Ombudsman Austríac des de tot Àustria i els desplaçaments de l'oficina serveixen per a facilitar el

contacte directe amb un dels nostres representants legals.

LES OFICINES D'OMBUDSMAN A LA UNIÓ EUROPEA

No es possible dissenyar un model únic d'ombudsman i establir una manera única d'acomplir les tasques que siguin vàlids per a tots els països. Una cosa és clara, i és que un ombudsman parlamentari hauria d'estar connectat, per definició, a un organisme legislatiu. En un estat federal, això fa referència tant als òrgans legislatius de la federació, si hi ha un sistema bicameral, com als òrgans legislatius de les regions autònomes. Si les activitats de supervisió de l'Ombudsman s'estenen a tots els àmbits de l'organització estatal, aleshores

l'Ombudsman no només ha de respondre a un parlament, sinó a diversos. Si, malgrat tot, l'Ombudsman només ha de respondre a un parlament, aleshores, per definició, en un estat federal hi ha d'haver diversos ombudsman.

I aquest darrer és el que hauria ser el model europeu. Fins i tot si sorgís de la Unió Europea un estat organitzat de manera federal, un continent com ara Europa, amb aproximadament mil milions d'habitants, és massa gran perquè un únic ombudsman pugui supervisar tant l'Administració comunitària com les administracions nacionals. No canviarà res en la nostra funció com ombudsman regionals i nacionals. Els ombudsman existents continuaran llur tasca i els ombudsman addicionals apareixeran en els estats membres que en no disposin. En aquest sentit, doncs, no hi ha motiu per tenir por d'Europa.

2.4. LA MILLORA DE LA PROTECCIÓ DELS DRETS DELS CIUTADANS EUROPEUS: LES RELACIONS DE COOPERACIÓ ENTRE EL DEFENSOR DEL POBLE EUROPEU I ELS OMBUDSMAN ESTATALS I REGIONALS

NIKIFOROS DIAMANDOUROS, DEFENSOR DEL POBLE EUROPEU



- Defensor del Poble Europeu des de l'abril de 2003
- Director de l'Institut Grec d'Estudis Internacionals i Estratègics d'Atenes (1991-1998)
- Director i president del Centre Nacional Grec per a la Investigació Social (1995-1998)
- Exmembre de la Comissió Nacional Grega de Drets Humans i del Consell Nacional Grec per la Reforma Administrativa (1999-2000)
- Catedràtic de Política Comparada de la Universitat d'Atenes des del 1993
- Llicenciat per la Universitat d'Indiana i doctorat per la Universitat de Colúmbia de Nova York (1972)
- El Tractat de Maastricht (1991) va crear aquesta figura, amb el mandat d'investigar les queixes sobre la mala administració per part d'institucions i entitats de la Comunitat Europea, el Consell de la Unió Europea, el Parlament Europeu (a excepció de la Cort de Justícia i la de Primera instància en el desenvolupament de l'activitat judicial)

INTRODUCCIÓ

Em plau participar en aquesta conferència per parlar-vos d'un tema tan actual com el de la millora de la protecció dels drets dels ciutadans europeus per mitjà d'una millor cooperació entre el Defensor del Poble Europeu i els seus col·legues nacionals i regionals. La satisfacció que sento de ser aquí és doble. D'una banda, pel lloc de trobada, Barcelona, ciutat europea per excel·lència, la història de la qual és un exemple de l'ideal europeu de cooperació entre els nostres pobles. De l'altra, pel motiu d'aquesta trobada: la commemoració del 20è aniversari de la llei que establí la institució del Síndic de Greuges, el defensor del poble català. Permeteu-me, doncs, agrair-vos, senyor Ribó, que m'hàgiu convidat a aquest acte. Vull transmetre, també, les meves sinceres salutacions als defensors presents i, especialment, al comissari de Drets

Humans del Consell d'Europa, Álvaro Gil-Robles, i al Defensor del Poble espanyol, representat per l'adjunta primera, Sra. Cava de LLano.

La darrera vegada que vaig acudir a un acte oficial en aquesta bella ciutat vaig prometre que el meu proper discurs en aquest país el pronunciaria en la llengua de Cervantes. Atès que l'ocasió ja ha arribat, intentaré complir la meua promesa. Haig de reconèixer, però, que atesa la meua estima per Catalunya i la seva gent, potser hauria d'arribar a un compromís semblant amb la llengua catalana. Tot i que a això caldrà esperar, almenys, fins a la meua pròxima visita.

M'agradaria que la meua intervenció fos un homenatge al Síndic de Greuges de Catalunya amb qui, com a defensor del poble europeu, tinc un deute especial. Des de 1995, quan el meu antecessor,

Jacob Söderman, va iniciar la seva tasca com a primer defensor del poble europeu, el Síndic de Greuges sempre ha donat un suport destacat a la institució que represento. Quan altres auguraven un futur rúfol a una institució com el Defensor del Poble, el Síndic de Greuges ens va ajudar a convertir l'ideal de la ciutadania europea en una realitat viva. L'alt grau de cooperació entre els defensors del poble de tot Europa no hauria estat possible sense la col·laboració forjada entre Jacob Söderman i Anton Cañellas, antic síndic. Una col·laboració que, tant jo, com l'actual síndic, Rafael Ribó, hem intentat consolidar. Si els defensors regionals participen activament en la xarxa europea de defensors del poble és possible gràcies al compromís ferm del Síndic de Greuges de Catalunya. El primer pas en aquest afany el féu el mateix Síndic de Greuges, quan el 1997 va organitzar en aquest mateix Palau de Pedralbes, la primera reunió entre el Defensor del Poble Europeu i els seus col·legues regionals. Arran d'aquesta iniciativa, es va acordar organitzar reunions similars en un futur i coordinar les nostres respectives tasques per a protegir millor els drets dels ciutadans. La realitat demostra que aquesta llavor ha donat bons fruits.

A continuació, intentaré descriure-us el meu mandat com a defensor del poble europeu, la cooperació desenvolupada amb els meus col·legues nacionals i regionals de la Unió Europea i les meves propostes per a consolidar aquesta cooperació en un futur.

EL MANDAT DEL DEFENSOR DEL POBLE EUROPEU

L'establiment del Defensor del Poble Europeu, per mitjà del Tractat de Maastricht el 1992, va tenir com a finalitat reforçar les relacions entre els ciutadans i les institucions europees. A aquest efecte, la institució havia d'investigar casos de mala administració en les activitats de les institucions i els òrgans comunitaris, exceptuant-ne els tribunals europeus quan exercien llur funció jurisdiccional.

El primer defensor del poble europeu, Jacob Söderman, fou elegit pel Parlament Europeu el 1995 i va iniciar la seva tasca aquell mateix any. En vista de les dates, és una coincidència agradable que el 2005 sigui també un any de celebracions per al Defensor del Poble Europeu, ja que commemorem el nostre 10è aniversari.

En aquest breu període, el nostre funcionament és encara relativament modest. L'any 2004 rebérem 3.700 reclamacions, la qual cosa significa un augment del 53% respecte de l'any 2003. En la primera

meitat d'aquest any, hem experimentat un augment del 10% en comparació amb el mateix període de l'any 2004. Així, doncs, l'índex actual és de més de 4.000 reclamacions l'any.

Tal com establiren els tractats, el Defensor del Poble Europeu es limitava, inicialment, a les institucions i els òrgans de la Comunitat Europea. En la proposta espanyola, inclosa en les negociacions que conduïren a la signatura del Tractat de Maastricht, el Defensor del Poble Europeu tenia la potestat de supervisar el respecte, en l'àmbit nacional, dels drets dels ciutadans europeus. Finalment, però, el compromís adoptat, que es basà en la proposta danesa, va excloure del seu mandat qualsevol control sobre organismes no pertanyents a la Unió Europea.

Pel que fa a la interpretació de la noció *òrgans de la Unió Europea*, el Tractat d'Amsterdam de 1997, hi va incloure l'anomenat *tercer pilar*, relatiu a la cooperació judicial i policial en matèria penal. Actualment, doncs, les actuacions d'Europol o Eurojust s'encabeixen dins les meves competències.

El Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, inclou sota el mandat del Defensor del Poble Europeu "la Unió, les institucions, els òrgans, les oficines i les agències". Amb això, les activitats de l'Agència Europea de Defensa, creada en el marc de la Política Exterior i de Seguretat Comunes i, potser del Consell Europeu, format pels caps d'Estat o de Govern, podrien estar en un futur sota el meu control. En la pràctica, una gran part de les reclamacions admeses s'adreça a la Comissió Europea. Això és comprensible pel fet que la Comissió és la institució de la Unió Europea que es relaciona més directament amb els ciutadans i els residents de la Unió Europea.

M'agradaria posar en relleu, però, que el meu mandat es limita a la possible mala administració en les activitats de les institucions i els òrgans de la Unió Europea, per la qual cosa cap actuació d'una entitat nacional, regional o local, encara que signifiqui l'aplicació de la legislació europea, pot constituir l'objecte d'una reclamació que pugui ser admesa pel Defensor del Poble Europeu. A causa d'aquesta limitació, aproximadament el 70% de les reclamacions que rebo es troba fora del meu marc competencial, ja que fa referència a mesures adoptades per les autoritats dels Estats membres. Tal com us explicaré més endavant, el Defensor del Poble Europeu ha mirat de remeiar aquesta situació col·laborant d'una manera propera i flexible amb els defensors nacionals i regionals de la Unió Europea, per tal d'assegurar que qualsevol queixa relativa als problemes derivats de la legislació comunitària pugui gestionar-la amb rapidesa l'entitat més adequada.

La idea central del mandat del Defensor del Poble Europeu és la noció de *mala administració*. Ni els tractats ni els Estatuts del Defensor del Poble defineixen el contingut i l'abast d'aquest concepte. Per això, tot complint l'encàrrec del Parlament Europeu, el Defensor del Poble va presentar una definició general en l'Informe anual de 1997, que fou ratificada pel mateix Parlament, d'acord amb la qual: " Té lloc una mala administració quan un organisme públic no actua d'acord amb les normes o els principis a què s'ha atènyer obligatòriament".

Entre les normes i els principis obligatoris per a qualsevol institució o òrgan de la Unió, s'hi inclouen, per descomptat, els que defineixen la protecció dels drets humans. El Defensor del Poble Europeu ha mantingut que el no respecte als drets fonamentals constitueix mala administració. Aquest punt de vista, el comparteixen la majoria de defensors, per als quals la protecció dels drets fonamentals constitueix una part essencial de llur mandat.

Els informes anuals publicats des d'aleshores il·lustren amb claredat de quina manera la defensa d'aquests drets s'ha convertit en una part integrant de la tasca del Defensor del Poble Europeu, per exemple amb relació a les garanties processals que s'han de reconèixer als ciutadans sotmesos a una investigació de naturalesa administrativa.

La Carta de drets fonamentals de la Unió Europea

El foment de la bona administració en el treball de les institucions europees és la meua preocupació principal, per la qual cosa la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea m'ha proveït del mitjà per a avaluar el compliment d'aquest objectiu. La Carta ha representat la primera ocasió en la història constitucional de la Unió en què s'han codificat en un text únic drets humans, civils, polítics, econòmics i socials de ciutadans i residents de la Unió Europea. Deixant de banda les discussions bizantines sobre el valor legal d'aquest instrument, atès el compromís públic d'aplicar-lo i respectar-ne les disposicions, adoptat per Consell de la Unió Europea i el Parlament l'any 2000 a Niça, he considerat que la manca de respecte d'aquestes institucions a les disposicions esmentades constitueix un cas de mala administració.

Des de la seva funció d'observador, el Defensor del Poble Europeu va participar activament en les tasques de la Convenció Europea que, sota el liderat de Roman Hergoz, va redactar la Carta. Gràcies a la perseverança del meu predecessor, es va incloure en el text final un tipus innovador de dret desconegut fins aleshores en codis similars: el dret a una bona administració, que recull l'article 41. El

Defensor del Poble Europeu fou una de les primeres institucions de la Unió que féu referència explícitament a aquest article i l'aplicà en les seves decisions.

L'article 41 conté alguns exemples de què s'entén per bona administració: el tractament dels assumptes de manera imparcial, equitativa i dins d'un termini raonable; el dret de les persones a ser escoltades abans de l'adopció de qualsevol mesura individual que pugui afectar-les negativament; o el dret a tenir accés a l'expedient. Tanmateix, aquest article no conté una definició exhaustiva de què es considera una bona administració, ja que es tracta d'un concepte dinàmic i obert.

El Defensor del Poble ha proporcionat una orientació addicional a ciutadans i funcionaris sobre què implica la bona administració, per mitjà d'una de les seves actuacions d'ofici més importants. De resultes d'aquesta actuació, vaig recomanar a totes les institucions i els organismes de la Unió que adoptessin un codi de bona conducta administrativa per a definir els principis que el personal de les administracions esmentades hauria de respectar en el tracte amb el públic.

El Codi europeu de bona conducta administrativa

Per donar exemple, el Defensor del Poble Europeu va elaborar un Codi europeu de bona conducta administrativa que incloïa les obligacions de totes les institucions i òrgans comunitaris. Entre aquestes obligacions, hi trobem el deure de l'Administració d'estar al servei dels ciutadans i de proporcionar-los un tracte just. El Codi delimita el concepte de bona administració i inclou aspectes, com ara la imparcialitat, la legitimitat, la proporcionalitat o l'objectivitat, que es conceben com a pautes normals del comportament de les institucions europees i de llurs funcionaris.

El Codi europeu de bona conducta administrativa fou adoptat per mitjà d'una resolució del Parlament Europeu el setembre de 2001.

En les meves actuacions i decisions he fet ús amb freqüència dels principis que recull el Codi. El Codi, pel fet que defineix de manera clara els criteris que conformen la bona administració, s'ha convertit en una eina molt útil tant per als ciutadans com per a l'Administració, els quals coneixen, d'aquesta manera llurs drets i obligacions, i fomenten la confiança mútua i una comunicació més efectiva. Gràcies a la publicació del Codi, els ciutadans poden entendre millor la feina del Defensor del Poble.

Tot i que el Codi encara no és vinculant, les institucions han reconegut els principis que conté i

han acceptat els resultats de les meves actuacions sobre la base d'aquest. Tot i així, les institucions i els òrgans de la unió han adoptat llurs propis codis que, en alguns casos, són diferents del que ha redactat la meua institució.

Aquesta diversitat de codis i, consegüentment, de normes aplicables és poc comprensible. Amb l'objectiu de corregir aquesta situació, he insistit en la necessitat de crear un codi únic que pugui convertir-se en dret administratiu europeu.

Durant el procés de redacció de la Carta i de la Constitució europea, el Defensor va posar en relleu que la bona administració és un principi essencial perquè els ciutadans puguin gaudir de llurs drets. Així, en el meu discurs davant el Col·legi de Comissaris el 25 de maig d'aquest mateix any, vaig instar-ne els membres perquè actuessin de manera coherent i adoptessin una iniciativa legislativa que establís un codi únic comú per a posar fi a la situació actual de confusió. La resposta positiva del Sr. Barroso, president de la Comissió Europea, que es comprometé a incloure aquest assumpte entre les seves prioritats, fou molt esperançadora.

LA XARXA EUROPEA DE DEFENSORS DEL POBLE

Poc després d'haver pres possessió del càrrec el 1995, el primer defensor del poble europeu va constatar que només podria acomplir la seva tasca i protegir satisfactòriament els drets dels ciutadans de la Unió per mitjà d'una col·laboració ben estreta amb els seus col·legues dels Estats membres, d'àmbit nacional, regional i local.

Vegeu que l'aplicació del dret comunitari és, tot sovint, una responsabilitat de les administracions nacionals, regionals o locals dels Estats membres. Tanmateix, les reclamacions dels ciutadans contra aquestes autoritats per una violació dels drets que els reconeix el dret comunitari són fora del marc competencial del Defensor del Poble Europeu. Fins i tot, en els casos en què està en joc un dret derivat de la ciutadania de la Unió com, per exemple, la llibertat de circulació, que garanteix l'article divuit del Tractat.

Els ciutadans, al seu torn, no sempre distingeixen els actes de les administracions nacionals i els de l'Administració europea, per la qual cosa calia una relació estreta i permanent entre el Defensor del Poble Europeu i els seus homòlegs en els Estats membres. El percentatge significatiu de les reclamacions rebudes per la meua institució, que no són admeses perquè fa referència a actuacions de les autoritats nacionals, il·lustra una manca gene-

ral de respecte dels drets derivats de la ciutadania europea i el desconeixement dels ciutadans europeus dels remeis al seu abast en aquests casos. Freqüentment, els defensors nacionals o regionals poden tramitar de manera eficaç aquestes reclamacions, pel fet que aquestes institucions gestionen de manera creixent assumptes relacionats amb l'aplicació del dret comunitari per part de les administracions nacionals.

El primer defensor del poble europeu, Jacob Söderman, ja va establir les bases d'una cooperació més estreta amb els seus col·legues dels Estats membres el 1995, sobre la base de l'article cinc del seu estatut, que disposa que "per a reforçar l'eficàcia de les seves investigacions i protegir millor els drets i els interessos de les persones que li presentin reclamacions, el Defensor del Poble pot cooperar amb les autoritats corresponents existents en alguns Estats membres" [...]. En l'ocasió del jurament del càrrec davant el Tribunal de Justícia, es va reunir amb la majoria de defensors nacionals. Aquests contactes van continuar posteriorment, en el marc de la cinquena conferència de defensors del poble europeus, que va tenir lloc al novembre de 1995 a Las Palmas. En ambdues ocasions, un dels temes de debat fou la forma que podia adoptar una possible cooperació futura. Fruit d'aquestes reunions, el Defensor del Poble Europeu va convocar un seminari a Estrasburg al setembre de 1996, al qual convidà tots els defensors nacionals de la Unió. Els participants van examinar els mètodes de controlar l'aplicació del dret comunitari i van debatre els mitjans pràctics per a intercanviar informació. Durant aquest seminari, s'adoptaren mesures per a reforçar el procés de cooperació i es creà una xarxa d'agents d'enllaç, la missió dels quals era actuar com a punt de contacte en les oficines dels diversos defensors del poble.

L'objectiu de la xarxa era fomentar el lliure flux d'informació sobre la legislació comunitària i l'aplicació d'aquesta tot possibilitant un reenviament de les reclamacions més fàcil a la instància més adequada per a tramitar-les. Així mateix, es va acordar que el Defensor del Poble Europeu pogués ajudar en les actuacions d'ofici dutes a terme pels defensors de la Unió i transmetés informació en resposta a consultes sobre el Dret de la Unió, o canalitzés les dites consultes a la institució o a l'òrgan comunitari adequat.

Un mecanisme important per a assolir aquesta cooperació fou el desenvolupament d'instruments comuns per a la comunicació electrònica. Al novembre de l'any 2000, el Defensor del Poble Europeu va dur a terme un fòrum i una pàgina d'Internet per als defensors del poble i llurs col·laboradors. Amb això, s'assegurava un intercanvi ràpid i eficient d'informació, i una comunicació fàcil entre

els membres de la xarxa. La secció del fòrum a què els usuaris accedeixen amb una major freqüència és el diari virtual denominat *Ombudsman Daily News* (Diari de notícies), publicat tots els dies laborables, que inclou notícies sobre les diverses oficines dels defensors del poble. Les oficines dels defensors nacionals i regionals de tot Europa consulten aquesta secció i contribueixen a publicar-la.

El 1997 el Defensor del Poble Europeu va crear un Butlletí d'Enllaç, l'objectiu del qual era que els membres de la xarxa intercanviessin informació sobre les novetats principals d'àmbit nacional i europeu. Al juliol de 2003, el Defensor del Poble Europeu i la regió europea de l'Institut Internacional del Defensor del Poble van acordar combinar els seus butlletins d'informació respectius en una publicació, que es titula *El Defensor del Poble Europeu-Butlletí*. Aquesta publicació recull el treball tant dels membres de la Xarxa Europea de Defensors del Poble, com el dels membres europeus de l'Institut Internacional de l'Ombudsman (IOI). El Butlletí, publicat en anglès, francès, alemany, italià i espanyol, s'adreça a les més de quatre-centes oficines del Defensor del Poble d'àmbit europeu, nacional, regional i local. Es publica dos cops a l'any i conté contribucions de les oficines dels defensors de tot Europa. Aquestes contribucions conformen la base de les seccions de notícies, legislació comunitària, tasca dels defensors del poble i organismes similars, seminaris, reunions i comunicacions. Des del 1997, s'han publicat tretze edicions d'aquests butlletins. El pròxim gairebé ja és aquí.

La xarxa té també un aspecte humà en les trobades periòdiques dels seus membres. Des dels inicis de la xarxa, es va establir un model per a organitzar seminaris amb els defensors nacionals de la Unió que, en principi, havien de tenir lloc cada dos anys. D'una manera semblant, es va acordar organitzar reunions regulars dels agents d'enllaç. Fins aleshores, s'han dut a terme cinc d'aquests seminaris. El darrer va tenir lloc els dies 12 i 13 d'aquest mes a La Haia. En aquest darrer, es va reunir tant els defensors nacionals o els organismes similars dels 25 estats membres de la Unió Europea, com dos dels quatre països candidats i els representants de Noruega i Islàndia. El proper seminari tindrà lloc a Estrasburg l'any 2007, i l'organitzaran conjuntament el Defensor del Poble Europeu i el defensor francès, el meu col·lega Jean-Paul Delevoye, aquí present.

Un dels avenços més importants en la vida de la Xarxa ha estat la inclusió dels defensors regionals entre els membres que la componen. Des de 1997 i arran de la iniciativa del Síndic de Greuges, els defensors regionals es van incorporar a la xarxa europea. Així, es reconeixia la important tasca d'aquestes institucions en alguns països membres d'estructura descentralitzada, com ara Àustria,

Bèlgica, Alemanya, Itàlia, Espanya i el Regne Unit, en què les autoritats regionals són responsables d'aplicar múltiples aspectes de la legislació comunitària. El Defensor del Poble sempre ha manifestat que una protecció efectiva dels drets derivats de la ciutadania europea també exigeix una col·laboració estreta amb els defensors regionals. Seguint la pràctica dels defensors nacionals, s'han organitzat reunions regulars entre els defensors regionals i el Defensor del Poble Europeu. Des de 1997, han tingut lloc quatre trobades, la darrera a València, l'any 2003. Confio reunir prou suport dels nostres col·legues regionals perquè la cinquena trobada pugui tenir lloc l'any vinent.

El procés endegat per la Xarxa s'ha desenvolupat amb un gran èxit. La Xarxa Europea de Defensors del Poble és avui dia una realitat amb noranta oficines en vint-i-nou països d'Europa. Gràcies a aquesta xarxa, les nostres institucions intercanvien informació sobre legislació comunitària i bones pràctiques. Amb aquesta xarxa també es garanteix que les reclamacions dels ciutadans es gestionen de manera ràpida i eficaç. Aquesta cooperació és igualment eficaç per a la tasca proactiva del Defensor del Poble Europeu, ja que permet de conèixer l'evolució de la institució del Defensor del Poble en els diversos Estats membres. Per tot això, el desenvolupament d'una cooperació més estreta amb els meus col·legues nacionals, regionals i locals constitueix una prioritat per a mi.

Tanmateix, encara hi ha molts reptes a què hem de fer front. La nostra societat evoluciona ràpidament, la qual cosa aporta grans beneficis per a tothom, però també planteja noves possibles amenaces per als drets dels ciutadans. Al meu parer, tenim l'oportunitat i la necessitat de continuar enfortint i desenvolupant la tasca del Defensor del Poble en la cultura legal i política europea.

VERS UNA MILLOR PROTECCIÓ DELS DRETS DELS CIUTADANS EUROPEUS: PROPOSTES PER AL FUTUR

Per a promoure la tasca del Defensor del Poble, cal fer més visible el valor de la nostra cooperació tant als responsables polítics de tots els nivells de la Unió, com als ciutadans.

Hi ha molta feina a fer. Hem de convèncer les autoritats dels Estats membres i les institucions perquè prenguin en consideració la tasca dels defensors del poble en el marc del desenvolupament polític i de les iniciatives que endeguen.

Perquè la nostra cooperació tingui una identitat pública més clara, he proposat que s'emprí de

manera sistemàtica el terme *Xarxa Europea de Defensors del Poble* tant en discursos com en futures publicacions, sense que això alteri gens la naturalesa informal i voluntària de la nostra cooperació. Així mateix, tinc la intenció d'ampliar l'ús d'Internet per assolir una millor comunicació entre els defensors del poble europeu i els ciutadans.

Durant l'any vinent, la pàgina web del Defensor del Poble Europeu experimentarà canvis significatius en la presentació i en el contingut. Com a part d'aquests canvis, la secció que proporciona informació al públic sobre defensors dels Estats membres es reajustarà i es desenvoluparà al voltant del tema *La Xarxa Europea de Defensors del Poble*.

Tal com he suggerit, necessitem que la Xarxa tingui un objectiu que la defineixi i li serveixi d'identitat respecte dels ciutadans. Al meu parer, aquest objectiu s'ha de formular durant els propers dos anys, per mitjà d'una declaració que expliqui als ciutadans el que poden esperar si s'adrecen a algun dels defensors del poble de la xarxa. Aquesta declaració seria valuosa tant per als ciutadans que necessiten dirigir-se a un defensor del poble fora del seu estat, com per a proporcionar una referència clau en les relacions dels defensors amb les autoritats nacionals i de la Unió Europea.

Sóc conscient que una declaració d'aquest tipus s'ha d'elaborar amb una cura exquisida. Ha de respectar tant el principi de subsidiarietat com la diversitat dels models de defensors del poble, les diverses maneres d'adaptar-se a les institucions i les cultures locals, i les diverses maneres de presentar les nostres activitats i parlar-ne.

El respecte tant de la subsidiarietat com de la diversitat exigeix tenir en compte la importància de la dimensió regional de la tasca del defensor del poble en alguns Estats membres. Cal assegurar-se que l'opinió dels defensors regionals sigui representada de manera adequada en la declaració. A aquest efecte, he proposat que els col·legues regionals dels Estats membres, en què aquesta institució està desenvolupada, acordin nomenar un representant que els representi i que, juntament amb el defensor nacional corresponent, participi en el seminari que tindrà lloc a Estrasburg l'any 2007. Així mateix, m'he compromès a continuar i, fins i tot a reforçar, les nostres trobades periòdiques cada dos anys amb els defensors regionals, en anys alterns a les reunions amb els defensors nacionals.

Penso que l'elaboració d'una declaració dirigida als ciutadans que sintetitzi l'objectiu de la nostra Xarxa promouria una major comprensió de les nostres cultures respectives com a defensors.

Això consolidaria la nostra cooperació i serviria per a avançar vers un millor servei als nostres ciutadans.

CONCLUSIÓ

Estimats col·legues, senyors i senyores,

Si bé la integració europea ha avançat a ritmes diversos, cada pas en aquest procés ha servit per a prestar més atenció als ciutadans i a llurs drets.

El reconeixement dels drets ciutadans en el marc de la Unió europea constitueix, avui dia, un dels fonaments de la nostra Europa. Només el reconeixement i la protecció d'aquests drets pot assegurar que els ciutadans estiguin protegits contra qualsevol possible abús o arbitrietat de l'Administració comunitària o de les autoritats nacionals en la tasca d'aplicar el dret de la Unió.

Igualment, el reconeixement dels drets i l'existència de mecanismes efectius per a defensar-los també serveix per a dotar de legitimitat les activitats de les institucions de la Unió Europea. La protecció dels drets humans en l'àmbit europeu ha servit de factor d'integració, ja que ha ajudat a reforçar l'entramat democràtic de la Unió, per mitjà de la consolidació de valors europeus comuns.

Des que es va crear, el Defensor del Poble Europeu ha donat suport públicament a aquest procés, ha dirigit els esforços a assolir una Unió Europea més transparent i oberta en què l'Estat de dret i el respecte dels drets humans siguin els principis cardinals de l'Europa que tots desitgem. Aquesta tasca no hauria estat possible sense el suport i l'ajuda que m'han proporcionat els meus col·legues nacionals i regionals. El nostre objectiu comú és i serà proveir d'un millor servei a tots els ciutadans europeus. Estic segur que el camí iniciat amb la creació de la Xarxa Europea de Defensors del Poble ens ha servit per a avançar en aquesta direcció.

Estimat síndic de greuges, sempre ens heu proveït de suport. Confio comptar amb la vostra institució en aquest procés de cooperació entre els defensors de la Unió.

Permeteu-me acabar, felicitant-vos un cop més per la vostra hospitalitat i la dels vostres col·laboradors en la celebració d'aquest aniversari. Desitjo que també ho puguem celebrar amb èxit la propera vegada.

Gràcies per la vostra atenció.

2.5. L'OMBUDSMAN FRANCÈS COM A CONTROLADOR DE L'ADMINISTRACIÓ ESTATAL I TERRITORIAL

JEAN-PAUL DELEVOYE, MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE (FRANÇA)



- Médiateur de la République de França des del 2004
- Ministre de Funció Pública, de Reforma de l'Estat i de l'Ordenació del Territori (2002-2004)
- Exdirector de les Societats Agroalimentàries
- President de l'Associació d'Alcaldes de França (1992-2002)
- Senador del Pas de Calais (1992-2002)
- Alcalde de Bapaume (1982-2002)
- Conseller General de la regió de Pas-de-Calais (1980-2001).
- Diputat de Pas-de-Calais (1986-1988)
- Membre del Comitè Directiu de l'AMF i president de la Comissió de Finances
- Creat el 1973, compleix la funció de mediador en els desacords entre els ciutadans i qualsevol autoritat investida amb una missió de servei públic. El Mediateur disposa d'oficines descentralitzades; els representants territorials del Mediator són els delegats de districte (en total, 125), presents a cada departament de la França metropolitana i els districtes francesos d'ultramar

Senyor síndic, estimats companys mediadors i ombudsmen, senyors i senyores,

En primer lloc, us agraeixo, senyor síndic, que hàgiu organitzat aquesta trobada. És l'ocasió de celebrar els 20 anys de la Llei, de 20 de març, del Síndic de Greuges de Catalunya. La creació d'una institució encarregada de la defensa dels drets fonamentals i de les llibertats públiques dels ciutadans es va establir el 1979, en el moment de l'adopció de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Així, és una institució antiga dins de les institucions de mediació europees. A més, el Síndic de Greuges és l'hereu d'òrgans molt més antics, com ara l'Assemblea de Pau i Treva o els Provisors de Greuges de l'edat mitjana, encarregats d'aplegar i reparar els greuges que s'havien causat a particulars o a corporacions.

La inspiració és antiga, però l'organització respon als reptes de la nostra època. No és el cas, més enllà de les diferències, de cadascuna de les insti-

tucions del nostre país? Ja siguin nacionals o regionals, que s'encarreguin de les reclamacions relatives a la mala administració o que tractin la qüestió de les llibertats i els drets humans, totes tenen en comú l'esperit de neutralitat, imparcialitat i independència. Totes aquestes institucions són autoritats morals, tant en la defensa de drets, com en la mediació, és a dir, actuen com un tercer que no defensa cap de les parts i que, per això, aquestes el respecten i estan predisposades a escoltar-lo. Perquè el que caracteritza la nostra cultura europea comuna no és la cerca de consens, sinó el debat. No es tracta del respecte cec a regles immutables, sinó de l'adhesió, qüestionada sense parar, a lleis promulgades per a expressar l'interès general en un moment donat

Aquesta cultura de debat, fins i tot de conflicte, constitueix qualsevol via democràtica. Tot i així, també exigeix la intervenció imparcial i assossegada dels guardians de les regles, dels garantits de la justícia i l'equitat, i el fet que les minories tinguin

la possibilitat d'apel·lar. Aquesta necessitat, admesa des de l'època de la democràcia atenenca, s'ha traslladat des de fa trenta anys al concepte d'ombudsman.

No m'estendré pas en el que els organitzadors d'aquesta trobada han anomenat encertadament *L'expansió de l'Ombudsman*, perquè això ja s'ha fet àmpliament. L'Ombudsman, que va sortir del bressol escandinau durant els anys 60 del darrer segle, és present avui dia a tot Europa i en tots els països occidentals. S'estén ràpidament i es considera, en els països del sud, tant un senyal de l'adhesió als principis de llibertat democràtica, com un signe de bona governabilitat i eficàcia administrativa. A més, la mediació institucional no en té el monopoli. Cada cop més, es creen organismes de mediació o ombudsman de municipis, d'empreses, de bancs i d'afers familiars. L'èxit del concepte d'ombudsman és impressionant per la rapidesa i la universalitat de la seva difusió.

No cal dir que, a causa d'aquesta gran difusió, els noms i les competències de les institucions de mediació varien segons els països i les experiències històriques. L'experiència francesa té, actualment, més de trenta anys i n'hi ha prou perquè es pugui extreure "una doctrina" de l'Ombudsman a la francesa.

En primer lloc, cal que faci una puntualització amb relació al títol general, en què s'emmarca la meua intervenció: *El domini territorial de l'Ombudsman*.

Malgrat la votació, des de fa una vintena d'anys, de lleis de descentralització, França continua sent un estat molt centralitzat. Els municipis, les regions i els departaments tenen algunes competències pròpies, atorgades per mitjà d'una funció pública territorial, i tenen, doncs, una mena d'administració que pot suscitar conflictes amb els ciutadans. De fet, alguns municipis han creat la figura d'un mediador, encarregat d'instruir aquests tipus de litigis. Tanmateix, aquestes instàncies són poc freqüents i el domini de llur intervenció és molt limitat i localitzat.

Hi ha dues raons que expliquen aquest fet:

1- La Llei de creació del Médiateur de la République, que estableix, en l'article primer, que rep les queixes relatives al funcionament "de les administracions de l'Estat, dels organismes públics territorials i de les institucions públiques i de qualsevol altre organisme que tingui encomanades tasques públiques". Com es pot veure, el Médiateur té atribuïda una competència general sobre el conjunt del territori sense

fer diferència entre els territoris i els nivells d'administració.

2- La política territorial pròpia de la institució. Amb més de tres-cents delegats del Médiateur distribuïts per tota França, hi ha una xarxa que permet una acció de proximitat. Aquests delegats, que són persones desinteressades, reben directament els interessats i acompleixen una tasca important d'ajuda i de consell als ciutadans amb dificultats amb qualsevol dels serveis públics. Aquesta tasca normalment és suficient. Els litigis més complexos o que necessiten un estudi específic s'adrecen a la seu parisenca de la institució.

A França no hi ha cap necessitat, doncs, de distingir els diversos àmbits, nacionals i locals, de mediació, com fa, per exemple, la llei espanyola de l'any 1985, que estableix les relacions entre el Defensor del Poble i els defensors de les diverses comunitats autònomes. A França, només hi ha un mediador, que actua de manera uniforme, ja sigui directament, ja sigui per mitjà dels seus delegats en el conjunt del territori. Només me'n recordo d'un cas, en què les condicions locals particulars haurien pogut torbar aquesta unitat d'acció: es tracta del nomenament del delegat del Médiateur a l'illa de Wallis, un territori d'ultramar, al qual es va oposar el rei d'aquesta illa per motius relacionats amb costums locals i al règim fiscal particular d'aquest territori.

Havent precisat el marc d'actuació, com ho fa el Médiateur per posar en marxa el control de l'Administració?

La seva tasca, la determina la llei i la pràctica del Médiateur mateix, com a institució personalitzada, i dels titulars successius del càrrec.

LA LLEI

Els debats que van envoltar la creació del Médiateur foren apassionats: malgrat la llarga tradició dels models escandinau i anglosaxó, la utilitat d'una institució d'aquestes característiques era controvertida. No s'inscrivía dins la tradició francesa, la qual disposa de jurisdiccions administratives per a garantir, en principi, la defensa del ciutadà contra els errors i els abusos de l'Administració. Hi havia el temor que un ombudsman no portés al terreny polític la defensa dels drets humans i de les llibertats individuals. Es podria convertir en un controlador primmirat i un censor dels actes polítics.

Cap dels temors no s'ha fet realitat. El legislador, amb la seva saviesa, ha sabut limitar les competències i els camps d'intervenció del Médiateur de la République, però amb prou flexibilitat per a permetre'n l'evolució posterior.

- En un primer moment, el mediador francès complia la funció d'actor en la modernització de l'aparell estatal. Era com una mena d'intermediari entre el ciutadà i l'Administració, n'identificava les disfuncions i verificava que l'organisme objecte de queixa hagués actuat d'acord amb la tasca que se li havia encomanat.
- Més tard, es van ampliar les seves funcions, a mesura que s'anava demostrant útil. Tal com he explicat abans, es van distribuir delegats arreu del territori, més propers als administrats, que a compleixen una tasca de consell i faciliten l'accés al dret.
- Després es va introduir la noció d'equitat, que permet al Médiateur tant d'identificar el mal funcionament dels serveis públics, com de recomanar a una administració de suspendre l'aplicació estricta d'una llei, quan aquesta pot provocar, en un cas particular, una injustícia flagrant. És una de les originalitats de la institució francesa: són supòsits, no establerts o no volguts per legislador, en què l'aplicació d'una norma provoca una desigualtat o una iniquitat flagrant a un ciutadà o ciutadans. El Médiateur pot demanar a l'Administració, sense qüestionar els fonaments de la llei, de no aplicar-la en un cas concret.
- Així mateix, la seva tasca s'ha anat ampliant per la possibilitat que se li ha reconegut de suggerir mesures encaminades a simplificar, adaptar i humanitzar les lleis i els reglaments. Per a fer efectiva aquesta funció, de proposar reformes, el Médiateur de la République disposa d'un mitjà d'actuació eficaç per a modernitzar l'Administració i apropar-la als ciutadans.
- En darrer lloc, el Médiateur compleix, cada cop més, la funció de vigia en matèria de drets humans, al costat de les associacions i les organitzacions no governamentals.

LA PRÀCTICA

La institució del Médiateur de la République és un càrrec unipersonal.

El Médiateur és nomenat per sis anys, i el càrrec no és revocable ni renovable. Al Médiateur no se'l pot perseguir, detenir ni jutjar per les opinions o les

actuacions que duu a terme en l'exercici de les seves funcions. En això rau la seva independència. No rep instruccions de cap autoritat i, per descomptat, té la llibertat, dins del marc de la llei, d'exercir les seves funcions com consideri més convenient.

Al meu parer, considero que aquestes funcions no es poden limitar a la instrucció de queixes individuals. Sens dubte, conformen el gruix de les tasques, i penso que aquestes s'han de tramitar amb la màxima eficàcia possible. És per això, que des que vaig accedir al càrrec, insisteixo en la reactivació dels serveis. Hi ha alguns casos que he tramitat eren urgents: cal saber-los tramitar en un procediment accelerat. Així mateix, dono molta importància a la pedagogia; un ciutadà no ha de tenir forçosament la raó pel fet de queixar-se, però entendrà millor la resolució presa si se l'hi explica bé. Finalment, considero imprescindible treballar en xarxa. La institució no es pot conformar amb tractar tota sola els casos que li han confiat. Cal treballar en equip, compartir les informacions amb els altres serveis de mediació o de conciliació, amb els universitaris, amb les organitzacions no governamentals etc. És pel fet que considerava que hi havia problemes d'igualtat en el reconeixement dels drets, que vaig pensar en un dispositiu adaptat a les persones discapacitades o que el ministre de justícia va permetre als meus delegats d'establir oficines a les presons.

Un tractament més eficaç de les queixes. Però només això, ja que, al meu parer, aquestes queixes reflecteixen una disfunció general de la societat. Darrere de moltes queixes, em trobo amb dificultats econòmiques, la incertesa de l'endemà, l'afebliment del civisme i l'egoisme social. Cada expedient instruït ha de ser una oportunitat per a tornar a donar confiança a la llei, restaurar la confiança en la llei i restablir la creença en un projecte col·lectiu i en la voluntat de viure plegats. És per això que dono molta importància a la capacitat, que m'atorga la llei, de proposar reformes. Les queixes que m'arriben són, per tant, oportunitats de revelar el mal funcionament d'un servei, la inadaptació d'una mesura, un descuit en una llei. Puc proposar, de *motu proprio*, una reforma.

Igualment, penso utilitzar plenament els poders d'inspecció, de sanció i d'injuncció de què disposo. No es tracta de comportar-se com un fiscal i acusar permanentment l'Administració, però sí de trobar els mitjans per a corregir les males actuacions i disposar de serveis públics més eficaços, tant en interès del ciutadà com de l'Administració.

En darrer lloc, no descarto la comunicació ni el fet

d'utilitzar l'arma mediàtica quan calgui. El més important és, altre cop, fer progressar les causes que considerem justes.

És així, síndic, benvolguts companys, com concebo la tasca del Médiateur de la République.

Haureu pogut constatar que el marc de la llei permet una certa latitud, no per a controlar l'Admi-

nistració en el seu funcionament quotidià, però per a denunciar, alertar i ajudar a reformar.

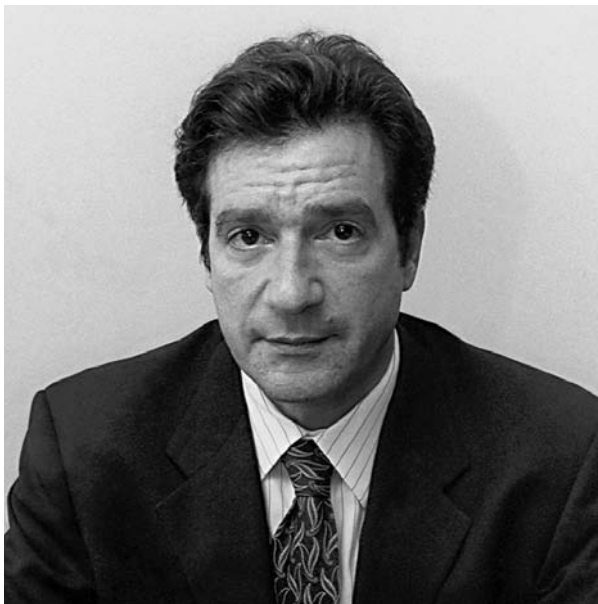
Així, doncs, el Médiateur de la République, "controlador de l'Administració?"

No exactament. Però aconsegueix convèncer-la, de la mateixa manera que als poders polítics, que el que és legal no és sempre legítim i que el que sembla justificat a ulls de l'Estat no ha de ser necessàriament just.

3. OMBUDSMAN: DRETS I COOPERACIÓ

3.1. CULTURA EUROPEA ORIENTAL, DRETS I GARANTIES

YORGOS KAMINIS, SYGNIGOROS TOU POLITI, OMBUDSMAN DE GRÈCIA



- Ombudsman de Grècia des de l'abril de 2003
- Adjunt de Drets Humans de l'Ombudsman de Grècia durant quatre anys (1999-2003)
- Professor associat de Dret Constitucional a la Universitat d'Atenes
- Doctorat a la Universitat de París II, amb una tesi sobre la transició constitucional de la dictadura a la democràcia a Grècia i a Espanya
- El Defensor del Poble grec fou fundat el 1998 com a institució d'autoritat independent, i no subjecta a cap control de cap òrgan governamental o autoritat administrativa.
- L'Ombudsman de Grècia financia des de 2001 el projecte EUNOMIA, auspiciat pel Consell d'Europa, de suport de les institucions d'ombudsman del Sudest d'Europa

En qualsevol transició cap a la democràcia, el nou règim polític que emergeix ha d'abordar l'assumpte de la cultura política. Amb quins mitjans s'ha de difondre l'Estat de dret en les accions habituals de l'Estat? En les noves democràcies emergents de l'Europa de l'est, aquest problema ha estat important.

Durant dècades senceres les societats respectives van viure sota el règim comunista que proclamava una oposició radical als ideals occidentals de democràcia i de l'Estat de dret, i imposava el que s'ha anomenat un règim d'un nihilisme jurídic. Aquest règim prevalia en aquestes societats i s'utilitzava com un instrument actiu perquè els partits comunistes assolissin llurs objectius polítics. Aquest element de cultura jurídica ha tingut moltes conseqüències institucionals i d'actuació per a l'Administració pública d'aquests països.

Pel que fa als membres del poder judicial, la funció de les autoritats del partit de nomenar i promoure el personal judicial, seleccionat entre un grup de comunistes fidels, era una condició *sine qua non*.

Així mateix, la cultura jurídica sota els règims comunistes va donar forma a la funció de l'Administració estatal a l'hora de supervisar les actuacions judicials, per la qual cosa era freqüent que els funcionaris del partit instruïssin directament els jutges sobre el resultat desitjable dels casos.

Durant el període de transició, les forces polítiques democràtiques van haver de fer front al problema d'incorporar en el poder judicial els principis fonamentals de l'Estat de dret. En molts països van decidir establir tribunals constitucionals, amb el mandat, entre altres, de supervisar el poder judicial per mitjà de la revisió de les decisions dels tribunals generals. D'aquesta manera, el dret liberal s'ha anat formant, al mateix temps que els tribunals constitucionals han anat acomplint la seva tasca, principalment, revisant la legislació general, la qual cosa implica examinar les lleis d'acord amb la constitució. Així, doncs, per mitjà d'aquestes dues competències d'una importància crucial, els tribunals constitucionals revisen tant el poder judicial, com la legislació. Una tasca tant important, no la pot acomplir un òrgan estatal mancat d'una legitimitat

democràtica àmplia. És per això que els membres dels tribunals constitucionals normalment són elegits per mitjà de majories parlamentàries qualificades. A partir d'aquí, es pot extreure una analogia pel que fa a la legitimitat i la competència de la institució de l'Ombudsman en aquest països.

En primer lloc, la legitimitat de l'Ombudsman es deriva del Parlament, principalment mitjançant una elecció d'una majoria parlamentària qualificada. En segon lloc, mentre els tribunals constitucionals tenen la competència de revisar les decisions de les dues branques del govern, l'Ombudsman aconsegueix la tasca de supervisar l'Administració, amb la investigació de les queixes que li presenten els ciutadans. És evident que les decisions administratives, també les revisen els jutjats i, ocasionalment, els tribunals constitucionals. Tot i així, l'existència d'una institució d'ombudsman comporta una diferència fonamental.

L'Ombudsman és principalment un instrument extrajudicial per a protegir els drets humans. Com a institució, aconsegueix la tasca d'assolir una reparació de danys per mitjà de la mediació. Aquesta tasca és un procediment que serveix per a evitar llargs i costosos processos judicials a la persona interessada.

Pel que fa a les conseqüències que això té en la Administració pública i en comparació amb la tasca dels tribunals, les actuacions de l'Ombudsman presenten tant avantatges com inconvenients. D'una banda, l'Ombudsman sembla d'alguna manera poc poderós en comparació amb el poder judicial, ja que no té mitjans legals per a imposar les seves recomanacions a una administració recalitrant. De l'altra, hi ha una influència més significativa i decisiva que l'Ombudsman pot exercir: la funció educativa, preventiva i proactiva que pot exercir en l'Administració. A diferència de l'enfocament formal, distant i extremadament jurídic dels tribunals, l'Ombudsman pot estendre d'una manera més efectiva una cultura de drets humans per mitjà dels seus contactes diaris, informals i flexibles amb els serveis públics.

En alguns aspectes, sens dubte, aquestes consideracions podrien ser vàlides per a alguns ombudsmen europeus que aconsegueixen la seva tasca en sistemes judicials amb una llarga tradició d'Estat de dret. Tanmateix, en el cas de l'Europa de l'est i, especialment, en l'Europa de l'est més meridional, cal que es facin algunes distincions. En primer lloc, l'anomenat nihilisme jurídic ha donat forma a l'Administració pública i l'ha alienat fins i tot dels principis més bàsics de l'Estat de dret.

Aquesta administració està poc equipada d'infraestructures i li manquen els recursos. Els fun-

cionaris encara no estan familiaritzats amb els estàndards i les pràctiques que estableix l'Estat de dret. De la transició a la democràcia ençà, han hagut d'assimilar en un període molt curt de temps una nova cultura jurídica i uns nous drets que divergeixen molt del nihilisme jurídic del passat.

La combinació de tots aquests factors i contradiccions ha generat un alt grau de mala administració en molts d'aquests països, mentre que, en els països occidentals, els casos d'il·legalitats administratives i de mala administració són l'excepció a la norma general. En els països excomunistes, hi ha parcel·les senceres de l'Administració que encara funcionen amb les condicions heretades del passat, que no s'adeqüen amb els principis existents en el marc legal. Tal com s'ha comentat, hi ha una clara asimetria entre allò que és i allò que hauria de ser. Aquesta disparitat s'origina de l'adopció de normes internacionals que reflecteixen una protecció dels drets humans avançada per part d'uns països que no són capaços d'aplicar aquestes normes de manera efectiva.

Quines conseqüències té aquesta asimetria en la tasca que aconsegueix l'Ombudsman en aquests països? La primera conseqüència és que la tasca de l'Ombudsman, com a mediador, es veu afeblida i marginalitzada, perquè la realitat quotidiana porta l'Ombudsman a judicialitzar més les seves intervencions. La tasca de mediador exigeix un procediment flexible de discussió i compromís de l'Administració, mentre exerceix les seves funcions discrecionals. És precisament aquest esperit de discussió racional i compromís el que normalment manca en l'Administració d'un país del sud-est d'Europa. És per això que l'equilibri entre l'Ombudsman com a mediador, d'una banda, i l'Ombudsman com a institució que supervisa la legalitat de les actuacions administratives, de l'altra, tendeix, en molts casos, cap la figura supervisora.

Es pot observar un exemple il·lustratiu molt interessant d'aquest desequilibri en les esmenes recents que s'han introduït en la Llei de l'Ombudsman albanesa. I sé que aquestes esmenes s'estan considerant seriosament en altres països de la regió, com ara Macedònia i, potser, Bulgària.

Normalment, un ombudsman només recomana a l'Administració la manera de remeiar la vulneració dels drets dels ciutadans. Tal com s'ha comentat, l'Ombudsman no pren decisions vinculants. Una nova disposició de la llei albanesa esmentada estableix que la submissió a les recomanacions de l'Ombudsman suspèn la llei administrativa il·legal fins que no sigui revisada per l'Administració o aquesta respongui a l'Ombudsman. El mateix s'aplica a una llei administrativa subsidiària que

vulnera, d'acord amb l'Ombudsman, els drets humans i les llibertats fonamentals.

En ambdós casos, la intervenció de l'Ombudsman va més enllà del que normalment concebem com a recomanació o proposició, ja que té lloc un efecte jurídic immediat i tangible, pel fet que la intervenció de l'Ombudsman suspèn *eo ipso* la validesa d'una llei administrativa.

És ben sabut que l'Ombudsman va aparèixer primer a Escandinàvia i abans d'estendre's arreu del món, es va introduir a Nova Zelanda, Gran Bretanya i França, la qual cosa significa que els arquetipus principals de l'Ombudsman es van establir en països amb tradició de l'Estat de dret.

Des d'aleshores, l'Ombudsman s'ha establert en molts d'altres països del món i, molt recentment, en els països de l'Europa de l'est. En

aquestes noves democràcies hi ha la temptació permanent de judicialitzar els mitjans d'intervenció de l'Ombudsman. L'opinió pública i molts polítics tendeixen cap aquesta direcció amb l'argument que un ombudsman que no aconsegueix imposar les seves recomanacions en una administració incompetent o recalcitrant, tard o d'hora perdrà l'autoritat i la legitimitat. Les noves disposicions de la llei albanesa esmentades són un bon exemple d'aquesta tendència judicialitzadora.

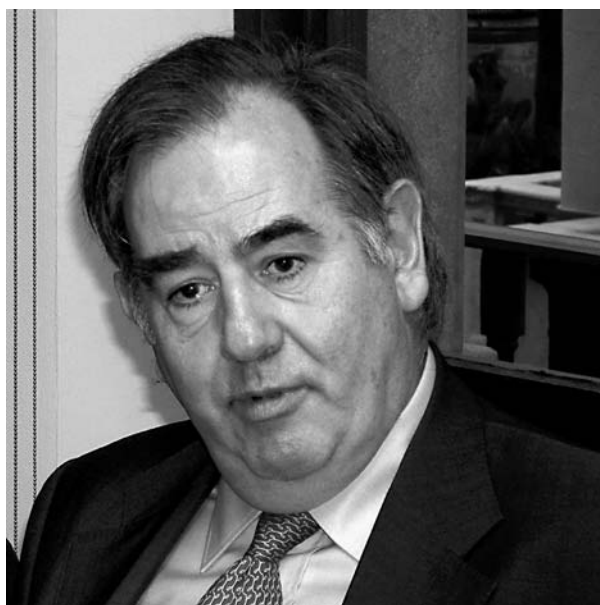
Aquesta tendència, es pot exportar a altres països de la regió? Seria bo que així ho fos? Com podria afectar aquest fet a la identitat de l'Ombudsman com a mecanisme no judicial de control i supervisió?

Aquestes són preguntes que no tenen respostes fàcils. La creació d'institucions en societats en transició no és pas una tasca fàcil.

CLOENDA

NOVES DEMOCRÀCIES I OMBUDSMAN

ÁLVARO GIL-ROBLES, COMISSARI DE DRETS HUMANS DEL CONSELL D'EUROPA



- Comissari de Drets Humans del Consell d'Europa des del 1999 fins a l'abril de 2006
- Consultor a la Comissió Europea per a la Democràcia, implicat en l'elaboració d'esborranys de propostes de la Llei d'Ombudsman a Bòsnia i Hercegovina. Consultor de l'Oficina d'Institucions Democràtiques i Drets Humans per al programa d'Ombudsman a Bòsnia i Hercegovina
- Consultor en l'elaboració de projectes de llei d'Ombudsman a Argentina, Paraguai, Bolívia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador i Panamà
- Defensor del Poble d'Espanya (1988-1993)
- Adjunt Primer del Defensor del Poble Espanyol (1983-1987)
- Responsable d'elaborar la proposta de llei de l'establiment de l'Ombudsman a Espanya, la qual va ser aprovada, per majoria, pel Congrés i pel Senat el 1981
- Professor de Dret Administratiu a la Universitat Complutense de Madrid i a l'Institut de Drets Humans
- Lletrat del Tribunal Constitucional (1980-1983)
- Llicenciat en Dret i doctor *cum laude* per la Universitat Complutense de Madrid

No us espereu una conferència magistral, espereu més aviat uns comentaris molt oberts i sincers. Per a mi és especialment emotiu assistir a aquestes jornades perquè, tal com ha dit el Síndic, fa aproximadament vint anys començàvem una discussió sobre el que significaria la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya, en què el Parlament de Catalunya ens va donar una lliçó de generositat.

El Parlament hauria pogut fer la Llei d'una manera autònoma, amb els seus propis tècnics i el debat corresponent. No obstant això, va invitar el Defensor del Poble de Madrid a incorporar-se al grup de treball perquè entre tots poguessin fer la millor llei possible. Per tant, actualment que es parla tant de tendències exclusives, he de dir que en aquella època el Parlament ens va donar una lliçó d'integració: ens va integrar als de Madrid en la feina de Catalunya. M'ho vaig passar molt bé perquè durant uns quants mesos vam anar a discutir a un lloc anomenat *Les Golfes*. *Les Golfes* són els locals que hi ha a dalt de l'edifici del Parlament on discutíem

durant hores i hores el projecte que més tard es convertí en llei.

Em sento molt orgullós d'aquella feina que vam fer entre tots, de la llei l'aniversari de la qual celebrem avui (i penso que arribarà als quaranta o als cinquanta anys). De fet, és una institució que ha arrelat a Catalunya, de la mateixa manera que el Defensor del Poble ha arrelat a Espanya, o altres defensors en altres comunitats autònomes. En aquest sentit, em sento molt content de ser aquí celebrant aquest esdeveniment del qual, per raons històriques, participem tots una mica.

El títol és *Les noves democràcies i l'Ombudsman*. Si el Síndic em permet, quan parlo de noves democràcies, no puc oblidar de situar-me en el termini dels cinquanta anys posteriors a la Segona Guerra Mundial i pensar que Espanya, d'alguna manera, també és una nova democràcia. Pensar que les noves democràcies són les que arriben ara sembla de nous rics. Espanya, Portugal i Grècia també han

estat noves democràcies després de passar aventures no sempre grates.

QUINA FUNCIO VA TENIR EN AQUESTES DEMOCRÀCIES I, EN EL CAS ESPANYOL, L'OMBUDSMAN? COM EL VAM CONCEBRE?

Recordo que el primer gran debat que vam tenir fou el debat constitucional següent: s'introdueix l'Ombudsman a Espanya o no s'introdueix? No us amagaré que aleshores els benpensants tradicionals de l'Estat de Dret pensaven que això de l'Ombudsman era un *gadget*, un element innecessari. Pensaven que l'important era el control parlamentari, el bon funcionament de la justícia independent, etc. En primer lloc, ningú no sabia què era l'Ombudsman i això ja ho vaig descobrir en el debat constitucional. A més, aquesta figura semblava molt llunyana. Malgrat això, s'hi va incloure i es va redactar aquell article de la Constitució. El vam incorporar, però ho vam fer tancant un cicle determinat que s'havia produït a tot Europa pel qual la tradicional institució que representa el nostre col·lega de Suècia, s'havia anat convertint al llarg del temps en una institució diferent a Europa. Espanya torna a les fonts i reclama un ombudsman que intervingui en el control de l'Administració ordinària, però també en matèria de drets i llibertats fonamentals, que actuï amb poder davant els tribunals. Recupera, en gran part, la base de la institució tradicional. La raó era ben simple: sortíem d'una dictadura i necessitàvem una institució amb aquella forma.

Ràpidament, la institució es va començar a organitzar al país, els ombudsmans de les comunitats autònomes es van anar estructurant i el tradicional combat del control de l'Administració per mitjà del contenciós –s'ha de reconèixer que Espanya és un país que prové d'una tradició francesa, de la jurisdicció contenciosa administrativa i estàvem acostumats que l'Administració fos controlada pels tribunals contenciosos–. Què és això d'un defensor del poble que controla l'Administració i no és un tribunal? Culturalment, en l'Administració era una cosa impensable.

Poc a poc va anar funcionant, he de dir que gràcies a la voluntat política, sobretot dels primers governs que van imposar a les administracions l'obligació de respondre i d'acceptar les recomanacions, etc. Després poc a poc ens vam endinsar en àmbits que foren una experiència absolutament extraordinària per a mi i que moltes vegades no es coneixen ni s'entenen. Per exemple, pensar que el Defensor del Poble controla les queixes contra el mal funcionament de l'Administració de justícia sorprèn la gent.

Hi hagué un gran debat amb el poder judicial, no sempre entès. Vam tardar més de dotze anys a fer-los entendre que el poder judicial, a més de poder era un servei públic i que, per tant, hi havia una part de servei que s'havia de controlar: els endarreriments, el mal funcionament de l'oficina etc. Sense entrar en el fet que l'Ombudsman no és un revisor jurisdiccional.

Vam entrar en el control de les policies. He de dir que en aquella època controlar la Guàrdia Civil no era precisament fàcil; vam entrar en el control de les comissaries, les presons, i el que és més sorprenent: el control de l'exèrcit. La llei disposava que el Defensor del Poble controlava els drets humans en totes les administracions i l'Administració militar era una administració.

Qui li posava el cascavell al gat? Qui els deia als militars que apareixeria una institució estranya que miraria el que passava en els calabossos militars o amb els soldats? Ho vam parlar amb el ministre de defensa d'aleshores i ho va acceptar amb la condició que jo ho expliqués personalment als militars. Fou una reunió molt interessant, que tingué lloc en el que avui dia és el quarter general de l'exèrcit, que és a Madrid, a la plaça de la Cibelles (antic Ministeri de Defensa). El ministre, amb tota la intenció, va convocar la reunió en la mateixa sala en què es reunien tots els militars en aquella època. El ministre va reunir tots els capitans generals d'Espanya, ens va presentar i els va comunicar que jo tenia una cosa per a explicar-los. L'inici de la conversació fou així i amablement els vaig explicar que existia la Constitució, la llei, i els vaig demanar la col·laboració per a entrar a treballar en l'exèrcit.

La reacció fou absolutament fantàstica, per unanimitat. El primer que va prendre la paraula fou l'aleshores capità general de Catalunya, que s'aixecà i digué: "Defensor, quan vulgueu, a partir de demà, podeu venir a qualsevol unitat catalana", i després tota la resta va dir que sí. Això és el que em fa creure en la disciplina militar quan el ministre és al davant, això és el que he comprès, que era una cosa molt important.

Una institució com ara l'Ombudsman, en una nova democràcia, es va obrir camí en terrenys insospitats, que s'han convertit en una cosa absolutament normal. El fet que el defensor vagi a les presons, entri a les comissaries o vagi a veure el que passa en una unitat militar ja no planteja cap problema.

Això és una feina important. Construir la mentalitat democràtica en un país o en un conjunt de països, en què l'important és tant que tinguem lleis o texts legals que responguin a la democràcia tradicional, com que aquests texts siguin assumits i

viscuts com a propis pels responsables polítics, els responsables administratius i les autoritats. En aquest país, aquest treball didàctic, l'ha fet el defensor, els defensors autonòmics i penso que ha estat així en totes les democràcies.

Puc afirmar que en la nostra estimada Grècia la tasca del defensor ha estat fantàstica. En aquest sentit, també ho ha estat a Portugal i en els països que emergíem de la nit i anàvem cap a la construcció de l'Europa democràtica. Aquesta activitat ha estat molt important perquè en aquests països l'Ombudsman era tant un mediador, que ho havia de ser, com un constructor de la democràcia. Algú que cooperava per construir el nou edifici democràtic amb una població que no tenia aquesta cultura, i amb una classe política i administrativa llunyanes.

He de dir que potser l'únic camp en què hi hagué més dificultats i en deuen continuar havent és l'àmbit de l'Administració local, en què els alcaldes es consideren molt més independents, molt més autònoms, i amb molt més poder que qualsevol cap de govern de la nació. Tenen la tendència a no respondre o senzillament a fer el que els dóna la gana. Això és curiós perquè l'Administració més propera als ciutadans és la més allunyada de l'esperit democràtic de control. I és molt més difícil actuar sobre això o, almenys, ho era.

En qualsevol cas, la tasca de l'ombudsman no era un luxe, no era supèrflua ni innecessària, sinó que era un complement fonamental dels mecanismes tradicionals de control de l'Estat de dret. És a dir que en les noves democràcies hi havia un espai propi perquè l'Ombudsman tingués una feina amb una raó de ser pròpia, complementària dels tribunals, del control parlamentari directe etc.

Després tots hem pogut veure fins a quin punt amb la caiguda del sistema comunista els nous països que s'han incorporat a la vida democràtica, tots o pràcticament tots, han introduït la figura de l'Ombudsman. Penso que l'únic que no ho ha fet, tot i que encara no és una democràcia, és Bielorússia. Actualment, tots o gairebé tots, des de la Federació de Rússia, Armènia, Azerbaidjan, Moldàvia, tot Europa central, els països bàltics etc. han inclòs la institució de l'Ombudsman. Això significa que l'Ombudsman no és una institució morta, sinó que té una força veritable i és present com a una institució essencial.

Com a comissari, un cop vaig haver pres possessió del càrrec, era a les meves mans intentar potenciar la tasca dels ombudsmen. Sens dubte, ho he intentat fer en la mesura que ha estat possible. El Defensor del Poble Europeu ha tingut la tasca fonamental de cohesionar i impulsar la figura de l'Ombuds-

man tant en els països membres de la Unió com en els països candidats, avui dia, membres, i així mateix en els futurs candidats. Igualment el Comissari ha intentat treballar al voltant dels espais fronterers de la Unió.

He de dir que l'experiència ha estat del tot excepcional. Hi ha dos temes en què m'agradaria aturar-me. Quan parlem d'ombudsman, al meu parer, no és només l'Ombudsman nacional el que compta i, en alguns països, efectivament, té raó de ser. Hi ha països en què la institució de l'ombudsman té tot el seu sentit a escala regional o, fins i tot, a escala municipal. No només ho dic pel meu país, en què això ja està demostrat. Sabem fins a quin punt aquesta institució té una estructura regional autonòmica molt forta, cohesionada i molt present en la vida política i administrativa del país. Faig referència concretament al que estem fent a Rússia, on es va introduir un ombudsman federal que no es pot ocupar del país sencer, que és un gegant immens. Per tant, mitjançant el treball del Consell d'Europa i del Comissari, hem obert un programa amb la Unió per a fomentar la creació d'ombudsmen regionals en la Federació de Rússia, formada per 80 entitats aproximadament, 30 de les quals ja disposen d'ombudsman.

Quin és l'objecte? Això també cal entendre-ho perquè no podem demanar a l'Ombudsman, en les primeres fases de la democràcia, que acompleixi la tasca que acompleix en els països amb una llarga tradició democràtica. En aquestes noves regions, que accedeixen a la democràcia sense cap cultura, ni formació democràtica, l'Ombudsman és un instrument que intenta obrir espais de cultura democràtica. Serveix per a transmetre als governadors locals, a les estructures de poder que existeix alguna cosa més que el sistema tradicional de l'escala de comandament, que s'ha de canviar de mentalitat, que la democràcia és una cosa que es viu etc.

Per tant, acompleixen una tasca fonamentalment de construcció democràtica, de mentalitat i societat democràtiques en aquestes regions. Una tasca que no és la tradicional d'un ombudsman. Es converteixen en defensors dels drets humans de la manera més radical, defensen tot el que poden en aquest àmbit i, al mateix temps, són objecte d'atacs molt directes. Els ataquen per retirar-los les subvencions econòmiques dels pressupostos o quan descobreixen que és una institució operativa, volen establir un amic o algú que controli la institució o, simplement, fins i tot en alguns casos els han detingut. En algun cas un governador ha nomenat ombudsman el ministre de l'Interior de la seva regió, un general molt conegut, que s'investigava per la brutalitat en la repressió d'unes manifestacions.

Tot això demostra que el diàleg que tenim en la nostra Europa tradicional civilitzada va per altres camins, quan arribem una mica més lluny, cap amunt. Hi ha un altre diàleg d'una altra naturalesa i els ombudsman són com la proa d'un vaixell que intenta obrir un espai i que, naturalment, alguns cops no trenca gel, sinó que a qui trenquen és a l'Ombudsman. Per tant, s'ha donat suport a aquestes institucions perquè són institucions de transmissió de cultura democràtica.

És important que aquests ombudsman regionals no només coneguin l'existència i la vida d'institucions nacionals d'ombudsman, com ara la institució sueca. M'agradaria que també coneguessin institucions d'ombudsman regionals també, que estiguessin en contacte amb algunes regionals d'Europa, amb Espanya en especial. Tot això pel que fa a les noves democràcies i els ombudsman en aquestes democràcies més conflictives, ja que n'hi ha d'altres en què, efectivament, els ombudsman s'han introduït. Per exemple, els ombudsman dels països bàltics funcionen de meravella, estan perfectament estructurats. Fa poc que han sortit de situacions dictatorials, però avui dia tenen una empenta molt poderosa.

Tots els nous ombudsman haurien de treballar en aquesta xarxa europea i també els ombudsman regionals. Per descomptat, tots hauríem de vetllar per l'autenticitat de les institucions que es creen. En aquest aspecte cal ser molt ferm, anar amb molt de compte, ja que darrerament es veuen moltes pressions en molts països per a posar al capdavant de les institucions persones que mai les poden representar com a tals. Aquí els qui tenen responsabilitat a escala internacional han d'adver-

tir que aquest no és el camí, que aquesta no és la manera de fer les coses.

Us animo que en les futures reunions de treball entrem en temes concrets. Tot Europa té temes que li preocupen: la immigració, la seguretat, etc. Ja tenim clars els models, ara hem d'entrar en els temes. Cal dir als governs, a la Unió quins són els criteris que tenim sobre aquests temes. No hem de mirar cap a un altre costat, hem d'afrontar les coses. Cadascú amb la seva idiosincràsia, amb la institució, amb les seves característiques té aquests problemes sobre la taula cada dia. És bo reunir-se i veure com es resolen els problemes d'immigració en un país, què passa en un altre, quins problemes estan confrontats amb la seguretat ciutadana, aquest diàleg entre la llibertat i la seguretat que també tenim a Europa. Els ombudsman tenen coses a dir, no poden restar callats en aquest procés.

Finalment, us demano, de veritat, que en aquest debat de seguretat i llibertat, els ombudsman hi diguin col·lectivament la seva, perquè tots tenen nacionalment una opinió i si aquesta opinió es pogués reflectir en l'àmbit europeu seria fantàstic.

En qualsevol cas, és clar que a Europa l'Ombudsman és una institució que no és pot ignorar. Tot i així, perquè continuï sent una institució que representi un signe d'identitat de la democràcia moderna, l'Ombudsman s'ha d'implicar directament en les respostes als problemes de la societat moderna. Ha de donar aquest missatge i us animo que acompliu aquesta tasca per a la qual comptareu amb la meua col·laboració mentre exerceixi aquest càrrec.

20 ANIVERSARIO DE LA LEY DEL
SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

TERCERAS JORNADAS
LA EXPANSIÓN DEL OMBUDSMAN:
DISTINTOS MODELOS

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

PRESENTACIÓN

RAFAEL RIBÓ, SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA



- Síndic de greuges de Catalunya desde el 1 de julio de 2004 y director de la Junta Directiva de la Región Europea del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI) desde junio de 2006
- Profesor titular de Ciencia Política y Administración de la Universidad de Barcelona.
- Diputado del Parlamento de Cataluña desde 1980 hasta 2001; diputado en el Congreso de los Diputados desde 1993 hasta 1995; y presidente de Iniciativa por Cataluña desde 1987 hasta 2000.
- Desde 2001 es el presidente del Patronato de la Fundación Ulls del Món (Ojos del Mundo)
- Licenciado en Ciencias Económicas y en Derecho por la Universidad de Barcelona; Doctor en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales por la misma Universidad y Master en Ciències Polítiques per la New School for Social Research de Nueva York
- Tercera persona que ocupa el cargo de síndic, desde la creación de la institución, en 1984. Sus predecesores en el cargo fueron Frederic Rahola y Anton Cañellas

Empezamos las terceras jornadas con motivo del 20º aniversario la Ley del Síndic de Greuges de Catalunya. Antes de nada, si me lo permiten, me gustaría darles la bienvenida y agradecerles el esfuerzo que han hecho para estar aquí.

Gracias a todos los defensores locales, que se han acercado al Palacio de Pedralbes para participar en estas jornadas.

Quiero recordar que en 1979, cuando se aprobó, el Estatuto de autonomía de Catalunya incluyó una definición de esta institución, con un nombre bastante complejo: *Síndic y Greuges*, recuperando la idea medieval del provisor de greuges del siglo XIII de una sociedad estamental, no liberal. Pero, aun así, una sociedad en la que ya había un cargo que tenía que presentar ante el rey las quejas de los diferentes estamentos. En 1980 el proyecto se pone en marcha en el Parlamento de Cataluña y cuatro años más tarde, hacia finales de la primera legislatura, se elabora y se vota la Ley del Síndic de Greu-

ges, que da lugar a la creación de la institución, que tanto dignamente y con tanto impulso han ocupado nuestros antecesores Rahola y Cañellas.

La primera jornada se celebró en diciembre de 2004, precisamente, como homenaje a la institución y a sus titulares anteriores, y tuvimos el honor de que la conferencia de aquel homenaje fuera pronunciada por Jordi Pujol, el que hasta entonces había sido presidente de la Generalitat. Celebramos unas segundas jornadas en las que, con el protagonismo de los diferentes defensores del Estado español, discutimos problemas nuevos para defender los derechos: medio ambiente, ruido, exclusión social radical, migraciones, todo aquello que parece nuevo, pero que está en las primeras líneas de las nuevas quejas y de las nuevas actuaciones que tienen que realizar nuestras instituciones. Así, nos pareció oportuno cerrar este ciclo- las terceras jornadas, que inauguramos hoy- analizando la expansión de la institución y los diferentes modelos existentes en democracias homóloga-

bles a la nuestra y con figuras que nos pueden aleccionar sobre aspectos, que seguramente contribuirán a mejorarla.

Hemos planteado un debate sobre la función de los defensores, sobre la función de control de la Administración y también sobre la función de garantía de los derechos con todas sus particularidades. Creo que tenemos la gran suerte de que las mejores figuras hoy en Europa están aquí con nosotros. Queremos analizar, incluso, casos tan singulares, como por ejemplo el de Suecia, con la posibilidad de entrar en temas judiciales, y también queremos entrar a debatir los niveles de relación con los niveles tan diversos de los defensores: el nivel europeo, con su vertiente de la Unión Europea y del Consejo de Europa; el nivel de los estados, de las federaciones, de los *länder*, de las regiones autónomas, de las comunidades y el nivel local, que también está creciendo con fuerza en Cataluña.

En este sentido, podríamos ser capaces de ver todo el conjunto de derechos que tienen que ser, con un criterio de subsidiariedad, garantizados desde estos diferentes niveles, cómo los conjuntamos y cómo, en definitiva, suponen una mejor garantía para las personas. Justo es decir que lo hacemos también con la posibilidad de felicitar Nikiforos Diamandouros, ya que es el 10º aniversario de la institución del Ombudsman de la Unión Europea. Fue antes de ayer, pero si me lo permite Nikiforos, juntaré las dos felicitaciones. Y más cuando Nikiforos, como muchos de nosotros, tiene la gran voluntad de extender a otros lugares de nuestro continente que se han incorporado recientemente, o que aún no se han incorporado a la Unión Europea, democracias mucho más frágiles que la nuestra, la función de garantizar y supervisar los derechos de las personas. Por ello, también contamos hoy con una persona de gran relevancia, Yorgos Kaminis, que puede explicarnos experiencias que, desde Grecia, se están impulsando hacia estos países, donde, modestamente, el Síndic de Greuges, ya desde la época de mi predecesor, está presente cooperando especialmente en los Balcanes.

Todo eso en unos momentos en que si los parlamentarios quieren, mañana Cataluña habrá dado el primer paso hacia un nuevo Estatuto de autonomía que prevé, con formulaciones nuevas, derechos y principios rectores, e incrementa también las potestades del Síndic de Greuges de Catalunya. Y, permítanme que les haga una breve referencia de divulgación y de conocimiento, especialmente para nuestros colegas de fuera. El Estatuto de 1979 remitía los derechos al título primero de la Constitución española y no podía ser de otra forma, ya que constitucionalmente es allí donde se encuentra el catálogo de los derechos fundamentales de la democracia española.

El proyecto que se está discutiendo y que seguramente se está aprobando, en cuanto a títulos, explicita estos mismos derechos, pero los prolonga y los profundiza, de acuerdo con las leyes catalanas que los han desarrollado, y trata derechos que nosotros conocemos sobradamente porque son el objeto de nuestro trabajo. Con respecto al Estatuto, prevé, y lo celebremos, una categorización del medio ambiente, de los servicios sociales, de la atención a la inmigración, del respeto a la igualdad genérica, del derecho a la vivienda, de la igualdad de oportunidades en la escuela. No estoy haciendo nada más que enumerar la lista de quejas o de temas sobre los que llegan quejas y en los que trabajan no sólo el Síndic de Greuges sino los diferentes defensores institucionales en todos los niveles institucionales en el Estado español y en Cataluña.

Nosotros siempre contestamos que no hay un tema estrella. Me preguntan: ¿cuál es, señor Ribó, el tema que más le ocupa en su función de defensor? No hay uno solo tema, no se puede decir: el medio ambiente o la vivienda. Si hay un tema es la mala praxis administrativa, que representa el porcentaje más elevado de quejas. Y, por lo tanto, celebramos que el Estatuto, al igual que el proyecto de reforma de los tratados europeos anuncie, negro sobre blanco, el derecho a una buena administración.

Creo que éste debe ser un derecho que merece un gran trabajo pedagógico por parte de todos nosotros, de extensión, de profundización y de concentración en cada uno de los departamentos administrativos, para que se entienda que hay que escuchar, que hay que informar, que hay que responder, que hay que dar transparencia, que hay que dar acceso a las personas a todo aquello que les afecta en los diferentes niveles de gobierno.

Y por ello también celebramos que el Estatuto incluya nuevas figuras, en cuanto al Síndic, en cuanto a niveles administrativos, con la clarificación correspondiente; que se haya tenido la valentía de entrar, como ya han entrado otros defensores europeos, como el *Médiateur de la République*.

En los grandes servicios públicos otorgados a empresas privadas por diferentes regímenes administrativos, que pueden afectar derechos muy importantes, como por ejemplo el acceso a la red pública telefónica, un derecho universal, de acuerdo con la legislación española, o como por ejemplo el agua, la electricidad o el gas, que, pese a que ya no están en manos públicas, también tienen que continuar siendo objeto de supervisión y garantía por parte de instituciones como las nuestras. Es por ello que es una feliz coincidencia que podamos discutir sobre todo eso, ya que para Cata-

luña el 20º aniversario puede ser también el momento clave en que se dé el primer paso para consolidar nuevas formaciones de derechos y nuevos instrumentos para garantizarlos y defenderlos desde la institución del Síndic de Greuges.

En la primera parte del programa tenemos previsto hablar de las funciones del Ombudsman. Todos sabemos que en términos modernos el Ombudsman nace en el s. XIX en Suecia como una figura que, progresivamente, se va aceptando en las democracias de cualquier parte del continente, y aquí no llega hasta la Constitución de 1978. Merece

la pena que en el inicio de las terceras jornadas nos centremos en funciones muy específicas de control de la Administración, pero también funciones específicas de control sobre los derechos.

Cada cual ha creado una figura con un vestido adecuado a sus necesidades; tenemos una gran variedad terminológica de la definición, eso pasa tanto a escala internacional, como en el Estado español, como en Cataluña. Todo es legítimo, siempre que lo sepamos concentrar en la idea de unas funciones lo más útiles, ágiles y próximas posible para responder a los retos que se nos plantean.

1. LAS FUNCIONES DEL OMBUDSMAN

1.1. EL OMBUDSMAN COMO SUPERVISOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EMILY O'REILLY, OMBUDSMAN DE IRLANDA



- Ombudsman de Irlanda desde 2003
- Comisaria para la información desde 2003. Tiene la misión de realizar una revisión independiente de las decisiones relacionadas con el derecho de acceso de las personas a la información gestionada por organismos públicos
- Miembro de la Standards in Public Office Commission, constituida bajo la Ley de la ética en la Administración pública. También es miembro de la Dail Constituency Commission
- Periodista y escritora hasta su nombramiento como ombudsman. Desde 1989 fue corresponsal política de varios medios de comunicación
- Educada en el University College y en el Trinity College de Dublín
- Beneficiaria de la beca Nieman en periodismo de la Universidad de Harvard (EE UU)
- El Ombudsman irlandés tiene facultad para investigar acciones del Gobierno central, de las autoridades locales y de las juntas de salud

Permítame felicitarle, Sr. Ribó, por el vigésimo aniversario de su institución y agradecerle que me haya dado la magnífica oportunidad de venir a la bella ciudad de Barcelona para festejarlo. El Ombudsman irlandés cumple 21 años este año y es gratificante visitar una institución que tiene aproximadamente el mismo tiempo de existencia que la nuestra.

El tema de la conferencia es importante y crucial, puesto que la Unión Europea se extiende, surgen nuevas democracias y mayores diferencias competenciales entre nuestras oficinas, tanto en la vieja como en la nueva Europa. Hoy y mañana se hablará de las diferencias, pero también de aquéllo que nos une como ombudsman, que es actuar como guardianes y protectores de los ciudadanos, velar para que nuestros gobiernos y las administraciones traten a los ciudadanos de manera justa, adecuada, de acuerdo con la ley, ya sea una ley nacional o, en el caso de los miembros de la Unión Europea, una ley comunitaria.

Debido a las diferencias culturales, históricas y de enfoque, cada ombudsman es de alguna manera único. Existen grandes diferencias entre las competencias de los ombudsman, incluso entre las de los ombudsman de la Europa occidental. Algunos, por ejemplo, tienen competencias en fuerzas armadas, cuerpos policiales, cárceles o incluso tribunales. Existen diferencias en sus relaciones con el Parlamento, en los comités parlamentarios, en los tribunales y, sin duda, en el enfoque de su trabajo.

Aun así, esencialmente cada ombudsman nacional va amoldándose a las condiciones económicas, culturales, sociales e históricas de su país. Hoy querría compartir con este auditorio la experiencia de mi oficina, que ha pasado de un origen humilde 21 años atrás a convertirse en una fuerza importante de cambio, en cuanto a la manera de trabajar de la Administración. El desarrollo, por parte de mi equipo y el de mis antecesores, de principios de buena administración, de lo que constituye una

reparación de daños y las circunstancias en las que se tendrían que llevar a cabo dichas reparaciones, ha contribuido a ampliar la cultura administrativa y a que nuestras recomendaciones se acepten como una norma a la que se debería llegar, si es que aún no se ha alcanzado completamente.

Hoy les hablaré del Ombudsman como supervisor de la Administración pública. En mi país, como en algunos otros, existe una aceptación política y cultural de esta función como apropiada y justa. Aun así, esta aceptación no llega en el momento de ocupar el cargo, cuesta alcanzarla, como bien saben algunas de las instituciones de ombudsman más recientes.

Ninguna de nuestras oficinas existe en un vacío ni podría sobrevivir en un vacío. Es posible que seamos independientes, pero sólo saldremos adelante si contamos con un apoyo amplio, político y cultural, a nuestro trabajo. Eso no significa que un gobierno o un organismo público tenga que estar de acuerdo con nuestras decisiones o que éstas deban agradecerle necesariamente, pero sí que acepta la legitimidad de nuestra institución, no sólo de acuerdo con la ley, sino también a los ojos de la sociedad. Pero no basta con que contemos con la legitimidad que otorga la ciudadanía, es preciso contar también con la de la Administración y esta legitimidad la ganamos con la manera de cumplir con nuestra función cuando tramitamos quejas con justicia e imparcialidad y fundamentamos su resolución no sólo en nuestra autoridad moral, sino también con pruebas empíricas de que el supuesto que presentamos, en nombre de un interesado, es irrefutable.

De alguna manera intentamos aplicar lo que la mayoría de ciudadanos espera de la Administración o del Gobierno. La sociedad quiere una Administración pública en la que pueda confiar porque sabe que es honesta, justa, que le responde y le tiene en cuenta, que es eficiente y eficaz y gestiona bien los recursos, porque obtiene resultados que incrementan el bienestar de la sociedad en conjunto, económica, social y ambientalmente.

Esta confianza, que es un ingrediente imprescindible para una democracia eficaz, sólo se puede garantizar si la Administración pública es abierta, transparente y responsable, y si hay mecanismos efectivos para consolidarla. En muchos países los mecanismos más importantes han sido, y lo continuarán siendo, el Parlamento y los tribunales. Además de éstos, está el juicio público, en el que los medios de comunicación juegan un papel importante.

Asimismo, en muchos países, se han establecido nuevas instituciones independientes que operan a

medio camino entre el Parlamento y los tribunales. En Irlanda, el Controlador y Auditor General ha existido desde la creación del Estado para ayudar al Parlamento a garantizar el uso correcto, adecuado, eficiente y eficaz de los recursos públicos. A la labor de esta oficina debemos sumarle la del Ombudsman, desde 1984, el Comisionado para la Protección de Datos, desde 1989, la Comisión de Función Pública (actualmente la Comisión para la calidad de la Administración), desde 1998, y el Comisionado de la Información, de acuerdo con la Ley de libertad de información, en 1997. Todas estas oficinas gozan de poderes considerables tanto para investigar como para resolver asuntos. Igualmente, contamos con la Comisión de Referéndum, un organismo independiente que lleva a cabo campañas de información pública sobre las propuestas para reformar la Constitución irlandesa. De alguna manera, cada uno de estos organismos refuerza el trabajo de los otros e incrementa la conciencia de la Administración pública de los principios de una buena administración, caracterizada por los principios de transparencia, accesibilidad y, sobre todo, justicia.

Nuestra función más común como ombudsman es, sin duda, resolver las quejas individuales. A veces, en conferencias, como es el caso de ésta, percibo una cierta sensación, que normalmente es externa a la institución, de que este trabajo no es de un nivel suficientemente alto o importante para satisfacer los deseos de quienes piensan que el Ombudsman tendría que ejercer un control más directo sobre el Gobierno o las políticas de la Administración pública.

Sin embargo, tenemos que recordar que el motivo por el que un ombudsman intenta resolver un caso no es sólo para satisfacer a la persona agraviada. A largo plazo, el Ombudsman intenta mejorar la responsabilidad administrativa del Gobierno y la forma de tratar a las personas. De alguna manera - y permítanme que utilice una metáfora culinaria - la función de resolver quejas es comparable a los trocitos de levadura en una pasta para hacer pan, que son muy pequeños, pero que pueden convertirse en algo grande.

Antes de relacionar algunos de los principios que conforman la verdadera responsabilidad administrativa, permítanme que les cite algunos ejemplos procedentes de mi institución en los que la levadura de una queja ha promovido un cambio importante de un nivel mucho mayor.

Tal y como he dicho anteriormente, la función principal de nuestra institución es tramitar quejas de manera justa e imparcial. Sin embargo, nuestro interés va más allá. Esperamos que los organismos públicos tengan en cuenta nuestras recomenda-

ciones para que aprendan de los errores del pasado y las quejas no se repitan en el futuro. Así pues, consideramos que nuestro trabajo lleva a una mejora continua de la calidad del conjunto de la Administración pública. En eso somos diferentes a los tribunales. Los tribunales resuelven los casos, pero al contrario del Ombudsman, raramente se centran en asegurar mejoras sistemáticas en la calidad de los servicios públicos.

En el año 1986, dos años después de haberse creado, mi oficina tramitó una queja de una mujer a quien le habían denegado equivocadamente la pensión de viudedad durante siete años. La autoridad pública responsable, el Departamento de Bienestar, había aceptado la recomendación del Ombudsman de pagarle la pensión, pero se negaba a indemnizar a la mujer por la pérdida de poder adquisitivo, por un valor de 5.000 €, causada por un atraso en la concesión de la pensión. Después de discutirlo más detenidamente con mi institución, el Departamento aceptó pagar indemnizaciones por la pérdida de poder adquisitivo en todas las reclamaciones futuras que surgiesen a causa de una demora excesiva en el pago de las ayudas de Bienestar.

En otro caso, una vez analizadas y resueltas varias quejas en relación a la manera con la que se pagaban los subsidios a los pacientes en residencias de la tercera edad privadas, el Ombudsman publicó un informe monográfico el año 2001 que manifestaba que el Departamento de Bienestar e Infancia y las autoridades sanitarias públicas locales habían actuado “sin una autoridad adecuada” y “contrariamente a una administración justa y sólida” y habían obligado a los pacientes y a sus familias a contribuir al coste de los servicios administrados en las residencias privadas. A consecuencia de la investigación del Ombudsman, se reembolsaron 12 millones de euros a los pacientes y a sus familias y se modificaron los reglamentos en los que se fundamentaban los subsidios. El informe del Ombudsman también generó un gran debate sobre los ancianos en Irlanda, y otros actos de mala administración que se descubrieron el año pasado en el Departamento de Bienestar e Infancia dieron lugar a una resolución gubernamental de pagar más indemnizaciones por un valor de mil millones de euros a los pacientes y sus familias.

Mi institución también ha conseguido influir en las políticas gubernamentales relativas a la modernización del servicio público y, especialmente, la mejora de la calidad de los servicios dirigidos al público. Se exige que todas las autoridades públicas dispongan de un sistema interno de quejas. Además, a consecuencia de las recomendaciones que publicó mi institución para evitar la mala administración, estoy colaborando con un grupo

de funcionarios de alto nivel para orientar al gobierno sobre cómo otorgar poderes a las autoridades públicas para que puedan realizar modificaciones cuando las cosas se han gestionado mal y evitar que las quejas vuelvan a mi institución.

Actualmente, muchos de los casos que he descrito anteriormente, por cuya resolución lucharon tanto mis predecesores, ya se dan generalmente por supuestos dentro del sistema. El principio por el cual hay que reparar un daño a un interesado porque la Administración no ha actuado correctamente ahora parece evidente, pero no siempre ha sido así y establecer este principio le ha costado a mi oficina y a otras instituciones europeas y nacionales un arduo esfuerzo. Me gustaría puntualizar aquí qué se entiende actualmente por responsabilidad de la Administración.

Por responsabilidad de la Administración entendemos el proceso de asegurar que las actuaciones de los servicios públicos y, particularmente, el ejercicio de los poderes que toman las decisiones, tanto si son discrecionales o como si no lo son, se lleva a cabo no sólo legalmente, sino de acuerdo con la justicia y la buena práctica administrativa.

En resumen, en cuanto al contexto irlandés, el Ombudsman decide si los organismos públicos son responsables de una mala administración. Al igual que los auditores financieros examinan las actuaciones de los servicios públicos contra algunos principios y criterios financieros, el Ombudsman examina las actuaciones en relación a los principios de una buena administración.

En el año 1994, el Informe Anual del Ombudsman irlandés estableció unos principios para orientar a los organismos públicos en su trato con los ciudadanos. Estos principios manifiestan, por ejemplo, que los poderes sólo pueden aplicarse con la finalidad específica para la que se otorgaron; los poderes deben aplicarse con objetividad e imparcialidad; los factores no pertinentes en un caso particular deben dejarse a un lado, hay que evitar la discriminación y tratar de forma análoga todos los casos análogos.

Asimismo, el informe de 1994 estableció una serie de derechos que las personas pueden invocar en las relaciones con los organismos públicos. En estos derechos se incluyen: el derecho a ser escuchado, el derecho a recibir suficiente información, y el derecho a que las decisiones que afecten a una persona estén fundamentadas. Estos temas se desarrollaron con más profundidad en la *Guía de los principios de una buena administración para funcionarios* del Ombudsman. Esta guía incluye un conjunto de criterios, clasificados en diversos títulos, relativos al trato con el ciudadano: abierto, impar-

cial, justo y adecuado. La guía tiene en cuenta la libertad de información, la ética, la legislación electoral, los principios de un servicio de calidad al consumidor y la reparación de daños. Mi oficina también ha publicado una guía para el sistema interno de quejas y una nota orientativa en el apartado de reparación de daños (“Reparación de daños- la subsanación de lo que se ha hecho mal”).

TRATO JUSTO

La función del Ombudsman no consiste simplemente en asegurar un buen servicio a los interesados. Aunque comparte con los organismos públicos el interés por asegurar un mejor servicio, el interés del Ombudsman va más allá. Si un segmento de la sociedad siente que el sistema lo ha tratado mal, y no es posible llegar a ninguna reparación, entonces se pierde la confianza en la Administración pública, esencial en una democracia. Una eficacia y una gestión de recursos óptimas son, sin duda, elementos clave que deben alcanzar los servicios públicos. Aun así, no podemos olvidar que el usuario de servicios públicos casi nunca puede elegir un proveedor competitivo alternativo, excepto que provenga del sector privado. Por ello, un trato justo es muy importante y no se debe olvidar cuando se introducen medidas de eficiencia. Además, la presión a los funcionarios, a consecuencia de una comercialización y una demanda de productividad mayor, no debe comportar una disminución de los valores de los servicios públicos.

Para asegurar que los funcionarios son responsables de las decisiones administrativas que toman, el Ombudsman actúa a niveles diferentes. En un primer nivel, la responsabilidad de las decisiones individuales se alcanza mediante el análisis y el estudio de las quejas individuales y la reparación de daños, cuando es justificada. Desde que se creó el Ombudsman irlandés, la oficina ha tramitado 66.000 quejas y en aproximadamente un 40% de los casos se ha conseguido alguna forma de reparación de daños. El estudio de las quejas individuales a menudo lleva a la identificación de disfunciones en los procedimientos, en los enfoques o incluso en las actitudes y su detección puede ser de gran utilidad para los diferentes organismos en el ámbito de su competencia. El sistema de procedimientos se puede mejorar para asegurar que quejas particulares no se vuelvan a repetir. Sin embargo, hay un nivel, al que doy una importancia especial, que va mucho más allá. Se trata de identificar y buscar soluciones a las disfunciones o injusticias que se han hecho endémicas en la cultura administrativa y que contribuyen al “déficit democrático”, cuya existencia es admitida por todos, que aleja a la sociedad de las instituciones públicas.

De lo dicho anteriormente se desprende que un ombudsman no se debería limitar a tramitar quejas. El objetivo a largo plazo debería ser la mejora de la calidad en el conjunto de la Administración pública. Un medio para lograrlo es la adopción de una función educativa y la publicación de recomendaciones para los funcionarios sobre el trato a los usuarios, el tramitar quejas o reparar daños cuando se ha cometido un error.

Esta orientación contribuye a crear una relación positiva entre el Ombudsman y los organismos públicos y contrarresta las reacciones negativas que se producen cuando los organismos públicos defienden sus decisiones en la respuesta a quejas presentadas al Ombudsman. La función educativa contribuye a minimizar las actitudes adversas y confiere al Ombudsman una función “de amigo crítico”. Finalmente, la colaboración con los organismos públicos promueve la confianza en el Ombudsman y contribuye a asegurar la adopción de sus recomendaciones.

¿RECOMENDACIONES O DECISIONES VINCULANTES?

Una de las características que define al Ombudsman, especialmente un ombudsman nacional o un ombudsman con competencias en el sector público, es el poder de hacer recomendaciones, en contraposición a las decisiones vinculantes.

Es cierto que algunos ombudsman especializados, como por ejemplo los que tienen competencias sobre algún sector en particular, por ejemplo el de los seguros o el de las actividades financieras, sí que toman decisiones vinculantes. Sin embargo, generalmente, eso se da sobre la base de que los miembros del sector en cuestión se han circunscrito voluntariamente a las competencias del Ombudsman y están de acuerdo en acatar sus decisiones. Normalmente, la capacidad de toma de decisiones de un ombudsman sectorial está bien definida y es limitada. Por ejemplo, puede haber límites en el valor de la compensación financiera que pueden otorgar en un caso particular o se les puede impedir que propongan cambios sistemáticos en un programa o proyecto particular.

Mis comentarios sobre el poder de recomendación de los ombudsman sólo hacen referencia al Ombudsman nacional o a aquéllos que tienen competencias en la Administración pública.

Se afirma que el poder para hacer recomendaciones es una de las características que define al ombudsman. Evidentemente, un ombudsman que puede tomar decisiones vinculantes no es exacta-

mente un ombudsman, sino que más bien ejerce funciones de juzgado administrativo o de tribunal. Es preciso recordar que si un ombudsman pudiese tomar decisiones vinculantes, los principios fundamentales del derecho administrativo requerirían una vía de apelación contra las resoluciones del Ombudsman. Y si hay una apelación (diferente de una demanda de revisión judicial de las decisiones del Ombudsman), entonces el Ombudsman ya no es el último recurso. Por otra parte, si los ombudsmen pudiesen tomar decisiones vinculantes, su oficina tendría un enfoque más jurídico y perdería la proximidad y la accesibilidad, que caracterizan al Ombudsman en la tramitación de las quejas.

Sin duda, si el Ombudsman irlandés tuviese atribuciones para tomar decisiones vinculantes, habría colisionado con diversos retos jurídicos. En cambio, puede recomendar soluciones que nunca habría decidido un tribunal y hacer que los organismos administrativos sean responsables cuando no existe ningún deber legal de protección o una responsabilidad establecida por la ley. Otro aspecto que a veces se olvida es el hecho de que la mayor parte de las demandas que llega a los juzgados en Irlanda se resuelve con un acuerdo sin ningún reconocimiento de error o explicación.

A los demandantes no se les asegura que se han tomado medidas para evitar las acciones agravantes. Muchas de las recomendaciones del Ombudsman tienen como objetivo mejorar los procedimientos y los sistemas en el futuro.

Aun así, según mi experiencia, si un ombudsman se encuentra con dificultades para que se aplique una de sus recomendaciones, hay demandas inmediatas para que se revisen sus poderes y las recomendaciones sean vinculantes. Por los motivos que he destacado anteriormente, es preciso que opongamos resistencia a estas demandas.

Es evidente que un ombudsman debe tener algunos poderes adicionales a su alcance si una autoridad pública decide rechazar sus recomendaciones. Normalmente, el Ombudsman tiene potestad para remitir un informe especial al Parlamento. Además, puede hacer público que la recomendación ha sido rechazada y destacar este rechazo en el Informe Anual. Algunos ombudsmen (por ejemplo, el del gobierno local de Inglaterra) tienen potestad para obligar a un organismo público a publicar en el diario local su decisión de rechazar la recomendación del Ombudsman. Y, por supuesto, el Ombudsman también puede publicar detalles del rechazo por parte de un organismo público de sus recomendaciones en los medios de comunicación y obligar al organismo a pagar el coste.

Las potestades que he mencionado con anterioridad ponen de relieve la importancia del apoyo parlamentario y social para asegurar la aplicación de las recomendaciones del Ombudsman, tal como comentaré a continuación.

APOYO PARLAMENTARIO A LAS RECOMENDACIONES DEL OMBUDSMAN

La relación del Ombudsman con el Parlamento es esencial, sin ella el ombudsman no puede llevar a cabo con éxito su función. De la misma manera, si el Parlamento no cuenta con el apoyo del Ombudsman o si el Parlamento ha perdido la confianza en el Ombudsman, disminuye su efectividad para hacer que el Gobierno y sus instituciones se responsabilicen de sus acciones.

Por ello el Ombudsman mantiene una relación informativa con el Parlamento. La fuerza de esta relación informativa varía de un país a otro. En algunos países, la relación es razonablemente general. El Ombudsman tiene el deber de presentar el informe anual y cualquier informe monográfico al Parlamento y cualquier otro informe, por ejemplo un informe que manifieste el rechazo de un organismo público a una recomendación. El Parlamento debatirá estos informes y tomará las medidas que considere apropiadas.

Algunos países piden al Ombudsman que informe a un comité parlamentario específico y nombran al Ombudsman como un funcionario del Parlamento. Si el Ombudsman tropieza con dificultades para recabar la colaboración de los organismos públicos o si estos organismos rechazan sus recomendaciones, los jefes de los organismos en cuestión pueden ser citados para que comparezcan ante el comité, que, después de escucharlos, puede invitar al Ombudsman a que haga algunos comentarios y de esta forma contribuir a mejorar el grado de cooperación. De la misma manera, el comité puede obligar al ombudsman a rendir cuentas y asegurarse de que utiliza los recursos que tiene a su alcance de forma eficiente y eficaz. Este último punto cobra aún más importancia cuando es el Parlamento el que determina el presupuesto para la oficina del Ombudsman.

En muchos países, el presupuesto del Ombudsman, no lo determina el Parlamento sino el Gobierno, lo que puede hacer pensar que la institución no es independiente. Esta posibilidad también deja vía libre al gobierno para ahogar económicamente la oficina y reducir su efectividad. El hecho de que el Parlamento determine el presupuesto puede parecer un mecanismo más satisfactorio, pero no necesariamente tiene que serlo,

Depende de la naturaleza del Parlamento, la relación con el gobierno y la importancia que dé el Parlamento a la función del Ombudsman.

En relación al último punto, cabe destacar que mientras el Parlamento como institución puede ofrecer un gran apoyo al Ombudsman, los parlamentarios pueden tener una perspectiva diferente. Algunos parlamentarios pueden estar recelosos de los amplios poderes y recursos del Ombudsman y de su capacidad de asegurar una reparación de daños en casos individuales que va más allá de lo que un solo parlamentario podría esperar alcanzar para cualquiera de sus electores. Otros tienen una visión más pragmática y están satisfechos de remitir a sus electores al Ombudsman o contactar con el Ombudsman en su nombre y actuar como representantes de los interesados. Es preciso puntualizar que un ciudadano no puede presentar una queja directamente al Ombudsman parlamentario, en el caso de Inglaterra, o al Médiateur de la République, en el caso de Francia, si un representante público no la ha avalado.

CONFIANZA EN EL OMBUDSMAN

Antes he afirmado que era importante que los parlamentarios confiaran en el Ombudsman. El Ombudsman tiene que gestionar los recursos con eficacia y eficiencia y tanto los parlamentarios como el Gobierno, los medios de comunicación y la sociedad, deben considerarlo una entidad imparcial e independiente en el cumplimiento de su función. Lo más importante es que la resolución de las quejas en el ámbito de sus competencias sea justa, y éste es el objetivo más difícil de alcanzar. Un Ombudsman que no consiga que prosperen sus recomendaciones difícilmente se ganará la confianza de nadie. De la misma forma, un Ombudsman al que nunca se le rechace una recomendación puede ser acusado de ser demasiado permisivo con la Administración. Un Ombudsman que logre que la mayor parte de sus recomendaciones se acepte habrá asegurado la confianza de los organismos públicos y de la sociedad en general. Las recomendaciones que se hayan rechazado manifestarán la determinación y el coraje del Ombudsman para extender las fronteras de lo que constituye una administración justa y sólida.

APOYO SOCIAL A LAS RECOMENDACIONES DEL OMBUDSMAN

También me he referido anteriormente a los cuatro factores clave que la sociedad espera del Ombudsman. Estos factores son la independencia,

la accesibilidad, la justicia en la tramitación de las quejas y la efectividad al asegurar una reparación de daños apropiada. Un ombudsman que facilita la presentación de quejas, que ayuda al afectado a formular su caso, siempre manteniendo la imparcialidad, se asegura de alguna forma el apoyo social en momentos difíciles, como por ejemplo cuando el Ombudsman presenta un informe especial al Parlamento porque un organismo público ha rechazado sus recomendaciones en una queja particular. En un caso como éste, la importancia del apoyo social no se puede subestimar.

La Ley del Ombudsman de 1980 otorga bastantes poderes al Ombudsman irlandés para analizar e investigar las actuaciones de los organismos públicos. Asimismo, le permite llevar a cabo sus investigaciones de la manera que considere más apropiada teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso y de estar sujeto únicamente a las exigencias de la justicia constitucional. Por otra parte, cuando el Ombudsman considera que una persona ha sido agraviada por una acción, la ley le permite un cierto grado de flexibilidad, en cuanto a la solución recomendada. Es el sello de identidad de las instituciones de Ombudsman en todo el mundo, que actúan de manera flexible y accesible dentro de un amplio abanico de métodos de trabajo y de posibles soluciones. La Ley del Ombudsman de 1980 permite a la oficina irlandesa funcionar de esta manera y evolucionar y desarrollarse de acuerdo con la mejor práctica internacional de Ombudsman.

Así pues, nuestra oficina no analiza las quejas sólo en base a cuál de las partes presenta la queja, ya que un enfoque como este no daría necesariamente resultados justos. Debido a la posición desigual de ambas partes, por ejemplo en un caso de un individuo contra un gran organismo de servicio público, el interesado no siempre puede defender su caso de la mejor manera posible, por esta razón nuestro equipo pone al alcance de los interesados todos sus conocimientos y experiencia para que éstos puedan describir el agravio y los defectos alegados en el proceso de toma de decisiones del organismo público.

En este sentido, nuestra oficina actúa de alguna manera en nombre de un interesado en la presentación o la formulación de la mala administración de un organismo público. Sin embargo, es preciso que seamos completamente objetivos en lo que concierne al último resultado de la queja. Nuestra función no es actuar como representantes, sino más bien analizar si un organismo público ha actuado correcta, justa e imparcialmente en un caso concreto. Pienso que, de hecho, es razonable discriminar en favor del interesado para asegurar que se presentan los mejores argumentos y al

mismo tiempo ser objetivos en cuanto al resultado final. Este equilibrio puede ser difícil de alcanzar pero, en general, los organismos públicos aceptan la legitimidad de este enfoque.

Al igual que la mayor parte de oficinas de Ombudsman, mi institución actúa como mediador, investiga, permite a los interesados formular las quejas con buenos argumentos, presenta los casos de los interesados y, sin duda, finalmente se pronuncia sobre la base de los fundamentos de una queja en concreto. El último paso para resolver los problemas que se presentan en las quejas es un informe de investigación con conclusiones y recomendaciones. Este último paso sólo se da en una minoría de casos; la mayor parte de las quejas se resuelve sobre la base de un procedimiento informal, pero aun así justo. La metodología de mi institución, que intenta buscar siempre que sea posible una resolución conciliadora de las disputas, contrasta con la naturaleza adversaria de los tribunales. Además, cuando la queja hace referencia a un asunto de justicia y no tanto de legalidad, la institución puede proporcionar una solución que no provenga del derecho.

No sorprende que la resolución de las quejas no sea ni blanca ni negra y eso se refleja en el abanico de soluciones conseguido. Las soluciones pueden ir desde una disculpa hasta al pago de una beca disputada, al pago de una indemnización o cambios en las normas o los procedimientos de un proyecto particular. Cuando una queja se ha defendido parcialmente o se ha alcanzado un compromiso entre las partes, la solución reflejará este compromiso. Eso significa que los mismos organismos públicos deben mostrarse más activos al buscar soluciones o remedios por iniciativa propia cuando sus acciones han causado una pérdida a una persona. Un enfoque como éste es totalmente coherente con el desarrollo de los sistemas internos de quejas generalmente en todos los organismos públicos irlandeses.

AUTORIDAD LEGISLATIVA PARA EL PAGO DE UNA COMPENSACIÓN MONETARIA

Cuando un Ombudsman hace una recomendación para una compensación monetaria a un interesado que ha sido agraviado por una negligencia administrativa, es preciso que el organismo público en cuestión tenga la autoridad legislativa para efectuar el pago. Idealmente, esta autoridad legislativa debería incluirse en la legislación del Ombudsman, de lo contrario podría suceder que el organismo público acepte en principio la recomendación, pero no tenga autoridad para efectuar el pago al interesado.

FALTA DE RECURSOS Y POCALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

La cuestión es si el Ombudsman tiene que declarar que una queja es consecuencia directa de la falta de asignación de los recursos adecuados. Por un lado, se puede señalar que la provisión de fondos es un asunto relativo al gobierno y que el hecho de que el Ombudsman recomiende la provisión de recursos es limitar las funciones gubernamentales. Éste es un tema en el que se debe andar con cautela, pero el Ombudsman tendrá que explicar por qué el organismo público no está lo suficientemente financiado, los intentos que ha hecho para asegurar los recursos y los criterios por los que se otorgan los recursos.

Por otro lado, si el Parlamento ha aprobado leyes que establecen beneficios u otorgan derechos y el Gobierno ha sido negligente al proporcionar los recursos necesarios a tal efecto, el Ombudsman puede informar de ello al Parlamento y, si lo considera oportuno, a la sociedad.

LA SUPERVISIÓN DEL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

Cuando un organismo público acepta aplicar una recomendación del Ombudsman, especialmente si implica cambios procedimentales en la organización, es importante que se haga un seguimiento de la aplicación de la recomendación durante un tiempo. Eso puede prevenir el hecho de que el organismo acepte en un primer momento la recomendación y después se eche atrás. Generalmente, las recomendaciones del Ombudsman rechazadas por los organismos públicos son pocas en comparación con las que finalmente se aplican. Probablemente, son casos en los que es posible una diferencia genuina de opinión y repercusiones políticas diferentes. Cuando un organismo público no acepta una recomendación, el Ombudsman puede decidir si presenta un informe especial al Parlamento o si no hace nada más. A veces puede ser más adecuado, según las circunstancias, no comunicarlo al Parlamento si considera que no hay posibilidades de que apoyen su recomendación.

La actuación de los ombudsman en relación a este tema es diversa, algunos piensan que se tendría que informar al Parlamento de todas las recomendaciones rechazadas. Quienes no comparten este punto de vista están influidos por un posible daño a la credibilidad de su institución, en el caso de que no se dé el apoyo parlamentario. Sin embargo, un ombudsman con un punto de vista como éste también tiene la dificultad de justificar al interesado su decisión de no emitir ningún informe

sobre la cuestión, y una decisión como ésta a ojos del interesado también puede influir negativamente sobre la credibilidad de la institución.

Para acabar, me gustaría destacar una función muy importante y a veces olvidada del Ombudsman, especialmente de los Ombudsman de la Unión Europea: asegurar que la Administración funciona no sólo de acuerdo con las leyes nacionales, sino con las leyes comunitarias. Una conferencia conjunta entre el Defensor del Pueblo europeo y el Ombudsman holandés dejó suficientemente

claro que las actuaciones que no son de conformidad con las leyes europeas constituyen un acto de mala administración y el Ombudsman tendría que estar alerta de cualquier disfunción de la Administración al respecto.

Gracias por su atención. Espero que se hayan podido hacer una idea de cómo mi institución ha logrado alcanzar metas importantes en su función, supervisando a la Administración y velando para que la Administración pública irlandesa trate a las personas de manera justa.

1.2. EL OMBUDSMAN COMO COMISIONADO DE DEFENSA DE LOS DERECHOS. CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y OTRAS FUNCIONES

M. LUISA CAVA DE LLANO, ADJUNTA PRIMERA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO (ESPAÑA)



- Adjunta primera del Defensor del Pueblo de España desde junio del 2000
- Doctor Honoris Causa of Jurisprudente por Constantinian University (Cranston, Rhode island, USA) desde el 25 de abril de 2004
- Diplomada en Estudios Avanzados por la Universidad Rey Juan Carlos I de Madrid y Máster en Protección de Derechos Humanos por la Universidad Alcalá de Henares
- Licenciada en Derecho por la Universidad de Barcelona
- Diputada nacional para las Islas Baleares en las V, VI, VII legislaturas
- Diputada provincial y vicepresidenta primera del Parlamento de la Islas Baleares y del Consejo Insular de Ibiza y Formentera durante los años 1991 y 1993
- La Ley del Defensor del Pueblo se aprobó en 1981 y un año después se nombró al primer Defensor del Pueblo de España. El Congreso de los diputados y el Senado escogen al Defensor a través de una votación, por mayoría de tres quintas partes, y por un periodo de cinco años

Sean mis primeras palabras de agradecimiento al Síndic de Greuges de Catalunya por habernos permitido compartir con todos ustedes estas terceras jornadas conmemorativas del vigésimo aniversario de la Ley reguladora de la figura del Síndic y por ofrecernos la ocasión de expresar en voz alta estas reflexiones en torno al Ombudsman como Comisionado para la defensa de los derechos y sobre sus funciones características, muy principalmente las que se refieren al ámbito del control de la Administración.

Asimismo deseo manifestar la más sincera felicitación al Síndic actual, a todos sus colaboradores y a todos quienes les precedieron por haber cubierto un extenso periodo de veinte años de trabajo en pro de los derechos de los ciudadanos de Cataluña. Un periodo que, se mire por donde se mire, es una etapa importante; no sólo en la vida de las personas, sino también en la historia de las comunidades políticas, a pesar del sentido melancólico

y nihilista de aquella recordada letra de tango en la que se advertía que “veinte años no es nada”. Veinte años de intensa labor institucional, investigando y resolviendo expedientes de supervisión de la actuación administrativa, son todo un mundo complejo y variopinto teniendo en cuenta el dinamismo creciente de la Administración actual.

Si bien las funciones del Ombudsman configuran un apartado general de estas Jornadas, imagino que con el ambicioso objetivo de delimitar una especie de teoría general, esta no puede llevarse a cabo sin tener presente que las funciones del Ombudsman, como comisionado para la defensa de los derechos constitucionales, se integran en un ordenamiento determinado. Es el ordenamiento jurídico regulador de cada figura de Ombudsman, sea cual sea su denominación (Mediador, Síndic, Defensor, Valedor o Abogado del Pueblo), el que ha de ser tenido en cuenta para analizar las caracte-

rísticas y el alcance de las funciones correspondientes. Por otra parte, si el Ombudsman tiene como misión primera la de hacer respetar las normas jurídicas, ha de proclamarse ante todo que son esas normas precisamente las que dan contenido a su figura y a sus funciones. Resulta, pues, prácticamente imposible trazar un panorama funcional del Ombudsman sin hacer concreta referencia a las normas y a la realidad social y jurídica que lo sustentan.

Por otro lado, el Ombudsman, todo Ombudsman, hace su aparición en un contexto social y político concreto. En el caso español, como también ocurrió con el portugués, la figura surge en una coyuntura histórico-política muy concreta. La promulgación de las constituciones portuguesa y española, después de un periodo larguísimo de más de cuarenta años de dictadura, debieron enfrentarse también a otros riesgos añadidos. Por resumir, nuestros vecinos peninsulares tuvieron que superar una posible y peligrosa deriva revolucionaria, y en España hubimos de enfrentarnos al peso de una inercia inmovilista y retrógrada. La celebración pacífica de elecciones acabó legitimando, en ambos casos, las instituciones políticas representativas de la soberanía popular mediante la puesta en vigor de las Constituciones respectivas que dan a luz a los Ombudsman: el Provedor de Justiça portugués y el Defensor del Pueblo español.

Resultaba imprescindible, en esos periodos de transición histórica de las dos naciones peninsulares, reforzar la trayectoria del nuevo periodo democrático. Por eso, tanto en uno como en otro caso, la figura defensorial vio considerablemente ampliadas sus funciones respecto de otras figuras en el ámbito europeo aparecidas mucho antes, bajo circunstancias muy diferentes, consolidadas en distintos países. De ahí que se haya llegado a hablar, incluso, de un modelo ibérico de Ombudsman. Un modelo básico que ha servido en gran medida para establecer figuras paralelas en gran número de países iberoamericanos. El modelo ibérico pasa así a convertirse en modelo iberoamericano convirtiéndose además en el cemento de unión de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, la F.I.O., que todos ustedes conocen.

Centrando ya la intervención en el marco jurídico regulador del Defensor del Pueblo de España, es preciso partir de la regulación vigente, sin aludir a precedentes históricos repetidos una y otra vez pero que poco o nada tienen que ver con la Institución actual. El Defensor del Pueblo se crea *ex novo* en el Derecho español por la Constitución de 1978. Su relevancia constitucional y el alcance genérico de sus funciones se derivan explícitamente del artículo 54 de nuestra norma suprema. Ahora bien, el detalle de sus características, en lo

que se refiere a designación, requisitos, cese, duración del mandato, prerrogativas, régimen de incompatibilidades y funciones concretas de control, que es precisamente lo que ahora nos interesa específicamente en estas jornadas de clausura, se ordena en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo¹ y en su Reglamento de Organización y Funcionamiento².

Las funciones de supervisión, y por ende de control, de la Administración singularmente encomendadas por la Constitución deben conectarse de manera muy especial con otras cuestiones básicas como son la efectiva protección de los derechos del ciudadano y el desarrollo desbordante de las competencias de la Administración en el Estado social. Por lo que se refiere a protección efectiva, es preciso afirmar que la posibilidad de "supervisar la actividad de la Administración", que configura la actuación principal del Defensor del Pueblo, ha de entenderse como complementaria de los otros instrumentos de control previstos en la misma Constitución, sean los instrumentos de carácter parlamentario, sean sobre todo los instrumentos jurisdiccionales que administran la justicia que emana del pueblo y cuyas decisiones son vinculantes. Las funciones del Defensor, por el contrario, se derivan más bien de la persuasión, el recordatorio de los deberes legales, la amonestación, la *auctoritas*, que se manifiesta primordialmente mediante el convencimiento que se proponen las resoluciones defensoriales y mediante la publicidad de las actuaciones administrativas inconvenientes, ejercida singularmente a la hora de presentar el Informe anual y de su divulgación pública.

El desarrollo incontenible de la Administración actual viene favorecido por el incremento en la complejidad de las prestaciones públicas y de los servicios correspondientes. Servicios de responsabilidad pública aunque se hayan privatizado los entes gestores de tales servicios. La necesidad de garantizar los derechos prestacionales concretos derivados de los derechos y libertades constitucionales, como son, por ejemplo, el derecho a la educación, el derecho a un régimen público de Seguridad Social, el derecho a la protección de la salud, el derecho de acceso a la cultura o el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, exige

¹ Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, por la que se constituye una Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado, de relaciones con el Defensor del Pueblo, y por la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal, que tipifica los delitos contra las Instituciones del Estado entre las que se comprende al Defensor del Pueblo.

² Resolución conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado de 6 de abril de 1983, modificada por las Resoluciones de la Mesa del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992 y 26 de septiembre de 2000 respectivamente.

indudablemente un mecanismo de control específico, más allá de los mecanismos jurisdiccionales. Y en ese ámbito es donde ha de situarse el cometido específico del Ombudsman o Defensor del Pueblo. Su magistratura de autoridad puede resolver las deficiencias de un servicio poco eficaz al ciudadano y puede también contribuir, de manera preventiva, a consolidar o a mejorar una prestación derivada de un derecho constitucional.

Es evidente que la mencionada hipertrofia administrativa produce en ocasiones, en más ocasiones de lo que sería deseable, comportamientos reprobables en las relaciones de los gestores públicos con los ciudadanos. Esos gestores adoptan, a veces, decisiones inconvenientes que originan perjuicios de diverso tipo en relación con el disfrute de los derechos constitucionales. Si tales perjuicios vulneran abiertamente, quiebran contundentemente o ignoran injustamente los derechos protegidos se abre para los ciudadanos la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales. Pero si las decisiones administrativas alteran levemente, menoscaban o ponen en peligro la integridad de esos derechos el ciudadano tiene la posibilidad de dirigirse al Defensor del Pueblo cuyas resoluciones son la expresión tangible de esa magistratura de persuasión a la que vengo aludiendo. Magistratura de persuasión propia de “una figura que ofrece la simplicidad de ser un órgano unipersonal, que opera conforme a un procedimiento sin coste para el particular, rápido y flexible, que no exige postulación y cuya principal misión consiste en investigar de oficio o a instancia de parte, las supuestas irregularidades de la Administración para defender los derechos individuales y colectivos...”³.

Desde un ángulo complementario, las funciones del Defensor del Pueblo combinan adecuadamente la defensa de los derechos constitucionales, como finalidad última de la Institución, con la supervisión de la actividad administrativa, como medio primordial que posibilita precisamente esa defensa, de modo que se tengan en cuenta los principios definidores de la actuación administrativa, expresados por la misma Constitución, según los enumera el punto primero de su artículo 103. Me estoy refiriendo, naturalmente, a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, para servir con objetividad los intereses generales, y con pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Trasladando la reflexión a cuanto concierne, en concreto, al ámbito de competencia y actuación

del Defensor del Pueblo, ha de afirmarse, ante todo, que sus funciones afectan a la supervisión de la Administración en general. De todas las Administraciones públicas, incluidas la Administración Central del Estado, la autonómica y la local, a las que habría que añadir asimismo la Administración institucional y la corporativa. Ello sin perjuicio, como es natural, del régimen de colaboración y coordinación con los defensores autonómicos al que más adelante hago referencia. En ese mismo sentido, cae dentro de la esfera de supervisión del Defensor del Pueblo la actividad de toda persona que actúe al servicio de las Administraciones públicas.

Mención especial en esta parcela merecen las específicas relaciones de colaboración y supervisión con la Administración de Justicia y con la Administración Militar. En líneas generales, las quejas recibidas sobre la Administración de Justicia, sin que puedan afectar a las resoluciones de fondo, o sea, al ámbito de la justicia material, para salvaguardar el principio de división de poderes, sí que pueden interesar y tramitarse esas reclamaciones a los efectos de procurar el mejor funcionamiento de la propia Administración, motivo por el cual, aparte de mencionarlas en el Informe anual que ha de elevarse a las Cortes Generales, han de ser dirigidas según el asunto de que se trate, al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial. En ambos casos, la colaboración ha resultado fructífera, tanto por el número creciente de quejas que han dado lugar a comunicación, como en el progresivo afianzamiento de unos cauces de colaboración interinstitucional. Bien es cierto, sin embargo, que el Defensor del Pueblo puede continuar su labor investigadora en torno a los problemas generales planteados por tales quejas y velar por que las oportunas resoluciones jurídicas se produzcan en tiempo y forma a partir de la pertinente formulación de la reclamación o recurso.

Todos los aspectos relativos a la organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo apuntan a la preservación de su característica fundamental de independencia. La designación por mayoría cualificada en las Cámaras; la conformidad de las mismas Cámaras en relación con el nombramiento de los dos Adjuntos que auxilian al Defensor; la duración del mandato, más extensa que el propio periodo legislativo; las prerrogativas del Defensor, en especial las de no sujeción a mandato imperativo, inviolabilidad, inmunidad y fuero especial, o el estricto régimen de incompatibilidades al que se encuentra sometido, son otras tantas muestras del alto grado de autonomía otorgado a su actuación así como de la exquisita preocupación por la independencia en las decisiones del Defensor. Independencia del poder judicial, a la que ya me he referido. Independencia, como es

³ Cava de Llano i Carrió, M^a L., en la obra colectiva dirigida por A. Rovira Viñas: *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Defensor del Pueblo/Aranzadi. Pamplona, 2002.

natural, del poder ejecutivo, expresada, entre otros extremos, por el deber de colaboración de la Administración con el Defensor. Un deber de tal intensidad que el Código Penal vigente recoge, en su artículo 502, 2., junto a otros delitos contra las instituciones del Estado, el de desobediencia al Defensor como tipo delictivo; tal desobediencia se matiza advirtiendo que incurrirá en ella “la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo (...), negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes (...) o dificultando el acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación”, pudiéndose imponer a tales conductas la pena de multa de tres a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años, y de suspensión de empleo o cargo público por igual tiempo.

Pero independencia, también, del propio poder legislativo que lo designa, como muestra la especial legitimación del Defensor para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a las leyes y disposiciones con fuerza de ley que pudieran vulnerar el contenido de la Constitución. Legitimidad otorgada por el mismo texto constitucional, en su artículo 162, que también la otorga al Presidente del Gobierno, a los conjuntos de 50 Diputados o de 50 Senadores y a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, a las Asambleas correspondientes. Se trata, además, de proporcionar un mecanismo indirecto que permite a cualquier ciudadano poner en conocimiento del Defensor una norma para que este decida sobre la posible interposición de recurso, decisión que ha de tomarse, como es natural, con la máxima prudencia en cada caso.

La expresión más característica en la actividad ordinaria y cotidiana del Defensor del Pueblo es la queja. Por otra parte, también es la queja el impulso inicial y orientador de la función de supervisión y control. Aunque las quejas también pueden iniciarse de oficio, el volumen principal de quejas tramitadas por la Institución procede de reclamaciones personales. La queja, o manifestación de disconformidad con el trato recibido por el ciudadano, en sus relaciones con la Administración, se caracteriza por su falta de formalismo: requiere tan sólo unas mínimas exigencias de identificación escrita y la expresión de las circunstancias que la motivan. Las únicas causas de no admisión son: el anonimato, la mala fe, la carencia de fundamentos o las que puedan perjudicar a terceros. Una vez admitida la queja, se inicia el oportuno proceso de investigación, sobre cuya casuística no me detendré para no cansar a tan amable auditorio, que desemboca en la resolución apropiada, siempre en el ámbito de la *auctoritas* persuasiva, en vez de la *potestas* coercitiva. Esa resolu-

ción, que plasma en definitiva la función supervisora, puede adoptar las formas de advertencia, recomendación, recordatorio o sugerencia, para que se modifique alguna norma o comportamiento en la esfera de la Administración. Las cuestiones derivadas del flujo de quejas gestionadas en cada ejercicio componen en gran medida el Informe preceptivo que todos los años presenta el Defensor ante las Cortes Generales.

La gestión del Defensor del Pueblo tiene tantas vertientes que un somero repaso al índice de su Informe anual causa un cierto grado de asombro por su amplitud y por la variedad de los aspectos sobre los que se ejerce la supervisión en torno a la actividad de la Administración. Si se tienen en cuenta los grandes bloques de materias objeto de las quejas, aparecen, en orden variable, por la frecuencia producida durante los últimos ejercicios, los asuntos relacionados con las áreas de *Economía*, especialmente en lo que se refiere a aspectos derivados del sistema de comunicaciones o del mercado de valores; *Sanidad y Política Social*, encabezadas por las listas de espera diagnósticas y quirúrgicas, reclamaciones relativas al transporte sanitario, peticiones de tratamientos especiales en cuanto a reproducción asistida, intervenciones de cambio de sexo y procesos de clonación terapéutica; *Inmigración*, y, sobre todas, las cuestiones relacionadas con acogida y procesos de legalización, asistencia a españoles en el extranjero y peticiones relacionadas con el registro civil (nacionalidad, identidad, matrimonios, defunciones); *Empleo Público*, en la que destacan las peticiones sobre situación y condiciones laborales de quienes prestan servicio en las fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado, reclamaciones salariales del personal laboral y procesos selectivos; *Defensa e Interior*, con cuestiones relativas a sanciones de tráfico, traslados penitenciarios o deficiencias en las instalaciones; *Educación y Cultura*, en la que cabe señalar las reclamaciones sobre admisión de alumnos, becas, homologación de títulos o protección de datos personales; *Territorio y Medio Ambiente*, en la que se observa un predominio de las reclamaciones sobre puertos y costas, infracciones urbanísticas y declaraciones de impacto ambiental y, finalmente, *Justicia y Violencia Doméstica*, en la que sobresale el volumen de las quejas sobre retrasos judiciales, extradición de presos y relaciones con los colegios profesionales.

La actividad principal de gestión se complementa con otras, de enorme proyección por su significado y repercusión en la finalidad principal de defensa de los derechos constitucionales. Se trata de las relaciones institucionales, antes aludidas, y las de difusión e información. En cuanto a las primeras es de destacar la estrechísima relación con otras figuras defensivas, en especial las de los comi-

sionados de las Comunidades Autónomas. El afán de entendimiento y de perfeccionamiento institucional, en aras de lo establecido en la ley de 6 de noviembre de 1985, “por la que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas”, ha dado lugar a un conjunto creciente de contactos y a la consolidación de unas jornadas anuales de coordinación, de las que ya se han generado diecinueve ediciones. Los asuntos de interés común que se tratan durante esas jornadas permiten no sólo intercambiar opiniones enriquecedoras, sino también suscitar elementos de debate acerca de la gestión que requieren puntos de vista unificados y eficaces. Así ha sucedido, por poner algunos ejemplos, en las últimas reuniones con diversas cuestiones de gran calado, como son: los criterios que deben utilizarse a la hora de preservar la confidencialidad de los expedientes tramitados, criterios que han de actualizarse como consecuencia de la irrupción en la vida moderna de las nuevas tecnologías; el debate acerca del papel que han de desempeñar las redes cibernéticas de información en la mejora de la atención a los ciudadanos; la actuación, cada día más intensa, en cuanto concierne a los procesos inmigratorios, tanto en lo que se refiere a las condiciones de llegada como a las actividades de integración; y, muy singularmente, los problemas de control y de supervisión adecuada que se plantean por el hecho de que determinados servicios públicos sean gestionados por empresas privadas o privatizadas, respecto de las cuales nos parece que debe ejercerse la misma actividad de vigilancia y tutela del ejercicio de los derechos humanos que se viene ejerciendo respecto de los organismos públicos.

Todo este cúmulo de actividades, que configuran el nervio de la actuación de supervisión y control del Defensor se orienta, como es lógico, por el objetivo básico de la defensa de los derechos constitucionales, auténtico motor y objetivo de nuestra actividad. La inclusión de los derechos y libertades en la Constitución es amplia y minuciosa, lindante con la exhaustividad, tanto por la reacción mencionada frente a la época anterior, como por el propósito de satisfacer las necesidades de los grupos más desfavorecidos, algunos de los cuales, como las personas ancianas o las personas con discapacidad, aparecen específicamente aludidos en el texto de nuestra norma básica. Se trata de la culminación de un proceso de positivación que aparentemente expresa una especie de respuesta histórica a la tendencia permanente que se propone materializar en los textos positivos las ideas de tipo moral. De ahí su especialísima consideración en el propio texto constitucional y la preocupación, bien evidente, por dotarlos de un repertorio considerable de instrumentos de garantía, verdaderas instituciones de tutela, entre las que des-

taca, precisamente por su especificidad, la del Defensor del Pueblo.

Los tres grandes apartados en los que se enmarcan los derechos constitucionales del Título I de nuestra Constitución, además de conectar con los valores que inspiran nuestro ordenamiento jurídico vigente, establecen una cierta jerarquía para los mismos, en cuanto a la intensidad de su protección. Así ocurre con el primer grupo, el de los *derechos fundamentales y libertades públicas*, en el que aparecen, junto a otros, los que resultan aplicables a toda persona, sea cual sea su nacionalidad. Destacan en este apartado los derechos a la vida y a la integridad física y moral; la libertad ideológica, religiosa y de culto; el derecho a la libertad y a la seguridad; el derecho al honor, a la intimidad social y familiar y a la propia imagen; los derechos relacionados con la libre expresión de ideas, pensamientos y opiniones; el derecho de reunión pacífica y sin armas; el derecho de asociación; el derecho a la tutela judicial efectiva y a no ser condenado por acciones u omisiones sin tipificar por el ordenamiento en el momento de producirse; el derecho a la educación, el reconocimiento de la libertad de enseñanza, y el derecho a la libre sindicación.

En segundo término, se incluye otro grupo bajo la denominación genérica de *Derechos y deberes de los ciudadanos*, entre los que cabe destacar: el derecho de defender a España, el derecho a la objeción de conciencia, el derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica, el derecho a la propiedad privada y a la herencia, el derecho de fundación, el derecho al trabajo, a la negociación colectiva y a la libertad de empresa.

El tercer grupo, el de los *Principios rectores de la política social y económica* abarca, entre otros, los derechos que suelen etiquetarse por los tratadistas como derechos económicos, sociales y culturales. La protección de la familia, la política redistributiva de la renta orientada al pleno empleo, el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social, el derecho a la protección de la salud, el acceso a la cultura, el disfrute del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico, el derecho a una vivienda digna, la participación de la juventud en el desarrollo, la integración de las personas con discapacidad, la suficiencia económica de los ancianos, o la defensa de los consumidores y usuarios son algunos de los fines que se integran en este apartado.

Nuestros derechos constitucionales, por ir resumiendo y también acabando, se caracterizan, en

⁴ STC 25/1981, de 14 de julio (FJ 5º)

consecuencia: por su preferente posición en el texto, y la especial protección que les otorga la norma suprema, prueba de su importancia y de su significado; por su fundamentación explícita en la dignidad de la persona, que la Constitución se encarga de poner de relieve; por la apertura de la titularidad correspondiente, que se extiende no sólo a los individuos sino también a determinados colectivos; por la graduación de su eficacia, que oscila entre su aplicación directa, en unos casos, y la recomendación de buen hacer dirigida a los poderes públicos, en otros; por sus consecuencias unificadoras, en cuanto que “actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna”;⁴ y, finalmente, porque no tienen un carácter absoluto, no son derechos ilimitados y, en términos generales, cada derecho ha de respetar el derecho de los demás y los límites establecidos por el ordenamiento, entendiéndose que tales límites han de controlarse de manera contundente por el poder judicial.

Esta panorámica, forzosamente breve e indicativa, sobre los derechos constitucionales, ha de reforzarse, y así lo hace el texto constitucional, como antes dije, con un adecuado sistema de garantías. De bien poco, o de nada, sirve una muy completa lista de derechos y libertades si en el sistema de convivencia en el que deben tener aplicación no se cuenta con recursos suficientes de carácter institucional, que los hagan efectivos. Efectividad que debe traducirse en unas situaciones de relación humana presididas por la confianza, la seguridad y

la libertad. Aquí reside precisamente la eficacia de los derechos constitucionales.

En este sentido, una verdadera política de derechos humanos, como la que guía nuestros pasos y nuestro esfuerzo, debe tratar de establecer y de armonizar verdaderos planes y acciones de convivencia, para los espacios cotidianos, dentro de los esquemas constitucionales. Esos espacios cotidianos no son otra cosa que los tramos elementales integrantes de la vida de las personas. En cualquier caso, si hubiera que reducir a dos los principios elementales, como en el caso de los mandamientos bíblicos, sobre los que descansa el edificio de los derechos humanos, según se reconocen por las llamadas democracias occidentales, podrían presentarse así: primero, el principio según el cual el destino de todo ser humano es igualmente importante, y segundo, el de que, a pesar de esa igualdad originaria, cada persona tiene una cierta responsabilidad específica en el éxito de su propia vida⁵. En cuanto a lo primero, no debe considerarse legítimo ni admisible que determinadas personas, o determinados grupos, hayan de sacrificar sus conductas en nombre de la comunidad en su conjunto. Por virtud del segundo principio, debe constituir una obligación de los poderes públicos el respeto de los derechos que le son imprescindibles a cada individuo para dirigir su vida según su propio esquema personal. En esta última dimensión se sitúa el foco de las tareas de supervisión y de control que tiene aseguradas el Defensor en la misma Constitución.

⁵ Tomado de R. Dworkin: “Prendre les droits au sérieux en Chine”, en *ESPRIT* (Janvier, 2003).

1.3. LA INTERVENCIÓN DEL OMBUDSMAN EN LAS DECISIONES JUDICIALES

MATS MELIN, OMBUDSMAN PARLAMENTARIO DE SUECIA



- Ombudsman parlamentario de Suecia desde 2004
- Juez del Tribunal Supremo Administrativo sueco (2001-2003)
- Juez presidente del Tribunal de Apelación de Svea, en Estocolmo, Suecia (1999-2001)
- Jefe de Gabinete de la Corte de Justicia de la Comunidad Europea en Luxemburgo (1995-1999)
- Diversos cargos en los tribunales suecos
- Asesor legal en derecho constitucional del ministro de Justicia hasta 1994
- El ombudsman sueco puede actuar como fiscal extraordinario y tiene el derecho de iniciar actuaciones disciplinarias. Tiene derecho a tomar iniciativas para enmendar una ley, y a establecer pautas para un comportamiento judicial y administrativo apropiados

En mi país y en otros pocos, la supervisión de los tribunales ha sido encomendada al Ombudsman parlamentario por razones históricas. El resumen del trasfondo histórico es el siguiente:

El rey Carlos XII, después de su derrota a manos del ejército ruso en 1709 en Poltava, se marchó a Turquía donde permaneció durante bastantes años. Para asegurarse de que las leyes y las normas se cumplían durante su ausencia, el rey nombró en 1713 a un ombudsman supremo como su representante. Desde 1719 hasta actualmente quien designa este cargo es la Oficina del Canciller de Justicia.

Puesto que el rey era tanto el juez supremo como el jefe de la Administración del Estado, el canciller de justicia tenía que controlar que los jueces y los demás cargos públicos ejerciesen sus deberes. El canciller tenía el derecho de procesar a los jueces y a otros cargos públicos en casos de negligencia.

En 1809, después de otro periodo de monarquía autocrática, el rey fue destronado y se adoptó una

nueva constitución, basada en la división de poderes, principalmente, entre el rey y el Parlamento. Como medida para garantizar los derechos de los ciudadanos y como contrapeso a la Oficina del Canciller de Justicia, la nueva constitución estableció la elección de un ombudsman parlamentario. El Ombudsman tenía que actuar como representante del parlamento y ejercer “la supervisión de la observancia de las leyes por parte de los jueces y los cargos públicos, y procesar legalmente a los que, en el incumplimiento de sus deberes, actuaban ilegalmente o no cumplían con los deberes que les habían encomendado.

En resumen, el Parlamento elegía a un representante, a un ombudsman, para supervisar a los tribunales reales y a la Administración pública real.

Estos rasgos originales de la institución del Ombudsman sueco, que se originan en los siglos XVIII y XIX, aún son vigentes hoy en día, incluso si actualmente el rey no interviene en los asuntos judiciales o administrativos del Estado. Como

Ombudsman sí que supervisa a los tribunales y puede que considere pertinente llevar a cabo procedimientos disciplinarios o, incluso, procesar a un juez.

Al mismo tiempo, la independencia de los tribunales y de los jueces es, sin duda, de una importancia vital en cualquier sistema de gobierno basado en el Estado de derecho, también en mi país. Por lo tanto, es pertinente debatir si la supervisión del Ombudsman puede ser compatible con el principio de independencia de los tribunales.

Los principios de las Naciones Unidas sobre la independencia del poder judicial disponen que ésta debe ser garantizada por el Estado y prevista por la Constitución y las leyes. Todos los gobiernos y las instituciones tienen el deber de respetar y observar esta independencia. En cuanto al contenido de la independencia se dispone:

- en primer lugar, que el poder judicial resuelve sobre los asuntos imparcialmente de acuerdo con los hechos y de conformidad con la ley, sin ninguna restricción, influencias indebidas, presiones, amenazas, directas o indirectas, de cualquier círculo o por cualquier razón;
- en segundo lugar, que el poder judicial tiene la jurisdicción de todos los asuntos de naturaleza jurídica y tiene la autoridad exclusiva para decidir si un asunto objeto de resolución está dentro de sus competencias de acuerdo con la ley;
- en tercer lugar, que no puede haber ninguna interferencia inadecuada o injustificada en el proceso judicial, ni ninguna resolución judicial puede ser objeto de revisión.

Sin embargo, los principios básicos también contienen disposiciones en relación a la disciplina, la suspensión y la destitución de jueces. Estos principios disponen que los cargos o las reclamaciones contra los jueces, en lo que concierne a su capacidad profesional o judicial, se tienen que tramitar de una manera conveniente y justa por medio de un procedimiento adecuado. Asimismo, los jueces se pueden suspender o destituir sólo por razones de incapacitación o por comportamientos que les imposibiliten cumplir con los deberes que les han encomendado. Las resoluciones en procedimientos disciplinarios, de suspensión o destitución tienen que ser objeto de una revisión independiente.

Los mismos principios básicos, a veces expresados de manera diferente, se encuentran en otros instrumentos internacionales, como por ejemplo los Principios Siracusa o los Estándares mínimos de la independencia judicial, adoptados por la Asociación Internacional de Abogados.

La esencia de estos estándares es, claramente, que los jueces pueden ser independientes, pero no son intocables. Los jueces pueden ser independientes de conformidad con la ley, pero no pueden estar por encima de la ley. Los miembros del poder judicial que no cumplan adecuadamente con sus deberes son un problema para las partes en relación a un caso particular y menoscaban la confianza en la justicia en general. Eso implica que debe ser posible presentar quejas contra jueces y que es preciso algún tipo de supervisión, en cuanto a los tribunales de justicia.

El hecho de que el ombudsman tenga el derecho de supervisar a los tribunales supone muchas ventajas importantes.

En primer lugar, el Ombudsman es fácilmente accesible a cualquiera, una parte en el procedimiento o un testigo que siente que no se le ha tratado correctamente.

En segundo lugar, el Ombudsman puede abrir una actuación de oficio, incluso si no existe ninguna razón para creer que el error cometido es tan grave que puede dar lugar a procedimientos disciplinarios.

En tercer lugar, el Ombudsman puede investigar incluso asuntos menores y hacer pronunciamientos sobre buenas prácticas judiciales o sobre la manera adecuada de aplicar reglas procedimentales sobre las cuales no resolverá un tribunal superior en un tribunal de apelación.

En último lugar, puesto que el Ombudsman es independiente al igual que un juez, se debería dar por supuesto que sus intervenciones no tienen ningún otro objetivo que proteger a los ciudadanos y al Estado de derecho.

Si al Ombudsman se le otorga este poder de escrutinio, parece ser que son necesarias algunas limitaciones en relación a quién puede ser escogido Ombudsman y al alcance de sus investigaciones.

El Ombudsman debe ser un experto en asuntos judiciales o, como mínimo, contar con algún experto de estas características en su equipo. No se puede permitir cometer errores en esta área. Para que el poder judicial acepte las recomendaciones del Ombudsman, probablemente es preciso que éste sea un juez altamente calificado. Este hecho restringe la búsqueda de posibles candidatos para la oficina del Ombudsman.

En lo que concierne al alcance, o más bien al objeto de las investigaciones, es muy importante que el Ombudsman respete la independencia de los tribunales.

No investigo la manera en que un tribunal ha valorado las pruebas en un caso, o cómo ha interpretado una ley importante, si es que la interpretación se puede considerar como una de las alternativas legales disponibles. Sin embargo, podría actuar si una sentencia o una resolución contraviniesen la ley.

Hay una queja muy frecuente: una persona me escribe y manifiesta que su caso se ha resuelto inadecuadamente porque se han tenido poco en cuenta algunas circunstancias o que es inocente del delito por el que se le ha condenado. En estos casos, normalmente examino la resolución del tribunal, pero después cierro la queja y declaro que el Ombudsman sólo puede abrir una investigación de un asunto que es objeto de la jurisdicción del tribunal en circunstancias muy especiales.

En teoría, en todos los casos relacionados con los tribunales, dedico mis actividades a aspectos de procedimiento. El tipo más frecuente de casos en esta área son quejas de que un juez tramita un caso demasiado lentamente o no lo tramita. Estos casos pueden parecer triviales, pero intento tomármelos en serio porque creo en el dicho inglés que dice “la justicia atrasada es una justicia denegada”.

Otro elemento de respeto hacia nuestros tribunales es el hecho de que, como principio general, no investigo ninguna queja contra un juzgado o tribunal mientras el caso objeto de queja aún está pendiente de una resolución judicial, ya que eso se podría considerar como una interferencia indebida en las actividades del tribunal. Una excepción a esta regla son, sin duda, las quejas sobre procesos demasiado lentos.

Los métodos que utiliza mi institución para supervisar a los tribunales no son diferentes de los que aplica en otros contextos. La mayor parte de casos se origina por quejas presentadas por particulares y algunas actuaciones son abiertas de oficio, por iniciativa propia, a causa de alegatos hechos en artículos de periódico o en programas de televisión. Algunos casos son consecuencia de inspecciones que han llevado a cabo los defensores o su equipo. Cuando investigo a un tribunal o a un juzgado examino casos abiertos que se han sido juzgando durante largo tiempo y las resoluciones adoptadas para asegurarme de que se han expresado de forma que se puedan ejecutar y que están motivadas de una manera adecuada.

Permítanme que les dé algunos ejemplos concretos del trabajo de los Ombudsman en esta área.

Durante el año y medio que he estado dirigiendo la institución, no he encontrado ningún motivo para

procesar a un juez. Durante el periodo previo de 10 años, mi predecesor procesó a cinco. Dos de estos procesamientos se referían a casos penales, en los que el acusado se había dejado en libertad condicional en una sentencia de cárcel anterior. Si una persona de estas características comete un nuevo delito durante el periodo de libertad condicional, el tribunal le puede ordenar que cumpla el resto de la pena. Los jueces fueron acusados en estos casos porque se juzgaba al acusado por un delito cometido antes de la primera pena. Sin tener en cuenta el hecho de que el delito fue cometido antes del periodo de libertad condicional, el tribunal rechazó su puesta en libertad.

Otro caso hacía referencia a un juez que retrasó las resoluciones escritas en tres casos de forma que, cuando finalmente las entregó, ya había pasado todo el tiempo previsto para interponer un recurso.

El Ombudsman también puede abrir procedimientos disciplinarios contra un juez, que pueden ir desde una amonestación, una reducción del salario o una destitución.

Durante el periodo anterior al que antes hacía referencia, mi predecesor sólo inició procedimientos disciplinarios en una ocasión. Hacia referencia a un juez que había aprobado la intervención de un teléfono, a pesar de que las circunstancias no lo hacían legalmente posible.

Yo he iniciado un procedimiento disciplinario contra un juez que ordenó que la policía detuviese y aportase un testigo ante el tribunal, sin haber tenido en cuenta el Código de procedimiento judicial.

Permítanme que mencione un caso reciente como ejemplo. El acusado en un caso penal se negó a personarse por cuarta vez ante el juez. Una sentencia *in absentia* no era posible. Después de la vista oral, en la que tanto el fiscal como el abogado defensor eran presentes, pero que, por motivos obvios, fue muy corta, el juez, de oficio, emitió una orden de detención. El tribunal puede, a iniciativa propia, decidir detener a alguien, pero sólo después de haber dado a las partes la posibilidad de presentar alegaciones en una vista oral. Se recurrió contra la decisión, que fue anulada, y el acusado nunca fue detenido por la policía.

Un artículo de periódico del día siguiente describía los acontecimientos que habían tenido lugar en el juzgado de primera instancia y decidí coger el caso por iniciativa propia. Para decidir si iniciar o no un procedimiento disciplinario, tuve en cuenta el hecho de que la mala resolución había sido anulada por un tribunal más importante y que el acu-

sado no fue detenido. Después de algunas dudas, que expresé en mi decisión, rehusé iniciar ninguna otra actuación a parte de criticar el juez severamente. Si la policía hubiese sido más rápida y hubiese detenido al acusado, seguramente habría iniciado, como mínimo, un procedimiento disciplinario.

Pienso que es justo afirmar que generalmente en nuestro país se considera que el Ombudsman sueco ha contribuido de manera significativa a la interpretación de la ley procedimental y al desarrollo de un código informal de ética para los jueces. Los pronunciamientos del Ombudsman en diferentes materias, como por ejemplo la confiscación de

bienes, la difusión en directo de vistas judiciales, los niños como testigos y los contactos informales entre los fiscales y los tribunales se mencionan en libros jurídicos y sentencias judiciales.

Aun así, no quiero apuntar que el hecho de que el Ombudsman tenga competencias en el ámbito judicial sea la única solución. Otros mecanismos de control son posibles. A mi parecer, lo esencial es que haya la posibilidad de quejarse de un comportamiento inadecuado, negligente o parcial de un juez. Estoy convencido de que una posibilidad como ésta contribuye a mantener la confianza pública en el sistema judicial y, además, la estabilidad de la sociedad.

2. EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL OMBUDSMAN

2.1. EL OMBUDSMAN REGIONAL Y EL OMBUDSMAN DE COMUNIDAD NACIONAL: RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES DE OMBUDSMAN DE DIFERENTES NIVELES

HERMAN WUYTS, INTEGRANTE FLAMENCO DEL OMBUDSMAN FEDERAL DE BÉLGICA



- Integrante flamenco de la institución del Ombudsman federal de Bélgica (1997-2005)
- Vicepresidente de la Región Europea del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI) (2000). Jefe de la Región Europea hasta diciembre de 2004
- Primer ombudsman federal de Bélgica (1996)
- Investigador en la Universidad de Leuven y profesor en la Facultad Erasmus de Bruselas de cursos de participación ciudadana, democracia, y estructuras locales y regionales en Europa (1968-1997)
- Licenciado en Ciencias Políticas y doctor en Ciencias Sociales
- La Cámara de Representantes federal de Bélgica nombra a dos Mediadores: uno para los francófonos y el otro para los flamencos, ambos definidos como mediadores federales, que actúan colectivamente. Tienen competencias en las quejas relacionadas con las autoridades federales, exceptuando las que se refieren a las autoridades administrativas, que tienen su propio Defensor por disposición legal individual

LOS OMBUDSMAN FEDERALES

(Traducción resumen de la ponencia original)

Gracias, señor Ribó, por su invitación. Estoy muy contento de estar aquí y poder dar esta charla. Comenzaré esta ponencia explicándoles cuál es el contexto de mi país.

Bélgica es un país pequeño, sólo tiene diez millones de habitantes, tres comunidades, tres regiones y una combinación de éstas, lo que hace que la situación del Ombudsman sea un poco especial. No hay problemas entre las regiones y los ombudsmen federales. Aun así, es preciso explicar qué regiones hay en Bélgica, qué es el Ombudsman regional y qué es el Ombudsman federal.

No quiero hacer una clase magistral sobre la estructura política de Bélgica. Aun así, hay algo que es impor-

tante que recuerden y es el hecho de que los ombudsmen federales somos ombudsmen parlamentarios, lo cual significa que nos ha escogido el Parlamento.

En el ámbito federal existen la Cámara de Representantes y el Senado. Nuestra constitución prevé que Bélgica sea un país federal. Sin embargo, no estoy de acuerdo, porque un sistema federal emerge de diferentes partes y eso es lo contrario de lo que ha pasado en Bélgica. Fuimos un estado unificado que progresivamente se fue dividiendo. Así pues, prefiero decir que es un país regionalizado. La especificidad más importante de nuestro sistema es que no hay ninguna relación jerárquica entre las partes regionales y las federales. Por ejemplo, yo no puedo controlar al Ombudsman regional ni él a mí. Cada cual tiene atribuidas competencias diferentes.

El hecho de que no haya ninguna jerarquía entre el sistema regional y federal comporta que no poda-

mos intervenir en el poder legislativo de las regiones. De la misma manera, las regiones no pueden intervenir en el ámbito federal, a pesar de que tienen el poder para cambiar leyes federales si tienen competencia. El resto de instituciones, la Monarquía y el Senado, políticamente, no tienen nada que ver con el Ombudsman. Sólo tenemos que rendir cuentas a la Cámara de los Representantes.

En Bélgica, hay otras instituciones con funciones similares a la del Ombudsman, lo que también es importante, en cuanto a la función que cumplimos. Hay un comité parlamentario para los servicios de información y un comité para el sistema policial. Eso significa que no tenemos competencias en ninguna de estas dos áreas.

En cuanto al poder judicial, no tenemos ningún tipo de competencia. Cuando nos llegan quejas en relación a temas judiciales, las tenemos que remitir al Consejo Superior de Justicia. Los ámbitos en los que tenemos competencias son completamente diferentes de los ámbitos en los que los ombudsmen regionales son competentes, por lo que hay una distinción muy clara entre ambos Ombudsmen.

Todo este contexto puede ser difícil de explicar a los países en los que el sistema federal tiene un cierto poder de control sobre el sistema regional, como pasa, por ejemplo, en Alemania. Eso no pasa en Bélgica, ya que nos hemos inspirado en el modelo escandinavo. Puede haber pequeñas diferencias, pero lo que es absolutamente cierto es que somos Ombudsmen parlamentarios. Hemos sido nombrados por el Parlamento y tenemos el control de las funciones de mediación, como la mayoría de ombudsmen, al menos en teoría.

Así, hay una diferencia entre la teoría y la práctica de ser un ombudsman parlamentario. A pesar de que somos elegidos por el Parlamento, lo importante en el sistema político belga no es el Parlamento, sino el Gobierno. Si los ministros aceptan algo, entonces los partidos políticos lo apoyarán en el parlamento. De hecho las leyes del Ombudsman, aprobadas en 1995, las hizo completamente el gobierno, aunque después se pasaron al Parlamento y fue este último quién finalmente las aprobó.

Como pueden observar, hay una gran diferencia entre la teoría y la práctica. Lo que es absolutamente imposible es que los ombudsmen federales tengamos poder sobre los ombudsmen regionales. Como saben, tenemos dos ombudsmen federales: uno que habla francés y otro que habla flamenco. Yo soy el que habla flamenco, pero eso no quiere decir que haya una división en la oficina de los ombudsmen federales. Personalmente, prefiero la idea del Provedor de Justiça, porque éste no escoge por adelantado ni los habitantes ni la Administración.

El Ombudsman permanece imparcial. Recibe quejas e intenta averiguar qué hay detrás. Después pide a la Administración que le informe sobre los hechos. Sólo así puede avanzar en la investigación. El hecho de ser independientes es interesante, pero quiero hacer otra vez la distinción entre la teoría y la realidad. Por ejemplo, querría poner en relieve la cuestión financiera. Tenemos una dotación económica, no estamos en el presupuesto del ministerio. El Gobierno no fija el presupuesto que necesitamos, lo hace el Parlamento. Así, si quieren, nos pueden denegar el dinero que les pidamos, por lo que la independencia de la que hablaba anteriormente no es absoluta.

Otra cuestión importante es la neutralidad política. Aquí también quiero hacer la distinción entre lo que es oficial y he sido explicando durante nueve años en los diferentes encuentros de ombudsman, y la situación real. Puesto que el Parlamento tiene que renovar nuestro cargo, una vez que eres un candidato, necesitas el apoyo del Parlamento. Quienes no en tengan su apoyo, no los renovarán.

En cuanto a los datos, cada año recibimos 6.000 quejas aproximadamente. Y se aceptan nuestras recomendaciones en el 85% de los casos. Eso está muy bien e internacionalmente es satisfactorio. Aun así, eso significa que en el 15% de los casos no tenemos éxito. Ya hemos dado a conocer algunos de estos casos varias veces y hemos hecho las recomendaciones correspondientes al Parlamento, pero hasta hace tres años no las tenía muy en cuenta.

¿De donde provienen las quejas? Hasta hace tres años la mayor parte de quejas (más de un 40%) se refería al ámbito financiero. Ahora eso ha cambiado un poco. Las quejas en relación al ámbito financiero se han reducido un 27% y las del ámbito social, un 60%. En el sector económico casi no tenemos competencias. Y me preguntaran: ¿dónde está la educación? De la educación, se encargan las regiones. No tenemos competencias en educación. No recibimos ninguna queja porque el sector está regionalizado. No podemos intervenir. Lo único que podemos hacer es remitir los asuntos en los que no somos competentes a la entidad que tiene su competencia.

Como ombudsman, podemos ayudar a la Cámara de los Representantes. Nos pueden usar para controlar al Gobierno y pueden tener mucha influencia. Ahora bien, si el Parlamento no reacciona en relación a nuestras recomendaciones hay un problema grave.

Pienso que en Bélgica vivimos en un paraíso. No tenemos problemas importantes, ni conflictos, ni grandes dificultades. Ahora bien, no todas las instituciones funcionan como deberían y eso es preciso tenerlo en cuenta.

FRÉDÉRIC BOVESSE, MÉDIATEUR DE LA RÉGION VALONA (BÉLGICA)



- Médiateur de la Région Valona de Bélgica desde el mes de febrero de 1998
- Consejero jurídico en la Federación Belga de las Cooperativas (FEBECOOP) durante 8 años, desde 1988 hasta 1995
- Consejero al servicio del Médiateur de la Région Valona durante tres años (1995-1998)
- Licenciado en Derecho por la Universidad de Montpellier
- El 1994 el Parlamento Regional Valón firmó el Decreto que daba paso a la creación del Defensor del Pueblo regional; con independencia total del Parlamento, del Gobierno, de la Administración y de los ciudadanos, sus competencias se sintetizan en el recibimiento de reclamaciones relacionadas con funcionamiento de las autoridades administrativas regionales de Valonia en sus relaciones con los ciudadanos

RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES DE OMBUDSMAN DE DIFERENTES NIVELES

No puedo empezar mi intervención sin agradecer a nuestro anfitrión, el señor Rafael Ribó, que nos haya recibido tan cálidamente. Acompaño estos agradecimientos a mis sinceras felicitaciones por el 20º aniversario del Síndic de Greuges de Catalunya.

Apreciado señor Ribó,

Es la segunda vez en poco tiempo que me recibe en Barcelona, valoro su disponibilidad y la información que siempre me ha querido transmitir. Extiendo este reconocimiento al conjunto su equipo sobre el cual se apoya. En su invitación, hizo constar el deseo de que expusiese a esta honorable asamblea la situación de la mediación parlamentaria en Bélgica, en todos los diferentes niveles institucionales.

Permítanme, previamente, comentarles que la interpretación del vocabulario que usaré varía en función de sus interlocutores, y de la situación institucional y constitucional que ha vivido cada cual en su región.

Si hablamos de federalismo, de regionalismo, incluso del comunitario, ningún país europeo pre-

senta una situación idéntica a otro. En cuanto a las semejanzas, éstas no son significativas.

Después de esta puntualización, me pongo igualmente en guardia, en cuanto a las apreciaciones que se puedan convertir en juicios vinculados a la situación institucional vivida en uno u otro lugar de nuestra unión o, por uno u otro mediador, ya sea nacional, federal, regional, comunitario o local.

Si han pasado por nuestro país a lo largo de este año, no se les puede haber escapado el acontecimiento. Este año celebramos el 175º aniversario de la creación de Bélgica y, al mismo tiempo, el 25º aniversario de la regionalización.

Si consultamos la historia de nuestro país, hay una cosa evidente: Bélgica antes de convertirse en Bélgica, ya era europea. Nuestro territorio fue tan pronto austriaco, como francés, español, o neerlandés. Asimismo, fue el campo de batalla de las grandes potencias europeas. Nuestro país es un hijo de la guerra, nacido en 1830 de un consenso entre estas mismas potencias europeas, respecto al cual nuestros antepasados poco pudieron decir.

Sin embargo, no hizo falta esperar mucho tiempo para que surgiesen las reivindicaciones regionalistas. Incluso, se puede considerar que el hecho

regionalista ha formado parte de las raíces de nuestro Estado, pese a todo, unitario.

A pesar de que son apasionantes, no me puedo extender en las etapas de la regionalización de Bélgica. Aun así, las puedo resumir. En 1890, 60 años después de la creación de Bélgica, la corriente regionalista ya estaba en marcha. Así, en Valonia, los congresos regionalistas se fueron sucediendo. En 1912, Jules Destrée, ardiente defensor de Valonia, escribió en su célebre e histórica carta al rey: "señor, no hay belgas, lo que hay son flamencos y valones".

Entre las dos guerras mundiales, el combate lingüístico se volvió más crudo y sólo el ruido de las botas nazis impidió las veleidades de algunos. Así, las primeras tentativas de transformación de nuestro país en estado federal serían el objeto de una propuesta de revisión constitucional, rechazada en 1931.

En 1963 se reavivó el proceso de federalización de Bélgica. De hecho, se reconocieron cuatro regiones lingüísticas oficiales: la región de lengua francesa, la región de lengua neerlandesa, la región de lengua alemana, y la región bilingüe de Bruselas.

A pesar de ello, hubo que esperar hasta la reforma de 1980 para que Bélgica entrase irreversiblemente en la era del federalismo. Se crearon las regiones flamenca y valona. Otras muchas reformas completaron el proceso iniciado. Se reguló el destino de Bruselas, la región capital, se incrementaron las competencias de las entidades federadas y los medios financieros correspondientes.

Actualmente, el artículo primero de la constitución belga prevé que "Bélgica es un estado federal que se compone de comunidades y de regiones".

Además de las instituciones federales preexistentes- la Cámara de los Representantes, el Senado, la Monarquía y el Gobierno federal- cada entidad regional y comunitaria cuenta con sus propias instituciones, parlamento y gobierno.

A mi parecer, la originalidad del federalismo belga radica en lo que se podría llamar "la gestión de competencias" de cada nivel de poder. Es el principio de la independencia y de la autonomía lo que prima. La autonomía de los poderes locales- provincias y comarcas- es un hecho conseguido pese a la existencia de una tutela regional, esencialmente legal. En lo que concierne a la distribución de competencias entre el Estado federal y las entidades federadas, ésta ha sido objeto y continúa siendo objeto de crudas negociaciones políticas. El principio general que se desprende de las reformas constitucionales es una cesión progresiva de las

competencias del Estado federal a las regiones y las comunidades.

El tren está irremediabilmente en marcha.

Aquí es preciso hacer una puntualización histórica. Mientras el regionalismo valón- del sur del país- se afirmó hasta la regionalización de 1980 con reivindicaciones "casi estatales", hoy en día las perspectivas se han invertido entre el norte y el sur del país. En efecto, durante numerosas décadas, las reivindicaciones flamencas fueron principalmente lingüísticas, ante la hegemonía de la cultura francófona, presente en todos estratos del poder. Durante la posguerra, estas reivindicaciones se lograron e invirtieron la posición de Flandes en la gestión del Estado belga. Valonia, debilitada por una siderurgia en declive, que ya había tenido su época de gloria, tuvo que acentuar sus reivindicaciones para hacer frente a un nuevo desequilibrio del que presentía convertirse en la víctima. Así, en el inicio del tercer milenio, parece ser que Flandes está perfectamente amoldada en la regionalización y afirma que está preparada para asumir, sola, su destino, mientras que Valonia, que se recupera lentamente de los sobresaltos de las crisis económicas que ralentizan su enderezamiento económico, se ve dentro de un estado federal solidario que asegure una repartición de las riquezas más justa y equitativa. De alguna manera, un retorno del péndulo.

Pase lo que pase en un futuro, próximo o lejano, las competencias del Estado federal irán disminuyendo, y las de las regiones y comunidades se irán incrementando.

A eso es preciso añadir, según el concepto de independencia que evocaba hace un instante, las competencias, ya sean federales o comunitarias, son exclusivas de la entidad que tiene su responsabilidad. Eso quiere decir que no puede haber ningún tipo de sobreposición, interferencia o concurrencia entre los diferentes niveles de poder, por una misma competencia otorgada.

Además, cada entidad federada, mediante la acción gubernamental o la actividad parlamentaria, puede legislar e intervenir libremente en los dominios de competencias que les son propios. Eso significa que en nuestro país, una ley federal es equivalente a un decreto regional y viceversa, sin ninguna superioridad de la disposición federal dentro del principio de la jerarquía de las normas.

En resumen, Estado federal = región = comunidad

Insisto en esta característica del federalismo belga, que es un caso único en Europa. A este título, señalo como ejemplo que Bélgica puede ser repre-

sentada por instancias regionales ante las instancias europeas en función de las temáticas y las competencias abordadas.

Este resumen de nuestra aventura constitucional, que está lejos de haber finalizado, les permite, espero, entender mejor los vínculos, o más bien la ausencia de vínculos sobre el plano institucional entre la institución federal de Ombudsman y las instituciones regionales y comunitarias de mediación que hay a nuestro país. Hablo de los vínculos institucionales, por supuesto, ya que los vínculos de colaboración y de amistad existen, sin duda, entre los mediadores parlamentarios belgas.

En cuanto al campo de nuestras intervenciones, en función de las competencias a las cuales hacemos referencia, no existe ninguna interferencia posible, ni tan sólo en algunas materias en que la frontera entre lo regional y lo federal es aún difusa. Éste es el caso en ciertos mecanismos fiscales o de los procedimientos de indemnización social de algunas categorías de la población, como por ejemplo las personas discapacitadas.

Al igual que la región valona, la región flamenca, fusionada a la comunidad flamenca, cuenta con un ombudsman con el que no podemos concurrir en la instrucción de algunos expedientes de reclamación, fuera de los contactos amicales e iniciativas comunes que llevamos a cabo, principalmente, en una red de mediadores públicos de Bélgica. Lo mismo ocurre con mi compañera mediadora de la comunidad francesa.

Por lo tanto, tal y como les indicaba, los ejes de colaboración intervienen en nuestras instituciones. En lo que concierne al ámbito de la región valona, éstos se manifiestan tanto a nivel federal como comunitario.

De hecho, tal y como han podido constatar a lo largo de mi discurso, que no podía ser nada más que un resumen de la realidad, la situación constitucional de nuestro país, particularmente compleja y poco entendedora para la mayoría de mortales y, evidentemente, todavía menos para las capas más desfavorecidas de la sociedad, pide un nivel cultural elevado.

En consecuencia, identificar un litigio, situarlo en el contexto de la competencia que le corresponde, identificar el nivel de poder responsable, se convierte para el ciudadano un rompecabezas kafkiano. No es de extrañar, pues, que se nos dirijan, a unos y a otros, personas que se han equivocado de puerta. Nuestra labor, respetando el marco de nuestras competencias, que también lo es de nuestra eficacia, es dar a la transparencia administrativa todo su sentido. Por ello, dentro de una

cierta simplicidad, cada mediador, al que se han dirigido erróneamente, envía a su colega mediador competente la reclamación para que pueda llevar a cabo su instrucción. Esta actitud es la más adecuada para las instituciones como las nuestras, destinadas a facilitar el contacto y el diálogo entre los ciudadanos y la Administración.

En 1998, cuando accedí al cargo de mediador de la región, inmediatamente inicié un proceso para optimizar la accesibilidad de mi institución (posibilidad de presentar la queja oralmente, la ausencia de formalismo, número de teléfono gratuito, sitio web interactivo. Quién habla de accesibilidad habla de proximidad. Así, pues, desarrollé a lo largo de los años una red de oficinas descentralizadas en cualquier parte de Valonia. Actualmente, hay trece puntos de contacto donde se prestan mis servicios durante una jornada completa cada quince días. Esta red, establecida hoy en día, permite a mi institución registrar más de un cuarto de las reclamaciones que llegan al año. Hace dos años, después de haberse creado un servicio de mediación en el ámbito de la comunidad francesa de Bélgica, propuse en el Colegio de Mediadores Federales y a mi nueva colega de la comunidad francesa asociarnos para desarrollar proyectos comunes en las cinco ciudades más importantes de la región valona. El interés de esta iniciativa radica en permitir que el ciudadano de dirija a una ventanilla única para relatar oralmente un litigio al que tiene que hacer frente, sea cual sea la competencia que le corresponda o el ámbito de poder implicado.

Además, con mi colega de la comunidad francesa, trabajamos conjuntamente en proyectos importantes para dar a conocer mejor nuestras instituciones al gran público. Asimismo, desarrollamos una metodología común en las relaciones que mantenemos con nuestros parlamentos recíprocos.

De momento, estamos llevando a cabo una actividad de cooperación con las instituciones de mediación de África Occidental, con los miembros de la Asociación de Ombudsman y Mediadores de la Francofonía, haciéndolos partícipes de la experiencia fructuosa en el seno de nuestras propias instituciones.

Tal y como han podido constatar, los vínculos que existen en Bélgica entre las instituciones de ombudsman de los diferentes niveles de poder son reales y, pienso que eficaces, aunque se deba ir más lejos aún para acentuar nuestra colaboración en beneficio del interés general de nuestros ciudadanos.

En todo el mundo, tanto en Europa como en otros lugares y también en nuestro país, la mediación

aparece paulatinamente como un elemento indispensable en el consenso ciudadano.

En nuestras poblaciones sentimos una responsabilidad ciudadana mayor y una demanda creciente de un verdadero contrato de sociedad que defina los derechos y las obligaciones de las partes. Cada uno tiene su parte de responsabilidad y da cuenta de ella. La lucha desigual no tiene razón de ser.

Hoy en día nuestros conciudadanos reivindican la transparencia administrativa. Las disposiciones legales sobre la motivación de los actos administrativos, sobre el acceso del ciudadano a los documentos administrativos concurren a cumplir estos objetivos. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer, ya que de las palabras, en este caso disposiciones legislativas, a los hechos hay un largo camino.

Actualmente, nuestros conciudadanos quieren participar de la vida de la ciudad. Quieren que se les consulten sobre los grandes proyectos de ordenación del territorio, por ejemplo. Quieren que la calidad de vida sea un elemento esencial de las políticas medioambientales. Quieren poder interpellar al político y obtener respuestas claras y precisas a sus preguntas y preocupaciones.

Hoy en día nuestros conciudadanos quieren una administración moderna, acogedora, eficaz. La función pública tiene que convertirse en el espejo de actuación de un estado o de una región.

Actualmente, nuestros conciudadanos ya están hartos de la plétora de las leyes, los decretos, los reglamentos, las circulares, los procedimientos etc. Ha llegado la hora de la simplificación administrativa. Detrás de este concepto, se perfila todo un estado mental, un cambio de mentalidad profundo que afecta positivamente a cada actor de la sociedad. Todas estas pretensiones legítimas y no limitativas de nuestros conciudadanos se inscriben aún de manera demasiado marcada en un medio complejo.

En lo que concierne a Bélgica, ya lo habrán entendido y en cuanto a la unión europea, ya lo saben: un proceso de complejidad que favorece la opacidad, los abusos, lleva como consecuencia el rechazo de los ciudadanos.

“Nadie puede ignorar la ley”. ¿Aún podemos dar crédito a esta máxima, ante la constatación de la multiplicidad y la complicidad de las normas jurídicas actuales?

Ante esta evidencia, ¿quién puede cuestionar la necesidad y la legitimidad de los mediadores y los ombudsmen?

No sólo los regímenes cuando devienen democráticos tienen la necesidad de la mediación para revelar, intensificar y desarrollar sus intenciones democráticas: nuestras democracias también. Aunque estén consolidadas, tienen la necesidad de instituciones, como por ejemplo las nuestras, para cuestionarse permanentemente. No hay democracia sin control. Los mediadores son, sin duda, un brazo poderoso para reforzar los mecanismos de control existentes, que, cada vez más, tienen que hacer frente a muros de opacidad.

Pero no nos equivoquemos, la mediación es una herramienta no un fin en sí mismo. Es una herramienta que utilizamos nosotros, los mediadores, para lograr la máxima eficacia y perfección en nuestras formas de intervención. De todas formas, no nos preocupemos *errare humanum est*. El camino hacia la perfección es largo y la perfección, imposible de alcanzar, desgraciadamente. A lo largo de la ruta nos esperan errores y trabas que frenarán nuestra progresión.

Es preciso destacar el desarrollo de la mediación, que, a lo largo de los últimos años, se ha manifestado de manera exponencial. Esta evolución ha llegado a un punto en que cualquier forma de diálogo entre el ciudadano y la autoridad pública pasa por la creación de un mediador.

Es preciso que preservemos la especificidad de la mediación y, más particularmente de la mediación institucional, en cuanto a la independencia y la generalidad de competencias.

Es el caso de los mediadores federales, regionales y comunitarios en Bélgica. Sin embargo, debemos vigilar para no ahogarnos en un medio conexo de mediación, que nos puede sumergir.

Además, los mediadores públicos, institucionales y parlamentarios se tendrían que movilizar más para unir y federar sus esfuerzos, más que motivar la división.

Conozco el discurso de ciertas instancias internacionales, que defienden la creación de categorías de mediadores y una jerarquización de mal gusto que no se basa en ninguna justificación legítima. Tal y como he indicado en el inicio de mi exposición, en nuestros estados europeos, en muchos en los que el federalismo ha hecho su camino, éste se ha amoldado a las especificidades propias de cada estado. Aunque no soy capaz de describirlas, en España, Italia, Alemania y otros, las realidades a las que se enfrentan los mediadores son diferentes. Aunque algo les une y es la misma finalidad: el servicio al ciudadano. Esta finalidad es la misma para todos los mediadores.

En 2001, a instancia de Jacob Söderman, mediador europeo, tuvo lugar a Bruselas un encuentro de mediadores nacionales y regionales de la Unión Europea y, una parte en Namur a instancias de los mediadores regionales y federales de Bélgica. Este encuentro reunía en un mismo lugar los mediadores nacionales y regionales de la Unión. Además, las sesiones plenarias y los talleres se organizaron tanto para los mediadores nacionales como para los regionales. En lo que concierne en las temáticas y los debates celebrados a lo largo de las diferentes sesiones de trabajo, la distinción entre mediadores nacionales y regionales no se consideró pertinente. Así, pues, los intereses generales y los intereses específicos relativos a ciertas materias no son diferentes entre nosotros, ya seamos nacionales, federales o regionales. Al contrario, este encuentro mostró la oportunidad de la unidad de nuestras instituciones y la necesidad de compartir valores comunes y experiencias enriquecedoras.

Esta iniciativa que había tomado tiempo para madurar, favorecida por la situación específica de Bélgica, no se ha vuelto a reprimir, lo que es una pena.

Si la Unión Europea permanece como una unión de estados, el hecho de que la Europa de las regiones es una realidad que el ciudadano comprende también, por lo que no sería conveniente ignorarlo.

En mi país, en mi región, asumo plenamente mi función de mediador, que me ha sido encomendada por el Parlamento valón. A este respecto, se me podría calificar de mediador nacional con vocación regional, en la medida en que el ámbito federal no tiene ninguna facultad de intervención en el campo de mis competencias exclusivas. Sucede lo mismo en las relaciones exteriores que desarrollan las regiones. Éstas pueden formalizar con estados o regiones extranjeras acuerdos de

cooperación, como por ejemplo tratados. En consecuencia, la labor y la legitimidad de la representatividad del mediador regional en las instancias internacionales no se deben infravalorar.

Las organizaciones internacionales de mediadores, sean las que sean, reúnen mediadores nacionales, federales, regionales, comunitarios y locales. Si la mediación es sinónima de sensatez, es preciso que los mediadores sean sensatos y se respeten.

Es este respeto el que predicamos e intentamos lograr en nuestro país con todos los vínculos que tenemos con las diferentes instituciones de ombudsman de los diferentes niveles de poder. Este objetivo, que requiere un esfuerzo de todas las partes presentes, tendría que ser objeto de reflexiones más gran escala, principalmente geográfica.

Señoras y señoras, estimado señor Ribó,

Su institución cumple veinte años. La mía acaba de cumplir diez. La institución del Síndic de Greuges, dirigida durante más de diez años por su predecesor Anton Cañellas y hoy en día por el Sr. Ribó, figura como una de las instituciones regionales de mediación más emblemáticas de Europa, gracias a la calidad de su trabajo y a la confianza depositada por las instituciones catalanas en la labor de los mediadores. Pienso que su región cuenta con una verdadera cultura de la mediación que es un ejemplo para todos nosotros. Más de treinta comarcas catalanas disponen de un mediador local. Es un número excepcional, teniendo en cuenta que en mi región hay sólo dos ciudades importantes que disponen del mismo. Faltan 260.

Les reitero mis felicitaciones y les deseo mucho éxito en estos tres años que quedan, los cuales tendrán mi atención y mi interés. Gracias por su invitación.

2.2. LA APARICIÓN DEL OMBUDSMAN A NIVEL LOCAL

ULCO VAN DE POL, GEMEENTELIJKE, OMBUDSMAN DE AMSTERDAM (HOLANDA)



- Ombudsman de Amsterdam y de otros cinco municipios (Almere, Landsmeer, Waterland, Weesp, Oostzaan en Zaanstad) desde marzo de 2005
- Exmiembro de la Academia de Derecho Penal de Universidad Libre de Ámsterdam
- Exasesor del Departamento de Derecho Público del Ministerio de Justicia holandés. Responsable de revisar el Código Penal y la ley de los principios penitenciarios
- Miembro del Registratiekamer (Agencia de Protección de datos holandesa) 1994
- Adjunto a juez en Amsterdam (1983)
- Licenciado y doctor en Derecho
- La oficina del Ombudsman de Amsterdam nació en 1987. Sus funciones estaban fijadas en el Estatuto, que le concede una independencia total, y le permite acceder a todo aquello que sea preciso para llevar a cabo su investigación. No puede investigar quejas en contra del gobierno local, nacional o provincial, casos pendientes de resolución judicial ni asuntos relacionados con el consumo

INTRODUCCIÓN

Amsterdam ha tenido un ombudsman durante relativamente mucho tiempo. Mi predecesora, Noa Salomons, fue la primera que ostentó este cargo en 1987. La sucedí en marzo de este año.

La capital neerlandesa fue la primera en nombrar un ombudsman. Otras ciudades grandes siguieron su ejemplo. Desde el 1 de enero de 2006, cada municipio de los Países Bajos y también otros organismos públicos tienen que contar con una función de ombudsman. Digo función porque el Ombudsman puede ser una persona, o bien un comité. Los municipios que no tienen esta función están dentro de las competencias del Ombudsman nacional. Esta situación, prevista por Ley administrativa general, contiene disposiciones para tratar las quejas de los administrados.

Durante algunos años, el Ombudsman de Amsterdam ha estado ejerciendo en algunos municipios de los alrededores. Además de Amsterdam, mi área

cubre dos ciudades más grandes de, como mínimo, 200.000 habitantes, Almere y Zaandam, y una ciudad más pequeña llamada Weesp. De acuerdo con la nueva ley, más municipios del área entrarán dentro de las competencias del Ombudsman de Amsterdam. En total, hay aproximadamente un millón doscientas mil personas en mi área de trabajo.

Mi nombramiento como ombudsman, la nueva ley de los Países Bajos y vuestras jornadas ofrecen una buena oportunidad para reflejar el valor añadido de tener un ombudsman a nivel local. El mantenimiento de un ombudsman independiente es muy costoso para los municipios grandes y, fuera del alcance, de los más pequeños.

En esta conferencia, trataré los siguientes temas:

- Las funciones del Ombudsman
- Los poderes
- La organización a nivel local
- La estrategia para el desarrollo de la función del Ombudsman

FUNCIONES DEL OMBUDSMAN

Generalmente, el Ombudsman tiene dos funciones. Una es investigar y resolver quejas profesionalmente y velar para que las actuaciones de las autoridades gubernamentales sean cuidadosas y sensatas. Ésta es nuestra función principal hacia los administrados. La sociedad debe tener la posibilidad de recurrir a un organismo independiente si tiene problemas con el gobierno local o nacional.

La segunda función es identificar deficiencias estructurales o defectos en los servicios que el Gobierno proporciona al público. La posibilidad de reflejar la Administración es un motivo importante para nombrar un ombudsman a un alto nivel. La condición para llevar a cabo estas funciones es que la labor del Ombudsman no se puede limitar a investigar quejas. Los ombudsmen de los Países Bajos tienen la autoridad de iniciar actuaciones de oficio. Eso proporciona más margen de maniobra. El Ombudsman determina el alcance de la investigación y no hay que limitarse a la persona que presenta la queja, aunque algunas actuaciones de oficio a menudo surjan de una queja presentada individualmente.

PODERES

Un ombudsman cuenta con amplios poderes. A pesar de que no he llevado a cabo ningún estudio comparativo, supongo que los poderes que tenemos en los Países Bajos son parecidos a los de los otros países. El Ombudsman tiene el derecho a obtener toda la información necesaria para llevar a cabo su función. Las autoridades gubernamentales tienen el deber de cooperar y responder a las demandas y los requerimientos del Ombudsman. Una resolución de un ombudsman no es vinculante como una sentencia de un tribunal. Sin embargo, las autoridades gubernamentales tienen el deber de actuar de acuerdo con las recomendaciones del Ombudsman. Los medios de comunicación son un arma muy poderosa. Sin embargo, si se utilizan, se renuncia al control de lo que pasa. Los políticos pueden tomar un asunto espinoso y el Ombudsman corre el riesgo de perder la función de liderazgo.

ORGANIZACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

¿Qué necesita un ombudsman para cumplir su función?

- Que la sociedad sea consciente de su existencia;
- Una red municipal;
- Independencia;
- Personal profesional para tramitar las quejas.

El conocimiento y el alcance

El conocimiento

Esta función es permanente. Una investigación en Amsterdam ha mostrado que los que más conocen al Ombudsman son los hombres blancos de origen neerlandés con el nivel de educación más alto. Eso no es demasiado representativo. Aun así, una parte importante de los interesados son personas que tratan con el Departamento de Asuntos Sociales de Amsterdam. Son visitantes frecuentes del Servicio de Atención a las Personas. Este grupo se compone de personas de todas las edades, tanto de origen neerlandés como extranjero. Aun así, las cifras presentan un cuadro distorsionado. Entre el 40% y el 60% de los interesados presenta graves quejas sobre el Departamento de Asuntos Sociales y pide ayuda para aclarar dudas. Aun así, todavía hay secciones importantes de la población a las que no llego. Desde mi nombramiento, a principios de año, he manifestado que quiero ser el Ombudsman de todos los ciudadanos de Amsterdam. Cuando digo eso quiero decir todos las partes de la población. Para lograr un alcance de este tipo, tienes que duplicar los esfuerzos, que es lo que precisamente intento hacer este otoño.

¿Cómo llegas a un ciudadano de Amsterdam?

La web se ha convertido en un medio indispensable para llegar a la gente. Estamos perfeccionando la nuestra. La estamos transformando en una plataforma interactiva para la comunicación y la información. La sociedad puede visitarla para obtener información sobre cada área: vivienda, salud, impuestos, espacios públicos, transporte y tránsito. Asimismo, visualizar los casos que el Ombudsman ya ha tramitado. Las personas también pueden presentar una queja por correo electrónico mediante un formulario. Este formulario incluye un cuestionario que muestra a las personas si el Ombudsman es la figura adecuada para tramitar su caso, por ejemplo: ¿el departamento del gobierno en cuestión ya conoce la queja? ¿El departamento forma parte del municipio, o el asunto hace referencia a impuestos estatales, lo cual está fuera de mis competencias? También hay enlaces a otras autoridades, como por ejemplo los tribunales, el Ombudsman estatal y los comités que tramitan quejas en diferentes sectores.

La web y los apartados provistos por los departamentos municipales describen cómo se pueden presentar las quejas:

- por carta
- por correo electrónico
- al Servicio de Atención a las Personas, o con una cita previa

Este fácil acceso es uno de los extras que un ombudsman local puede ofrecer. Proporciona un contacto directo con los miembros de la sociedad y sus emociones. Vienen al Servicio de Atención a las Personas con bolsas llenas de papeles que vacían sobre la mesa. Una mezcla variada y colorida visita al Ombudsman. A veces, nuestro personal puede resolver los problemas con los departamentos municipales durante el Servicio de Atención a las Personas. Pase lo que pase, informamos a todo el mundo en pocos días sobre el curso de los pasos que estamos llevando a cabo. Eso cultiva la confianza de la sociedad hacia nuestra institución.

Para incrementar aún más nuestra accesibilidad estableceremos oficinas de atención en los otros municipios grandes, Almere y Zaanstad. Es una manera de fortalecer las relaciones con las administraciones locales y los funcionarios. El traslado de mi oficina del Ayuntamiento a un edificio atractivo sobre un canal de Amsterdam, fácilmente accesible, es otra manera de reforzar la independencia del Ombudsman.

Red municipal

Una buena cooperación con los departamentos municipales es absolutamente necesaria. La posibilidad de mantener una red local con estos departamentos es la gran ventaja de tener un ombudsman local. Las personas que tramitan quejas en los departamentos municipales y sus coordinadores son personas de contacto importantes para nosotros. Sin embargo, mantener la red requiere largo tiempo y la atención permanente del Ombudsman y su personal. A menudo me siento como un embajador que viaja a los cuarenta departamentos municipales de Amsterdam, los catorce ayuntamientos locales y sus organismos y los otros municipios en los que tengo competencias. Resulta un total de 20.000 funcionarios. Aun así, es muy beneficioso interactuar fluidamente con estos departamentos.

Confianza

La confianza es algo que te tienes que ganar. Principalmente, tenemos que estar convencidos de que nuestra labor como guardianes es de calidad. Teniendo en cuenta que hacemos bien nuestro trabajo tenemos que construir la confianza dejando que la sociedad vea lo que hacemos. El mensaje que tenemos que transmitir es que el Ombudsman es un investigador independiente, que vela para que las actuaciones del gobierno local sean cuidadosas y sensatas. Tienes que tener publicidad regularmente. Asimismo, necesitas algunos casos importantes para mantener tu nombre vivo en la prensa y la sociedad.

La independencia del Ombudsman

La gente, cuando ha bebido un poco demasiado, tiende a quejarse sobre el municipio. Los ciudadanos de Amsterdam tienen la reputación de ser unos expertos en este campo. Pero ¿cómo distingues las quejas serias? En primer lugar, la gente tiene que saber que el Ombudsman existe y tiene que confiar en la función que cumple. En un principio, la idea en Amsterdam y seguramente en toda Europa era establecer una especie de quejas que habían sido olvidadas por el Ayuntamiento. Mi predecesora, Nora Salomons, luchó incansablemente para conseguir una oficina de ombudsman autónoma. Eso significa una oficina verdaderamente independiente en la jerarquía municipal, en la que el Ombudsman no recibe ninguna instrucción de las autoridades locales, no se puede despedir y goza de un estatus especial, en lo que concierne a los presupuestos. Estas cuestiones se han establecido adecuadamente en Amsterdam. Y yo tengo un cargo, en términos de respeto, parecido al de un regidor. La diferencia clave es que el Ayuntamiento no me puede destituir como puede hacer con otros regidores. En este sentido, mi cargo es parecido al de un juez. Otro factor importante es que el presupuesto del Ombudsman está establecido por el Ayuntamiento, el organismo superior del municipio, y no el alcalde.

Personal profesional

Cuando me nombraron Ombudsman me encontré con una plantilla profesional de veinte personas. Diré que es “adecuada” a propósito. No todo mi personal tiene una educación universitaria. De mi trabajo anterior como garante de la privacidad, tenía mucha experiencia en la puesta en funcionamiento de oficinas de atención al público. Estas oficinas de atención cumplen una función importante hacia las personas. Proporcionan una primera línea de asistencia por teléfono, resuelven los asuntos de naturaleza rutinaria, y establecen y mantienen un registro de las preguntas más frecuentes. No es el trabajo ideal para personas con cualificaciones universitarias, ya que éstas tienden a no estar de acuerdo las unas con las otras, lo cual agrava el problema aún más. Es mejor que las personas cualificadas estudien las quejas en profundidad y lleven a cabo la investigación formal. Son gente ideal para una oficina interna.

El peligro de actuar como guardián es el riesgo de perder el contacto con la realidad y pensar que siempre sabes más. Conocer lo que haces es esencial para la calidad del trabajo y para ganar la comprensión y el respeto de los funcionarios. También es bueno ponerse en el lugar de los demás: tanto en el lugar de las personas que se quejan como en el lugar de la parte a quien van

dirigidas. Un ombudsman con un Servicio de Atención a las Personas puede enfocar los asuntos desde una perspectiva adecuada. También sustituye el cuadro del triste interesado y de la autoridad despiadada. La experiencia laboral, las visitas de trabajo y las charlas frecuentes con los principales departamentos municipales son maneras útiles de aproximarse a la realidad. La rotación de los trabajos también es esencial. No se pasen la vida entera trabajando como guardianes. Todas las actividades de este tipo se pueden organizar a nivel local.

ESTRATEGIA

Un vez has ocupado tu cargo como Ombudsman, tienes suficiente presupuesto y un personal adecuado, ¿cómo cumples las funciones de tu institución, o sea tramitar quejas e identificar disfunciones estructurales? Esperas que te lleguen las quejas o buscas situaciones en las que sea necesario actuar? Prefiero la última opción. El Ombudsman tiene que actuar siempre que la calidad de los servicios dirigidos a las personas esté en peligro. Dicho de otro modo, el Ombudsman tiene que cumplir su labor en los ámbitos sociales importantes en los que una persona trata con el gobierno local: seguridad pública, ordenación del territorio, vivienda, relaciones laborales, educación, salud, tránsito, transporte, medio ambiente, impuestos, registros de población y, finalmente, servicios sociales.

Antes he afirmado que quiero ser un ombudsman para todos los ciudadanos de Amsterdam. El ámbito de competencias que he mencionado con anterioridad se adecua a esta función.

Permítanme que les explique mi enfoque. Junto con mi personal, exploro los sectores sociales que acabo de mencionar. La cuestión obvia es si el Ombudsman cumple una función suficientemente significativa al supervisar la calidad de los servicios públicos mediante la tramitación de las quejas. Si reconoces un mismo problema en las quejas, tienes que informar del mismo a los funcionarios responsables.

Por ejemplo, dentro de pocos días daré una conferencia para el regidor responsable de servicios sociales y los miembros más antiguos de su personal. Con una presentación con ejemplos, les mostraré la existencia de problemas estructurales que he percibido durante mis primeros meses como ombudsman.

Haré lo mismo para la secretaria del Ayuntamiento. La secretaria es una funcionaria con un

cargo de responsabilidad que asiste al ejecutivo municipal. La secretaria es la funcionaria de más nivel del Ayuntamiento. El ejecutivo ha diseñado un programa increíble para mejorar la calidad del servicio. Parece demasiado bueno para ser verdad, y eso es exactamente lo que pasa. Estoy convencido de que los que lo han ideado tienen buenas intenciones. Sin embargo, no todo lo que las autoridades gubernamentales hacen está encaminado hacia los mejores intereses de las personas. El programa incluye un tipo de impuestos, por ejemplo, o una denegación de una licencia de obras o la imposición de una orden oficial. El ciudadano se encuentra con un aparato gubernamental que, en muchos casos, es un adversario formidable.

El Ayuntamiento de Amsterdam ha establecido un centro de llamadas. Este centro de llamadas funciona como una oficina de atención a las personas para los departamentos municipales que atienden al público. Aun así, una persona cualquiera no puede ir más allá de la oficina de atención si quiere saber la base de la valoración de un impuesto o por qué la solicitud de una licencia de obras ha sido rechazada. Un centro de llamadas sirve al gobierno para esconderse más que para ser accesible.

En otros campos de la sociedad, la calidad del servicio también está en juego. Mi personal examina a diferentes sectores para saber si los servicios que se proporcionan al público están bajo presión. Permítanme que les dé algunos ejemplos:

Vivienda: se refiere principalmente a la asignación de residencias temporales, mientras los proyectos urbanos de modernización están en progreso.

Cámaras de vigilancia: la instalación de cámaras en determinadas zonas para reforzar el orden público y aumentar la seguridad casi siempre llevan consecuencias: provocan molestias a la gente que vive cerca del área de vigilancia y a otros miembros de la población también. ¿Cómo responde el Ayuntamiento? Instalando aún más cámaras o declarando que no quieren intervenir en la configuración de las pruebas.

La retirada de las bicicletas abandonadas, un problema típico holandés. En el centro de la ciudad, el aparcamiento de bicicletas es un problema más grave que el de coches. Las bicicletas abandonadas, encadenadas a los puentes o dejadas en paradas de bicis ocupan buenas plazas de aparcamiento. El ayuntamiento las retira, pero a veces eso se hace de una manera burda.

Todos estos aspectos los puede examinar un ombudsman local.

Métodos de investigación

El Ombudsman no es una institución académica, pero los resultados de su labor tienen que tener suficiente relevancia para que puedan utilizarse. Es preciso escoger un método adecuado para las investigaciones que vaya más allá de analizar un incidente. Permítanme que les mencione algunos que también se pueden usar combinándolos unos con otros:

- agrupar las quejas para hacer una memoria-resumen;
- analizar los dossiers mediante una lista de control;
- entrevistar figuras clave;
- obtener la información de las oficinas de atención, grupos de interés etc.
- abrir un mostrador de atención propio;
- actuar como un huésped misterioso;
- salir a las calles, hacer fotografías o comprobar si las personas son objeto de molestias, por ejemplo por disfunciones en la iluminación de las calles o señales de tráfico que no funcionan.

Uno ombudsman local es ideal para aplicar métodos de este tipo.

Búsqueda de compañeros y aliados

Siempre hay posibles compañeros. Están los ombudsman de tu mismo país, o de otros. También pueden considerar establecer relaciones con instituciones independientes del mismo tipo. Estamos intensificando nuestra cooperación con los otros cinco ombudsman locales. Estoy intentando establecer contactos con la Oficina de Auditores de Amsterdam, la Oficina de la Integridad y el Departamento Contable. Éstas son los pasos que puede hacer fácilmente un ombudsman local.

Establecer contactos también significa:

- intercambiar conocimientos;
- intercambiar información;
- llevar a cabo investigaciones conjuntamente;
- abstenerse de llevar a cabo alguna investigación porque una institución ya la está llevando a cabo.

Junto con la Oficina de auditores, estamos comparando nuestros planes anuales y armonizando nuestro trabajo. No subestimen el valor político y publicitario de un estudio conjunto.

Los medios

Una de las armas más importantes de cualquier guardián son los medios de comunicación. No es

sensato buscarlos demasiado pronto. Mucha gente considera que el simple comunicado de una investigación ya es una condena, independientemente de los resultados. Los resultados de una investigación siempre se tendrían que comunicar en primer lugar a la autoridad interesada. No confronten la autoridad con la publicidad de repente, porque se pondrán a los funcionarios a la defensiva.

Es sensato llevar a cabo una política de difusión estable. Publiquen de acuerdo con unos criterios establecidos. De este modo, no les pueden acusar de ser partidistas, de tener en el punto de mira siempre los mismos departamentos, gobiernos o funcionarios. Dosifiquen las publicaciones. No todos los casos son susceptibles de ir en el primer plano de los diarios locales. Intenten darle un sentido positivo a la investigación, por ejemplo, el departamento del gobierno interesado ha reconocido su error, se ha comprometido a enmendarlo, el Ombudsman hará recomendaciones y el departamento en cuestión las aplicará.

EL VALOR AÑADIDO DEL OMBUDSMAN LOCAL

- Es accesible a la sociedad;
- tiene un acceso directo a los funcionarios locales;
- tiene un conocimiento directo de la situación local;
- puede llevar a cabo las investigaciones *in situ*;
- tiene contactos con los medios de comunicación locales.

UNA MIRADA RÁPIDA A AMSTERDAM

- Resolver las quejas de las personas
- Mostrar los errores al gobierno
- Ser accesibles
- Ser independientes, pero no estar aislados
- Inspirar al personal y formarlo como profesional
- Dar un enfoque adecuado a las investigaciones, encontrar el método adecuado y seguirlo
- Investigar casos importantes a iniciativa propia
- Encontrar aliados
- Desarrollar una política efectiva, en cuanto a los medios de comunicación
- Disfrutar del trabajo
- No olvidar que mientras haya un gobierno, habrá la necesidad de un ombudsman

2.3. EL OMBUDSMAN ESTATAL EN UN ESTADO FEDERAL: EL OMBUDSMAN DE AUSTRIA

PETER KOSTELKA, VOLKSANWALT, OMBUDSMAN DE AUSTRIA



- Ombudsman de Austria desde 2001
- Responsable federal de Asuntos Sociales, Tránsito, Salud, y Juventud y Familia desde 2001
- Representante europeo en el Instituto Internacional del Ombudsman (IOI)
- Vicepresidente del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI)
- Miembro de la Cámara Parlamentaria austríaca el 1990 y subsecretario de Estado en el Consejo Federal del Grupo Parlamentario social democrático en el Consejo Nacional
- Profesor universitario de Derecho Administrativo de la Universidad de Viena
- Licenciado en Derecho por la Universidad de Viena
- La Junta de Defensores del Pueblo de Austria está constituida por tres Defensores, nombrados por cada uno de los tres partidos mayoritarios en el Parlamento: tienen independencia en el ejercicio de su autoridad, y no pueden formar parte del Gobierno federal o territorial, ni de cualquier entidad popular representativa, ni tampoco pueden ejercer cualquier otra profesión

CONCEPTOS FEDERALES EN EUROPA

El concepto de estado federal es un intento de reconciliar dos factores aparentemente irreconciliables: el sentimiento de los ciudadanos hacia su propia región y las necesidades de los estados modernos de concentrar las competencias a nivel central o estatal.

En muchos casos, ni siquiera los estados nacionales pueden atender todas las diferentes necesidades económicas, técnicas y sociales. Con el establecimiento del derecho comunitario, el marco jurídico se ha elevado. La Unión Europea, fundada con la entrada en vigor el tratado de Maastricht, se concibió como un paso más en el establecimiento de una “unión de los pueblos de Europa” cada vez más interconectada. Ello no significa que la Unión Europea sea un estado organizado de una manera federal. Permanece como una confederación de estados, independientemente del grado de colaboración de unos estados con otros. Más allá de la discutida planificación actual, un Parlamento

Europeo, una Carta de derechos humanos y una Constitución comunes indican que la línea que separa una confederación de estados de un estado federal se puede cruzar en los próximos años, aunque es probable que no acontezca mediante actos conscientes de las autoridades al poder, sino que lo reconozcan más adelante las ciencias sociales. Así pues, nos encaminamos hacia un estado federal a nivel europeo, independientemente de que lo queramos o no.

No tengo la intención de provocar un debate sobre el federalismo europeo, sólo demostraré que el tema que presento afecta tanto al pequeño mundo austriaco, como a nuestra gran Europa común y su estructura futura.

Pese a todo, es preciso afirmar que no existe ningún concepto federal común que se pueda aplicar de la misma forma a todos los Estados miembros de la Unión Europea, porque la organización territorial del Estado se encuentra en la responsabilidad de los mismos estados. A fin de cuentas, es en

este marco en el que el Código de buenas prácticas administrativas se ha establecido en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. Este Código dispone que cualquier persona física o jurídica residente pueda dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo en casos de mala administración atribuibles a las instituciones y autoridades comunitarias. Entonces, se puede defender la hipótesis de que el derecho de establecer un ombudsman, que se ha hecho ampliamente en muchos estados nacionales, se convertirá en un elemento que integre el concepto de constitución a nivel europeo y que la buena administración en el sentido de este concepto está orientada hacia la región y, por lo tanto, es próxima al ciudadano.

Normalmente, sólo se habla de una estructura de estado federal si los estados integrantes (regiones o provincias) disponen no sólo de autoridades autónomas (independientes) en la Administración, sino también de parlamentos regionales con una competencia legislativa independiente.

Sólo cuatro estados europeos están organizados como auténticos estados federales: Suiza, Austria, Alemania y Bélgica. El desarrollo histórico de los tres primeros es bastante similar, independientemente de las diferentes vías históricas que cada país haya tomado. Estados constitutivos relativamente autónomos empezaron a construir un estado federal. Tenían el objetivo común de luchar por la unidad con la fusión de antiguos estados soberanos. El caso de Bélgica no es frecuente. Cuando Bélgica se fundó, en 1930, aún era un estado relativamente centralizado. Los conflictos entre movimientos nacionalistas antagónicos y los conflictos entre flamencos y valones, diferentes culturalmente y lingüísticamente, llevaron a las autoridades a introducir bastantes cambios en la constitución, la cual estableció un “federalismo étnico”, con el objetivo de conservar el Estado belga.

Los sistemas federales siempre se adaptan a situaciones históricas, geográficas, étnicas, religiosas, e incluso, teóricamente democráticas, diferentes. Las consecuencias de esto en la distribución de poderes y en las vidas de los ciudadanos dependen principalmente de los objetivos que legitiman el Estado federal. Este hecho se puede demostrar en el caso de España, donde la distribución de derechos y deberes entre el Estado central y las regiones se organiza asimétricamente. La autonomía de las regiones del Estado español llega tan lejos como lo permiten sus estatutos de autonomía particulares.

De este modo, se pone de manifiesto un rasgo específico del Estado regional español: a diferencia de un estado federal, que, de acuerdo con la cons-

titución, otorga a todos los estados integrantes las mismas competencias independientes para legislar y gobernar, algunas comunidades del Estado español disponen de más competencias que otras y se pueden comparar con los estados federales alemanes, en cuanto a su independencia del Estado central.

La idea fundamental común en todos los debates sobre federalismo es, tal y como he mencionado antes, asignar tanto al Estado central como a las regiones un cierto grado razonable y alcanzable de autonomía. Generalmente, se comienza desde el llamado “principio subsidiario”. Los verdaderos federalistas complementan esta norma con el principio de que los estados integrantes sólo tendrían que dejar al Estado las responsabilidades que sean estrictamente necesarias. Cabe decir, en este sentido, que precisamente el principio subsidiario ya ha sido tratado en el Tratado de Maastricht e, incluso, en la polémica Constitución europea.

LOS OMBUDSMAN PARLAMENTARIOS Y SUS EQUIPOS

Los ombudsman europeos, normalmente son autorizados por los parlamentos y tienen el deber de informarles, pese a su independencia. Sólo los estados que disponen de una administración autónoma y parlamentos regionales pueden tener diferentes instituciones de ombudsman parlamentarios. En un sistema de estado federal este hecho significa que el parlamento regional o autonómico tiene que nombrar su propio ombudsman o que un ombudsman debe trabajar para diferentes parlamentos a la vez y por lo tanto está obligado a diferentes partes. El último concepto es el caso de Austria, que desarrollaré más adelante.

Los otros estados federales de habla alemana sólo se pueden familiarizar paulatinamente con la idea de una “democratización personalizada de los procedimientos administrativos” mediante un ombudsman.

El modelo de ombudsman no se pudo establecer en Alemania debido a la fuerza de los comités de peticiones en el Bundestag y en los parlamentos provinciales. A nivel nacional sólo han existido algunos intentos, por parte de un sector de un partido pequeño, de nombrar un ombudsman nacional. A nivel constitucional, sólo 5 de los 16 parlamentos provinciales alemanes han nombrado comisionados para el ciudadano, que no actúan como representantes de todo el parlamento provincial, sino como representantes del Comité de Peticiones respectivo. En comparación con los

otros ombudsmen nacionales o regionales, existen diferencias significativas. Los comisionados para el ciudadano en Alemania son instituciones parecidas a los ombudsmen, pero no son ombudsmen regionales propiamente dichos, ya que debido a su estatus jurídico son comisarios permanentes de los comités de peticiones del respectivo parlamento provincial o están sujetos a la supervisión del gobernador parlamentario correspondiente.

Asimismo, en Suiza, que está dividida en 26 cantones, sólo se han establecido algunas instituciones de ombudsmen. Parece ser que hay poco espacio para los ombudsmen nacionales o regionales a causa, por un lado, de la alta densidad de parlamentos regionales junto con el parlamento nacional y, por el otro, la complicada democracia-referéndum. Así pues, sólo existe la figura del Ombudsmen en tres cantones y tres ciudades, en total 6 autoridades locales en Suiza.

En Bélgica sólo se consideró necesario establecer una distribución étnica de las instituciones de ombudsmen después de la regionalización étnica. A nivel nacional, existe tanto un ombudsmen valón como uno flamenco. En las organizaciones territoriales más pequeñas preceden estas divisiones. Las regiones de lengua alemana, flamenca y francesa disponen de sus propios ombudsmen regionales, que tienen competencias en las áreas lingüísticas y culturales respectivas.

Sé que en España hay un ombudsmen estatal, llamado Defensor del Pueblo y que algunas instituciones de ombudsmen, que establecieron los parlamentos autonómicos, funcionan muy bien en las diferentes comunidades autónomas. Es un honor para mí presentarles la Oficina del Ombudsmen Austriaco.

EL MODELO AUSTRIACO DE OMBUDSMAN

Austria, sin duda, se presenta como un caso especial entre los estados federales europeos. En 1977, después de un debate político que duró casi diez años, se convirtió en el 7º país del mundo con “un servicio de representación jurídica de las personas”, la Oficina del Ombudsmen Austriaco. En materia de contenidos, la idea se podría relacionar con otros conceptos mucho más antiguos. La constitución federal austriaca, que casualmente es la constitución republicana más antigua de Europa, es de 1920. Incluso entonces se consideró la idea de establecer un “grupo de letrados que representase las personas”. Se supone que eso tendría que haber desembocado en una organización genuina para la protección de derechos, con numerosas leyes de procedimiento. Sin embargo, este con-

cepto experimentó profundas modificaciones en la discusión política posterior.

Hoy en día la Oficina del Ombudsmen Austriaco es una organización de ombudsmen basada en el modelo danés, que establece una cláusula especial de la constitución austriaca, al igual que la Auditoría, establecida como un instrumento independiente de control parlamentario. La Auditoría tiene que controlar la eficiencia económica, las empresas de servicio público y la gestión de los recursos de la Administración central. La Oficina del Ombudsmen Austriaco, por el contrario, tiene que examinar los informes de “las irregularidades de la Administración”, presentar recomendaciones para enmendar los errores y, al igual que la Auditoría, informar de ello al Parlamento. Aun así, a diferencia de la Auditoría, a la Oficina del Ombudsmen Austriaco, se puede dirigir cualquier persona, independientemente de su nacionalidad o edad. La Ley de la constitución federal obliga a la Oficina del Ombudsmen Austriaco a estudiar todas las quejas y comunicar a la persona interesada el resultado de su investigación. Sin embargo, la Oficina del Ombudsmen Austriaco no sólo tramita quejas; al igual que la Auditoría, también puede llevar a cabo actuaciones de oficio.

La organización de la Administración pública austriaca se basa en el municipio, como unidad geopolítica más pequeña. Cada municipio pertenece a un distrito, cada distrito, a una de las nueve provincias federales. La Constitución federal encomienda a la Oficina del Ombudsmen Austriaco la función de supervisar la Administración y sus actividades como organismo responsable de los derechos civiles. Aun así, el ámbito de supervisión del Ombudsmen se extiende más allá de lo que en un estado federal puede parecer a primera vista. Los estados miembros autónomos, de los que se compone Austria- las nueve provincias federales- usan sus aparatos administrativos tanto para hacer cumplir sus leyes, como las leyes de toda la federación, de acuerdo con la Administración indirecta federal. Así pues, las administraciones de las provincias federales son instrumentos administrativos de sus regiones respectivas y también de todo el Estado federal. Por lo tanto, la Oficina del Ombudsmen austriaco debe supervisar no sólo los organismos administrativos independientes del Estado federal, como por ejemplo los cuerpos de seguridad, las fuerzas armadas o el tesoro público, sino también la correcta aplicación de las leyes federales por parte de la Administración de las diferentes provincias federales, abarcando la llamada Administración federal. Así, la responsabilidad de la Oficina del Ombudsmen austriaco para que se apliquen las leyes federales se extiende hasta el ámbito de las administraciones regionales. Sin embargo, ello no implica necesariamente que la Oficina del Ombudsmen austriaco

también sea responsable de supervisar las áreas legislativas autónomas de las nueve provincias federadas o la administración de los municipios.

De acuerdo con el principio federal, la Ley constitucional federal de Austria otorga a los nueve organismos responsables de redactar leyes un abanico de posibilidades en cuanto a las administraciones autónomas regionales y municipales. Los parlamentos regionales pueden establecer sus propias oficinas de ombudsman regionales o bien encomendar la supervisión de las administraciones regionales y municipales a la Oficina del Ombudsman austriaco. Así pues, en Austria a nivel estatal, regional o municipal no existe ninguna zona libre de la supervisión del Ombudsman.

Las provincias más occidentales de Austria (Vorarlberg y Tirol), las más próximas a Suiza, han establecido sus propias oficinas de ombudsman. En las siete provincias federales restantes, incluyendo las más pobladas, Viena y Baja Austria, los responsables de delimitar las leyes regionales han aprovechado la oportunidad para confiar el proceso de supervisión del ámbito regional y municipal a la Oficina del Ombudsman austriaco. La implicación de dicha Oficina en estas siete regiones es doble. Si el asunto se enmarca dentro de las competencias federales, entonces el Ombudsman actúa como un instrumento de supervisión de las dos cámaras del Parlamento nacional. Si el asunto se enmarca en las administraciones regionales y municipales, entonces supervisa al Parlamento regional en cuestión.

Lógicamente, en función del ámbito de competencias a que corresponda el asunto, los informes se dirigen al Parlamento nacional, en primera instancia, o al Parlamento regional correspondiente, en segunda instancia. Lo mismo sucede con las personas con las que contacta en la Administración. Si el asunto es federal, el homólogo del Ombudsman deberá ser el ministro federal competente, mientras que si es un asunto de ámbito regional o municipal, deberá dirigirse al miembro correspondiente del gobierno regional o bien al alcalde.

La experiencia nos muestra que las personas perciben las diferentes áreas de responsabilidad del Ombudsman regional o federal con dificultad. En las siete regiones en las que la Oficina del Ombudsman austriaco es tanto la oficina nacional como regional y, por lo tanto, la responsable de supervisar la federación, la región y los municipios, la cuestión de los ámbitos de responsabilidad no surge al tramitar las quejas. La Oficina del Ombudsman austriaco lleva a cabo una investigación de las actuaciones de un organismo administrativo e informa de los resultados tanto al demandante como al organismo en cuestión. Esto último normalmente ocurre mucho después de que el

proceso de investigación se haya cerrado por parte del demandante. Sin embargo, la situación es diferente en las dos provincias que cuentan con sus propios ombudsman regionales. En este caso, la delimitación de la responsabilidad de supervisión se tiene que establecer externamente y también se debe comunicar al demandante. Por lo tanto, para evitar confusiones y obstáculos para acceder a los diferentes sectores de responsabilidad, la mayoría de veces incomprensibles para el demandante, la Oficina del Ombudsman austriaco colabora estrechamente con las oficinas de ombudsmen regionales. Las oficinas regionales de Vorarlberg y Tirol debaten sus asuntos con nuestra oficina y las quejas recibidas por escrito se distribuyen a las organizaciones responsables adecuadas.

Nuestra experiencia muestra que la coexistencia de las oficinas de ombudsman nacional y regionales ofrece la oportunidad de aplicar una justicia global en el sistema federal. Con todo, esta coexistencia tiene ventajas e inconvenientes. Sin duda, las dos oficinas de ombudsman regionales son más accesibles a los ciudadanos que la Oficina del Ombudsman austriaco, con sede en Viena. A veces, en un pequeño país como Austria también es conveniente que no haya interconexiones estrechas o relaciones de familiaridad o aversión entre el organismo supervisor y la Administración regional y municipal. La Oficina del Ombudsman austriaco puede, en ocasiones, actuar con mayor rigor y eficacia al inspeccionar los procedimientos de una autoridad regional o municipal que una oficina de ombudsman regional porque no está implicada en los conflictos locales o en las estructuras de toma de decisiones de las políticas regionales.

No hay que olvidar que la Austria alpina, con una extensión de aproximadamente 84.000 m², tiene algo más de ocho millones de habitantes. Las dos provincias austriacas que disponen de un ombudsman propio tienen una población de 350.000 y 690.000 habitantes respectivamente, dato a tener en cuenta al hacer comparaciones internacionales con otras organizaciones de ombudsman. Si me han informado correctamente, en Cataluña viven más de seis millones de personas en un área de 32.000 m² (aproximadamente el 6,3 % del área total del Estado español). Así pues, como ombudsman regional, Rafael Ribó, cuenta con una organización más amplia.

A pesar de todo, en Austria estamos orgullosos de que el nivel de conocimiento y de aceptación del Ombudsman sea muy alto. En 2004 a mí y a mis compañeros nos pidieron consejo y ayuda en 16.189 asuntos y tramitamos aproximadamente 2.500 quejas de toda Austria sólo durante los 250 días de debate conjunto. El principio de nuestra estructura organizativa, es decir, de la coexistencia

de tres letrados con poderes equivalentes y competencias diferentes, se eligió también por la oportunidad que significaba de vencer las distancias físicas. Gracias a ello es posible que cada letrado visite los 84 consejos de dirección de los distritos o los ayuntamientos y las ocho capitales regionales (excepto Viena) una vez al año con los desplazamientos de las oficinas a todo el territorio. El número de teléfono gratuito mediante el cual se puede llamar a la Oficina del Ombudsman austriaco desde todo el país y los desplazamientos de la oficina sirven para facilitar el contacto directo con alguno de nuestros representantes legales.

LAS OFICINAS DE OMBUDSMAN EN LA UNIÓN EUROPEA

No es posible diseñar un modelo único de ombudsman y establecer una manera única de cumplir las funciones que sean válidos para todos los países. Una cosa está clara, y es que un ombudsman parlamentario tendría que estar conectado, por definición, a un organismo legisla-

tivo. En un estado federal eso se refiere tanto a los órganos legislativos de la federación, si es de sistema bicameral, como a los órganos legislativos de las regiones autónomas. Si las actividades de supervisión del ombudsman se extienden a todos los niveles de la organización estatal, entonces éste debe responder a los diferentes parlamentos. Si el ombudsman responde a un único Parlamento, entonces, en un estado federal tiene que haber diferentes ombudsmen.

Éste último debería ser el modelo europeo. Incluso si surgiese de la Unión Europea un estado organizado de manera federal, un continente como es Europa, con aproximadamente 1.000 millones de habitantes, es demasiado grande para que un único ombudsman pueda supervisar tanto la Administración comunitaria como las administraciones nacionales. No cambiará nada en nuestra función como ombudsmen regionales y nacionales. Los ombudsmen existentes continuarán su labor y aparecerán otros en aquellos estados miembros en los que no existe aún esta figura. En este sentido, pues, no hay motivo para temer a Europa.

2.4. LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS: LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO Y LOS OMBUDSMAN ESTATALES Y REGIONALES

NIKIFOROS DIAMANDOUROS, DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO



- Defensor del Pueblo Europeo desde abril de 2003
- Director del Instituto Griego de Estudios Internacionales y Estratégicos de Atenas (1991-1998)
- Director y Presidente del Centro Nacional Griego para la Investigación Social (1995-1998)
- Exmiembro de la Comisión Nacional Griega de Derechos Humanos y del Consejo Nacional Griego para la Reforma Administrativa (1999-2000)
- Catedrático de Política Comparada de la Universidad de Atenas desde 1993
- Licenciado por la Universidad de Indiana y doctorado por la Universidad de Columbia de Nueva York (1972)
- El Tratado de Maastricht (1991) creó esta figura, con el mandato de investigar las quejas sobre la mala administración por parte de instituciones y entidades de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo (a excepción de la Corte de Justicia y la de Primera Instancia en el desarrollo de la actividad judicial)

INTRODUCCIÓN

Es un gran placer para mí participar en esta conferencia para hablarles de un tema tan actual como es el de la mejora de la protección de los derechos de los ciudadanos europeos por medio de una mejor cooperación entre el Defensor del Pueblo Europeo y sus colegas nacionales y regionales. Y mi satisfacción por estar aquí con Ustedes lo es por partida doble. Primero por el lugar de nuestro encuentro, Barcelona, ciudad europea por excelencia cuya historia es ejemplo del ideal europeo de cooperación entre nuestros pueblos. Y en segundo lugar, por el motivo de nuestro encuentro: conmemorar el vigésimo aniversario de la ley que creó la institución del Defensor del Pueblo catalán, el Síndic de Greuges. Permítanme pues agradecer públicamente a mi estimado colega, Rafel Ribó, Síndic

de Greuges, haberme invitado a este acto. Quisiera también transmitir mi saludo a los defensores presentes y, especialmente, al Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Álvaro Gil-Robles, y al Defensor del Pueblo español, representado aquí por la Adjunta Primera, la señora Cava de Llano.

La última vez que estuve presente en un acto oficial en esta bella ciudad, prometí que mi próximo discurso en este país debería pronunciarlo en la lengua cervantina. La ocasión ha llegado, por lo que intentaré cumplir mi promesa. Debo reconocer, sin embargo, que dado mi aprecio por Cataluña y por su gente, quizás debería realizar un compromiso similar con la lengua catalana. Aunque ello tendrá que esperar, por lo menos, hasta mi próxima visita.

Me gustaría que mi intervención fuera un homenaje al Síndic de Greuges de Catalunya, con quien, como Defensor del Pueblo Europeo, tengo una deuda especial. Desde mil novecientos noventa y cinco, cuando mi antecesor, Jacob Söderman, inició su trabajo como primer Defensor del Pueblo Europeo, el Síndic de Greuges siempre se ha destacado por su firme apoyo a la institución que represento. Cuando otros auguraban un triste futuro para una institución como el Defensor del Pueblo Europeo, el Síndic de Greuges se volcó en nuestra ayuda a fin de convertir el ideal de la ciudadanía europea en una realidad viva. El alto nivel de cooperación entre los Defensores del Pueblo en toda Europa no hubiera sido posible sin la colaboración forjada entre Jacob Söderman y Antón Cañellas, anterior Síndic; una colaboración que tanto yo, como el actual Síndic, Rafael Ribó, hemos intentado consolidar. Si los Defensores del Pueblo regionales participan hoy activamente en la Red Europea de Defensores del Pueblo es gracias al firme compromiso del Síndic del Greuges. Suyo fue el primer paso en este empeño, en mil novecientos noventa y siete, al organizar en este mismo Palacio de Pedralbes la primera reunión entre el Defensor del Pueblo Europeo y sus colegas regionales. A raíz de esa iniciativa, se acordó la celebración de reuniones similares en el futuro y la coordinación de nuestras respectivas tareas para proteger mejor los derechos de los ciudadanos. La realidad demuestra que esa semilla ha dado buenos frutos.

En lo que me resta de intervención intentaré describirles, primero mi mandato como Defensor del Pueblo Europeo, segundo la cooperación desarrollada con mis colegas nacionales y regionales en la Unión Europea, y tercero mis propuestas para consolidar esa cooperación en el futuro.

EL MANDATO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

La creación del Defensor del Pueblo Europeo por el Tratado de Maastricht en mil novecientos noventa y tres, tuvo como objetivo reforzar las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones europeas. A tal fin, la institución debía investigar casos de mala administración en las actividades de las instituciones y órganos comunitarios, a excepción de los tribunales europeos cuando actuaban en su papel jurisdiccional.

El primer Defensor del Pueblo Europeo, Jacob Söderman, fue elegido por el Parlamento Europeo en mil novecientos noventa y cinco y comenzó su labor en septiembre de ese año. A tenor de las fechas, es una agradable coincidencia que dos mil cinco sea también un año de celebraciones para el

Defensor del Pueblo Europeo, pues conmemoramos nuestro décimo aniversario.

En este breve período, nuestro funcionamiento es aún relativamente modesto. En el año dos mil cuatro, recibimos unas tres mil setecientas reclamaciones, lo que representa un aumento del cincuenta y tres por ciento respecto al año dos mil tres. En la primera mitad de este año hemos experimentado un aumento del diez por ciento en comparación con el mismo período del año dos mil cuatro. Así, el índice actual es de más de cuatro mil reclamaciones por año.

Tal y como quedó configurado en los Tratados, el mandato del Defensor del Pueblo Europeo se limitaba inicialmente a las instituciones y a los órganos de la Comunidad Europea. En la propuesta española, incluida en las negociaciones que condujeron a la firma del Tratado de Maastricht, el Defensor del Pueblo Europeo tenía competencias para supervisar el respeto a nivel nacional de los derechos de los ciudadanos europeos. Sin embargo, el compromiso adoptado finalmente, basado en una propuesta danesa, excluyó de su mandato todo control sobre organismos no pertenecientes a la Unión Europea.

En cuanto a la interpretación de la noción “órganos de la Unión Europea”, el Tratado de Amsterdam de 1997 incluyó entre ellos el llamado “tercer pilar”, relativo a la cooperación judicial y policial en materia penal. Hoy, por tanto, las actuaciones de Europol o Eurojust son materia de mi competencia.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, incluyó bajo el mandato del Defensor del Pueblo Europeo la “Unión, las instituciones, los órganos, las oficinas y las agencias”. Con ello, las actividades de la Agencia Europea de Defensa, creada en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, así como del Consejo Europeo, formado por los Jefes de Estado o Gobierno podrían quedar en el futuro sometidas a mi control. En la práctica, una gran parte de las reclamaciones admisibles se dirigen contra la Comisión Europea. Ello es comprensible pues la Comisión es la institución de la Unión Europea que principalmente se relaciona de forma directa con los ciudadanos y residentes en la Unión.

Me gustaría subrayar, sin embargo, que mi mandato se limita a la posible mala administración en las actividades de las instituciones y órganos de la Unión Europea, por lo que ninguna actuación de una entidad nacional, regional o local, incluso si supone la aplicación de la legislación europea, podría constituir el objeto de una reclamación admisible al Defensor del Pueblo Europeo. Debido a

esta limitación, cerca del setenta por ciento de las reclamaciones que recibo se encuentran fuera de mi mandato, ya que se refieren a medidas adoptadas por las autoridades de los Estados Miembros. Como les explicaré más adelante, el Defensor del Pueblo Europeo ha intentado remediar esta situación colaborando de forma cercana y flexible con los Defensores del Pueblo nacionales y regionales de la Unión Europea, a fin de asegurar que toda queja relativa a problemas derivados de la legislación comunitaria pueda ser gestionada con rapidez por la entidad más adecuada.

La idea central del mandato del Defensor del Pueblo Europeo es la noción de “mala administración”. Ni los Tratados ni el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, definen el contenido y el alcance de este concepto. Por ello, cumpliendo el encargo del Parlamento Europeo, el Defensor del Pueblo Europeo presentó una definición general en su Informe Anual de 1997, que fue refrendada por el propio Parlamento, y según la cual, y les cito, *“se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a que ha de atenerse obligatoriamente”*.

Entre las normas y principios obligatorios para toda institución u órgano de la Unión se incluyen, por supuesto, aquellos que definen la protección de los derechos humanos. El Defensor del Pueblo Europeo ha mantenido que el no respeto de los derechos fundamentales constituye mala administración. Este punto de vista es compartido mayoritariamente en el ámbito de los defensores del pueblo, para los que la protección de los derechos fundamentales constituye una parte esencial de su mandato.

Los informes anuales publicados desde entonces ilustran con claridad cómo los derechos humanos y su defensa se han convertido en parte integrante del trabajo del Defensor del Pueblo Europeo, por ejemplo en relación a las garantías procesales que deben reconocerse a aquellos ciudadanos sometidos a una investigación de naturaleza administrativa.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La promoción de la buena administración en el trabajo de las instituciones europeas es mi preocupación principal, por lo que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea me ha proporcionado el medio de medida adecuado para evaluar el cumplimiento de ese objetivo. La Carta ha representado la primera ocasión en la historia constitucional de la Unión en la que se han codificado en un texto único derechos humanos, civiles, políticos, económicos y sociales de ciudadanos y residentes en la Unión Europea. Dejando de lado las discusiones bizantinas sobre el valor legal de

este instrumento, a la vista del compromiso público de aplicar y respetar sus disposiciones adoptado por el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Parlamento en Niza en el año 2000, he considerado que el no respeto de las mismas por parte de esas instituciones constituye un caso de mala administración.

Desde su papel de observador, el Defensor del Pueblo Europeo participó activamente en los trabajos de la Convención Europea que, bajo el liderazgo de Roman Herzog, redactó la Carta. Gracias a la perseverancia de mi predecesor se incluyó en su texto final un tipo innovador de derecho desconocido hasta la fecha en códigos similares: el derecho a la buena administración, recogido en el artículo 41. El Defensor del Pueblo Europeo fue una de las primeras instituciones de la Unión en referirse explícitamente a este artículo, aplicándolo en sus decisiones.

El artículo 41 contiene algunos ejemplos de qué se entiende por buena administración, como es tratar los asuntos imparcialmente, equitativamente y dentro de un plazo razonable; el derecho de cada persona a ser oída antes de la adopción de cualquier medida individual que pueda afectarle desfavorablemente; o el derecho a tener acceso a su expediente. Sin embargo, este artículo no contiene una definición exhaustiva de qué se considera buena administración, al tratarse de un concepto dinámico y abierto.

El Defensor del Pueblo Europeo ha proporcionado orientación adicional a ciudadanos y funcionarios acerca de qué implica la buena administración por medio de una de sus investigaciones de oficio más importantes. Como resultado de tal investigación, recomendé que todas las instituciones y organismos de la Unión adoptasen un Código de Buena Conducta Administrativa para definir los principios que el personal de dichas instituciones debería respetar en su trato con el público.

El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa

A fin de dar ejemplo, el Defensor del Pueblo Europeo elaboró un modelo de Código Europeo de Buena Conducta Administrativa en el que se incluían las obligaciones a seguir por toda institución u órgano comunitario. Entre estas obligaciones se encuentra el deber de la administración de estar al servicio de los ciudadanos, proporcionando un trato justo. El Código delimita el concepto de buena administración, incluyendo aspectos como la imparcialidad, la legitimidad, la proporcionalidad o la objetividad, concibiéndose todos ellos como pautas normales del comportamiento de las instituciones europeas y de sus funcionarios.

El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa fue adoptado por medio de una resolución del Parlamento Europeo en septiembre de dos mil uno.

En mis investigaciones y decisiones he hecho uso con frecuencia de los principios recogidos en el Código. Al definir de manera clara los criterios que definen la buena administración, el Código se ha convertido en un instrumento muy útil tanto para los ciudadanos como para la administración, que conocen así sus derechos y obligaciones, fomentándose la confianza mutua y una comunicación más efectiva. Gracias a la publicación del Código, los ciudadanos pueden comprender mejor el trabajo del Defensor del Pueblo Europeo.

Aunque el Código no es todavía vinculante, las instituciones han reconocido los principios contenidos en él y han aceptado los resultados de mis investigaciones sobre la base del mismo. Las instituciones y órganos de la Unión han adoptado sin embargo sus propios códigos que, en algunos casos difieren del redactado por mi institución.

Esta diversidad de códigos y, por tanto, de normas aplicables, es poco comprensible para los ciudadanos. Con el propósito de corregir esta situación, he insistido en la necesidad de crear un código único que pudiera convertirse en derecho administrativo europeo.

Durante el proceso de redacción de la Carta y de la Constitución Europea, el Defensor del Pueblo Europeo hizo hincapié en que la buena administración es un principio esencial para que los ciudadanos puedan disfrutar de sus derechos. Así, en mi discurso ante el Colegio de Comisarios el 25 de mayo de este mismo año, insté a sus miembros a que actuaran de manera coherente y adoptaran una iniciativa legislativa que estableciese un único código común para poner fin a la actual situación de confusión.

La respuesta positiva del Señor Barroso, Presidente de la Comisión Europea, que se comprometió a incluir este asunto entre sus prioridades, ha sido muy alentadora.

LA RED EUROPEA DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Poco después de haber tomado posesión de su cargo, en 1995, el primer Defensor del Pueblo Europeo pronto constató que sólo sería capaz de llevar a cabo su misión y proteger satisfactoriamente los derechos de los ciudadanos de la Unión por medio de una estrecha colaboración con sus colegas de los Estados Miembros, a nivel nacional, regional y local.

Veán Ustedes que la aplicación del Derecho comunitario es a menudo responsabilidad de las administraciones nacionales, regionales o locales de los Estados Miembros. Sin embargo, las reclamaciones de los ciudadanos contra estas autoridades por violación de los derechos que les reconoce el Derecho comunitario quedan fuera del ámbito de competencias del Defensor del Pueblo Europeo. Ello incluso en los casos en que está en juego un derecho derivado de la ciudadanía de la Unión como, por ejemplo, la libertad de circulación garantizada por el artículo dieciocho del Tratado.

Los ciudadanos, por otra parte, no siempre distinguen claramente los actos de las administraciones nacionales y los de la administración europea, por lo que se hacía si cabe más necesaria una relación estrecha y permanente entre el Defensor del Pueblo Europeo y sus homólogos en los Estados Miembros. El significativo porcentaje de las reclamaciones recibidas por mi institución que no son admisibles, pues conciernen a actuaciones de las autoridades nacionales, ilustra una falta general de respeto a los derechos derivados de la ciudadanía europea, así como el desconocimiento de los ciudadanos europeos de los remedios a su alcance en estos casos. Con frecuencia, los Defensores del Pueblo nacionales o regionales pueden tramitar eficazmente estas reclamaciones, dado que estas instituciones gestionan de manera creciente asuntos relacionados con la aplicación del Derecho comunitario por parte de las administraciones nacionales.

Sobre la base del artículo cinco de su Estatuto, que dispone que, y les cito, “*Con vistas a reforzar la eficacia de sus investigaciones y proteger mejor los derechos y los intereses de las personas que le presenten reclamaciones, el Defensor del Pueblo podrá cooperar con las autoridades correspondientes existentes en algunos Estados Miembros [...]*”, el primer Defensor del Pueblo Europeo, Jacob Söderman, sentó las bases de una cooperación más estrecha con sus colegas en los Estados Miembros ya en 1995. Con ocasión del juramento de su cargo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se reunió en Luxemburgo con la mayoría de los Defensores del Pueblo nacionales. Esos contactos continuaron posteriormente, en el marco de la quinta Conferencia de Defensores del Pueblo europeos celebrada en noviembre de 1995 en Las Palmas. En ambas ocasiones, uno de los temas de discusión fue la forma que podía adoptar una posible cooperación futura. Como fruto de las mismas, el Defensor del Pueblo Europeo convocó un seminario en Estrasburgo en septiembre de 1996, al cual fueron invitados todos los Defensores del Pueblo nacionales de la Unión. Los participantes examinaron los métodos para controlar la aplicación del Derecho comunitario y debatieron

los medios prácticos para intercambiar información. Durante este seminario se adoptaron medidas para reforzar el proceso de cooperación, creándose así una red de agentes de enlace. La misión de los mismos era actuar como punto de contacto en las oficinas de los diversos Defensores del Pueblo.

El objetivo de la red de enlace era fomentar el libre flujo de información sobre la legislación comunitaria y su aplicación, haciendo posible un más fácil re-envío de las reclamaciones a la instancia más adecuada para su tramitación. Se acordó también que el Defensor del Pueblo Europeo pudiera ayudar en las investigaciones desarrolladas por los Defensores del Pueblo de la Unión, transmitiendo información en respuesta a consultas sobre el Derecho de la Unión, o canalizando dichas consultas a la institución u órgano comunitario adecuado.

Un mecanismo importante para lograr esta cooperación fue el desarrollo de instrumentos comunes para la comunicación electrónica. En noviembre del año 2000, el Defensor del Pueblo Europeo puso en marcha un foro y una página de Internet para los Defensores del Pueblo y sus colaboradores. Con ello se aseguraba un intercambio rápido y eficiente de información, facilitándose la comunicación entre los miembros de la red. La sección del foro a la que los usuarios acceden con mayor frecuencia es el periódico virtual denominado *Ombudsman Daily News* o Diario de Noticias, publicado todos los días laborables y que incluye noticias acerca de las diferentes oficinas de los Defensores del Pueblo. Las oficinas de los Defensores del Pueblo nacionales y regionales de toda Europa consultan actualmente esta sección y contribuyen a su publicación.

En mil novecientos noventa y siete, el Defensor del Pueblo Europeo creó un Boletín de Enlace cuyo objetivo era que los miembros de la red intercambiasen información acerca de sus principales novedades a nivel nacional y europeo. En julio del año dos mil tres, el Defensor del Pueblo Europeo y la región europea del Instituto Internacional del Defensor del Pueblo acordaron combinar sus respectivos boletines de información en una nueva publicación cuyo título es *El Defensor del Pueblo Europeo – Boletín*. En la misma se incluye el trabajo tanto de los miembros de la Red Europea de Defensores del Pueblo, como el de los miembros europeos del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI). El Boletín, publicado en inglés, francés, alemán, italiano y español, está dirigido a las más de cuatrocientas oficinas del Defensor del Pueblo de ámbito europeo, nacional, regional y local. Su publicación es bi-anual y contiene contribuciones de las oficinas de los Defensores del Pueblo de toda Europa. Dichas contribuciones conforman la base

de las secciones de noticias, legislación comunitaria, labor de los Defensores del Pueblo y organismos similares, seminarios y reuniones y comunicaciones. Desde 1997 se han publicado ya trece ediciones de estos boletines, estando el próximo casi a las puertas.

Pero la red tiene también un aspecto humano en los encuentros periódicos de sus miembros. Desde los inicios de la red, pronto se estableció un modelo para organizar seminarios con los defensores nacionales de la Unión que, en principio, deberían tener lugar cada dos años. De forma similar se acordaron celebrar reuniones regulares de los agentes de enlace. Hasta el momento se han llevado a cabo cinco de estos seminarios, el último celebrado los días 12 y 13 de este mes de septiembre en la Haya. En éste último se reunió no sólo a los Defensores del Pueblo nacionales u organismos similares de los veinticinco Estados Miembros de la Unión Europea, sino también a dos de los cuatro países candidatos, así como a los representantes de Noruega e Islandia. El próximo seminario se celebrará en Estrasburgo, en el año 2007, y será organizado conjuntamente por el Defensor del Pueblo Europeo y el Defensor del Pueblo francés, mi colega aquí presente Jean-Paul Delevoye.

Uno de los avances más importantes en la vida de la Red ha sido la inclusión de los Defensores del Pueblo regionales entre sus miembros. Desde 1997, y tras la iniciativa del Síndic de Greuges, los Defensores del Pueblo regionales se incorporaron a la Red europea. Con ello se reconocía la importante labor de estas instituciones en ciertos Estados Miembros de estructura descentralizada, como Austria, Bélgica, Alemania, Italia, España, y el Reino Unido, en los que las autoridades regionales son responsables de la aplicación de múltiples aspectos de la legislación comunitaria. El Defensor del Pueblo Europeo siempre ha manifestado que una protección efectiva de los derechos derivados de la ciudadanía europea exige una estrecha colaboración también con los Defensores del Pueblo regionales. Siguiendo la práctica desarrollada con los Defensores del Pueblo nacionales, se han celebrado reuniones regulares entre los Defensores del Pueblo regionales y el Defensor del Pueblo Europeo. Desde 1997, cuatro encuentros han tenido lugar, el último de ellos en el año 2003 en Valencia. Confío en reunir el apoyo necesario de nuestros colegas regionales, para que el quinto de estos encuentros pueda tener lugar en el próximo año.

El proceso puesto en marcha por la Red se ha desarrollado con gran éxito. La Red Europea de Defensores del Pueblo es hoy una realidad con noventa oficinas de veintinueve países de Europa. Gracias a esta Red nuestras instituciones intercambian infor-

mación sobre legislación comunitaria y buenas prácticas. Con ella se garantiza también que las reclamaciones de los ciudadanos son gestionadas de forma rápida y eficaz. Esta cooperación es igualmente vital para el papel pro-activo del Defensor del Pueblo Europeo, ya que me permite conocer la evolución de la institución del Defensor del Pueblo en los diferentes Estados Miembros. Por todas esas razones, el desarrollo de una cooperación más estrecha con mis colegas nacionales, regionales y locales constituye para mí una prioridad.

Sin embargo, aún hay retos que afrontar. Nuestra sociedad evoluciona rápidamente, lo que aporta grandes beneficios para todos, pero también plantea nuevas y potenciales amenazas a los derechos de los ciudadanos. En mi opinión, tenemos la oportunidad, así como la necesidad, de continuar fortaleciendo y desarrollando el papel del Defensor del Pueblo en la cultura legal y política europea.

HACIA UNA MAYOR PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS: PROPUESTAS PARA EL FUTURO

Para promover el papel del Defensor del Pueblo, debemos hacer más visible el valor de nuestra cooperación tanto a los responsables políticos a todos niveles de la Unión, como a los mismos ciudadanos.

Hay mucho trabajo por hacer. Tenemos que vencer a las autoridades de los Estados Miembros y las instituciones de la Unión que tomen en cuenta el papel de los Defensores del Pueblo en el marco del desarrollo político y de iniciativas que emprenden.

Para que nuestra cooperación tenga una identidad pública más clara he propuesto que se haga empleo de forma sistemática del término "Red Europea de Defensores del Pueblo" tanto en discursos como en futuras publicaciones, sin que ello altere en absoluto la naturaleza informal y voluntaria de nuestra cooperación. Tengo también la intención de ampliar el uso de Internet para lograr una mayor y mejor comunicación entre los Defensores del Pueblo europeos, así como con los ciudadanos.

En el curso del año próximo, la página de Internet del Defensor del Pueblo Europeo experimentará cambios significativos en la presentación y en su contenido. Como parte de estos cambios, la sección que proporciona información al público sobre Defensores del Pueblo en los Estados Miembros se reajustará desarrollándose alrededor del tema "La Red Europea de Defensores del Pueblo".

Como he sugerido, necesitamos que la Red tenga un objetivo que la defina y que le sirva de identidad respecto a los ciudadanos. En mi opinión, ese objetivo debería formularse durante los próximos dos años, por medio de una declaración que explique a los ciudadanos lo que pueden esperar si se dirigen a uno de los Defensores del Pueblo de la Red. Esta declaración sería valiosa no solamente para aquellos ciudadanos que necesitan dirigirse a un Defensor del Pueblo fuera de su propio Estado, sino que también proporcionaría una referencia clave en las relaciones de los Defensores del Pueblo con las autoridades nacionales y de la Unión Europea.

Soy consciente de que tal declaración ha de elaborarse con exquisito cuidado. Ha de respetar no sólo el principio de subsidiariedad, sino también la diversidad de modelos de Defensores del Pueblo, los distintos modos de adaptarse a las instituciones y culturas locales, así como las maneras diferentes de presentar y hablar sobre nuestras actividades.

El respeto tanto de la subsidiariedad como de la diversidad exige tener en cuenta la importancia de la dimensión regional de la labor del Defensor del Pueblo en algunos Estados Miembros. Es importante asegurarse de que la opinión de los Defensores del Pueblo regionales esté representada de manera adecuada en la declaración. A tal fin, he propuesto que los colegas regionales de aquellos Estados Miembros en que esta institución está desarrollada, acuerden nombrar a un representante que les represente y que, junto con el correspondiente Defensor del Pueblo nacional, participe en el seminario que tendrá lugar en Estrasburgo en el año 2007. Por otra parte, me he comprometido no sólo a continuar, sino incluso a reforzar, nuestros periódicos encuentros cada dos años con los Defensores del Pueblo regionales, en años alternos a las reuniones con los Defensores del Pueblo nacionales.

Creo que la elaboración de una declaración dirigida a los ciudadanos que sintetizase el objetivo de nuestra Red, promovería una mayor comprensión de nuestras respectivas culturas como Defensores del Pueblo. Ello consolidaría nuestra cooperación y serviría para avanzar hacia un mejor servicio de nuestros ciudadanos.

CONCLUSIÓN

Estimados colegas, Señoras y Señores,

Si bien la integración europea ha avanzado a ritmo diverso, cada paso en ese proceso ha servido para prestar más atención a los ciudadanos y a sus derechos.

El reconocimiento de los derechos ciudadanos en el marco de la Unión constituye hoy uno de los cimientos de nuestra Europa. Sólo el reconocimiento y la protección de los mismos puede asegurar que los ciudadanos están protegidos contra todo posible abuso o arbitrariedad por parte de la administración comunitaria o de las autoridades nacionales en su labor de aplicación del derecho de la Unión.

Por otra parte, el reconocimiento de tales derechos y la existencia de mecanismos efectivos para su defensa, sirve también para dotar de legitimidad a las actividades de las instituciones del Unión Europea. La protección de los derechos humanos a nivel europeo ha servido de factor de integración, puesto que ha ayudado a reforzar el entramado democrático de la Unión, consolidando valores europeos comunes.

Desde su creación, el Defensor del Pueblo Europeo ha apoyado públicamente este proceso, dirigiendo sus esfuerzos a lograr una Unión Europea más

transparente y abierta, en la que el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos sean los principios cardinales de la Europa que todos anhelamos. Esta tarea no hubiera sido posible sin el apoyo y respaldo proporcionado por mis colegas nacionales y regionales. Nuestro objetivo común es, y será, proporcionar un mejor servicio a todos los ciudadanos europeos. Estoy seguro de que el camino iniciado con la creación de la Red Europea de Defensores del Pueblo nos ha servido para avanzar en esa dirección.

Estimado Síndic de Greuges, su institución nos ha proporcionado siempre aliento y apoyo. Confío contar con Usted para avanzar en este proceso de cooperación entre los defensores de la Unión.

Permítame terminar, Síndic, felicitándole una vez más por su hospitalidad y la de sus colaboradores con ocasión de la celebración de este aniversario, deseándole también que podamos festejar con éxito la próxima celebración.

2.5. EL OMBUDSMAN COMO CONTROLADOR DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y TERRITORIAL

JEAN-PAUL DELEVOYE, MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE (FRANCIA)



- Médiateur de la République de Francia desde 2004
- Ministro de Función Pública, de Reforma del Estado y de la Ordenación del Territorio (2002-2004)
- Exdirector de la Sociedades Agroalimentarias
- Presidente de la Asociación de Alcaldes de Francia (1992-2002)
- Senador del Pas de Calais (1992-2002)
- Alcalde de Bapaume (1982-2002)
- Consejero General de la región de Pas-de-Calais (1980-2001)
- Diputado de Pas-de-Calais (1986-1988)
- Miembro del Comité Directivo del AMF y presidente de la Comisión de Finanzas
- Creado en 1973, cumple la función de mediador en los desacuerdos entre los ciudadanos y cualquier autoridad investida con una misión de servicio público. El Mediateur dispone de oficinas descentralizadas; los representantes territoriales del Mediador son los delegados del distrito (en total, 125), presentes en cada departamento de la Francia metropolitana y los distritos franceses de ultramar

En primer lugar, le agradezco, señor Ribó, que haya organizado este encuentro. Es la ocasión de celebrar los 20 años de la Ley, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges de Catalunya. La creación de una institución encargada de la defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos se estableció en 1979, en el momento de la adopción del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Así pues, es una institución antigua dentro de las instituciones de mediación europeas. Además, el Síndic de Greuges es el heredero de órganos mucho más antiguos, como por ejemplo la Asamblea de Paz y Tregua o los Provisores de Agravios de la edad media, encargados de reparar los agravios que se habían causado a particulares o a corporaciones.

La inspiración es antigua, pero la organización responde a los retos de nuestra época. ¿No es el caso, más allá de las diferencias, de cada una de las instituciones de nuestro país? Ya sean nacionales o regionales, que se encarguen de las reclamaciones

relativas a la mala administración o que traten la cuestión de las libertades y los derechos humanos, todas tienen en común el espíritu de neutralidad, imparcialidad e independencia. Todas estas instituciones son autoridades morales, tanto en la defensa de derechos, como en la mediación, o sea que actúan como un tercero que no defiende a ninguna de las partes y que, por ello, éstas le respetan y están predispuestas a escucharlo. Porque lo que caracteriza a nuestra cultura europea común no es la búsqueda de consenso, sino el debate. No se trata del respeto ciego a reglas inmutables, sino de la adhesión, cuestionada sin parar, a leyes promulgadas para expresar el interés general en un momento dado.

Esta cultura de debate, incluso de conflicto, constituye cualquier vía democrática. Aun así, también exige la intervención imparcial y sosegada de los guardianes de las reglas, de los garantes de la justicia y la equidad, y el hecho de que las minorías tengan la posibilidad de apelar. Esta necesidad,

admitida desde la época de la democracia ateniense, se trasladó hace veinte años al concepto de ombudsman.

No me extenderé en lo que los organizadores de este encuentro han llamado acertadamente *Expansión del Ombudsman*, porque eso ya se ha hecho ampliamente. El Ombudsman, que salió de la cuna escandinava durante los años 60 del último siglo, está presente hoy en día en toda Europa y en todos los países occidentales. Se extiende rápidamente y se considera, en los países del sur, no sólo una señal de adhesión a los principios de libertad democrática, sino un signo de buena gobernabilidad y eficacia administrativa. Además, la mediación institucional no tiene su monopolio. Cada vez más, se crean organismos de mediación u ombudsman de municipios, de empresas, de bancos y de asuntos familiares. El éxito del concepto de ombudsman es impresionante por la rapidez y la universalidad de su difusión.

No hace falta decir que, a causa de esta gran difusión, los nombres y las competencias de las instituciones de mediación varían según los países y las experiencias históricas. La experiencia francesa tiene, actualmente, más de treinta años, por lo que se puede extraer “una doctrina” del Ombudsman a la francesa.

En primer lugar, es preciso que haga una puntualización en relación al título general, en el que se enmarca mi intervención: *El dominio territorial del Ombudsman*.

Pese a la votación, desde hace una veintena de años, de leyes de descentralización, Francia sigue siendo un Estado muy centralizado. Los municipios, las regiones y los departamentos tienen algunas competencias propias, otorgadas mediante una función pública territorial, y tienen un tipo de administración que puede suscitar conflictos con los ciudadanos. De hecho, algunos municipios han creado la figura de un mediador, encargado de instruir este tipo de litigios. Sin embargo, estas instancias son poco frecuentes y el dominio de su intervención es muy limitado y localizado.

Hay dos razones que explican este hecho:

1- La Ley de creación del Médiateur de la République, que prevé en su artículo primero que la recepción de las quejas relativas al funcionamiento “de las administraciones del Estado, de los organismos públicos territoriales y de las instituciones públicas y de cualquier otro organismo que tenga encomendadas funciones públicas”. Como puede verse, el Médiateur tiene

atribuida una competencia general sobre el conjunto del territorio sin hacer diferencia entre los territorios y los niveles de administración.

2- La política territorial propia de la institución. Con más de 300 delegados del Médiateur distribuidos por todo el país, hay una red que permite una acción de proximidad. Estos delegados, que son personas desinteresadas, reciben directamente a los interesados y cumplen una función importante de ayuda y de consejo a los ciudadanos con dificultades con cualquiera de los servicios públicos. Esta función normalmente es suficiente. Los litigios más complejos o que necesitan un estudio específico se dirigen a la sede parisina de la institución.

En Francia no existe ninguna necesidad de distinguir los diferentes niveles, nacionales y locales, de mediación, como hace, por ejemplo, la ley española del año 1985, que establece las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los defensores de las diferentes comunidades autónomas. En Francia, sólo hay un mediador, que actúa de manera uniforme, ya sea directamente, ya sea por medio de sus delegados en el conjunto del territorio. Sólo me acuerdo de un caso, en el que las condiciones locales particulares habrían podido turbar esta unidad de acción: el nombramiento del delegado del Médiateur a la isla de Wallis, un territorio de ultramar, al cual se opuso el rey de esta isla por motivos relacionados con costumbres locales y al régimen fiscal particular de este territorio.

Habiendo precisado el marco de actuación, ¿cómo hace el Médiateur para poner en marcha el control de la Administración?

Su función está determinada por la ley y la práctica del Médiateur mismo, como institución personalizada, y de los titulares sucesivos del cargo.

LA LEY

Los debates que rodearon la creación del Médiateur fueron apasionados: pese a la larga tradición de los modelos escandinavo y anglosajón, la utilidad de una institución de estas características era controvertida. No se inscribía dentro de la tradición francesa, la cual dispone de jurisdicciones administrativas para garantizar, en principio, la defensa del ciudadano contra los errores y los abusos de la Administración. Había el temor de que un ombudsman no llevase al terreno político la defensa de los derechos humanos y de las libertades individuales. Se podría convertir en un con-

trolador puntilloso y un censor de los actos políticos.

Ninguno de los temores se ha hecho realidad. El legislador, con su sabiduría, ha sabido limitar las competencias y los campos de intervención del Médiateur de la République, pero con suficiente flexibilidad para permitir su evolución posterior.

- En un primer momento, el mediador francés cumplía la función de actor en la modernización del aparato estatal. Era como un tipo de intermediario entre el ciudadano y la Administración, identificaba las disfunciones y verificaba que el organismo objeto de queja hubiese actuado de acuerdo con la función que se le había encomendado.
- Más tarde, se ampliaron sus funciones, en la medida en que se iba demostrando útil. Tal y como he explicado antes, se distribuyeron delegados en todo el territorio, más próximos a los interesados, que cumplen una función consultiva y facilitan el acceso al derecho.
- Después se introdujo la noción de equidad, que permite al Médiateur no sólo identificar el mal funcionamiento de los servicios públicos, sino recomendar a una administración que suspenda la aplicación estricta de una ley, cuando ésta puede provocar, en un caso particular, una injusticia flagrante. Es una de las originalidades de la institución francesa: son supuestos, no establecidos o no queridos por legislador, en que la aplicación de una norma provoca una desigualdad o una iniquidad flagrante a un ciudadano o ciudadanos. El Médiateur puede pedir a la Administración, sin cuestionar los fundamentos de la ley, que no se aplique en un caso concreto.
- Asimismo, sus funciones se han ido ampliando por la posibilidad que se le ha reconocido de sugerir medidas encaminadas a simplificar, adaptar y humanizar las leyes y los reglamentos. Para hacer efectiva esta función, de proponer reformas, el Médiateur de la République dispone de un medio de actuación eficaz para modernizar la Administración y acercarla a los ciudadanos.
- En último lugar, el Médiateur cumple, cada vez más, la función de vigía en materia de derechos humanos, al lado de las asociaciones y las organizaciones no gubernamentales.

LA PRÁCTICA

La institución del Médiateur de la République es un cargo unipersonal.

El Médiateur es nombrado por seis años, y el cargo no es revocable ni renovable. Al Médiateur no lo pueden perseguir, detener ni juzgar por las opiniones o las actuaciones que lleve a cabo en el ejercicio de sus funciones. En eso radica su independencia. No recibe instrucciones de ninguna autoridad y, por supuesto, tiene la libertad, dentro del marco de la ley, de ejercer sus funciones como considere más conveniente.

A mi parecer, considero que estas funciones no se pueden limitar a la instrucción de quejas individuales. Sin duda, conforman el mayor volumen de trabajo, y creo que éstas se tienen que tramitar con la máxima eficacia posible. Es por ello que, desde que accedí al cargo, insisto en la reactivación de los servicios. Existen casos cuya tramitación es urgente: es preciso saberlos tramitar mediante un procedimiento acelerado. Asimismo, doy mucha importancia a la pedagogía; un ciudadano no debe tener forzosamente la razón por el hecho de quejarse, pero entenderá mejor la resolución tomada si se le explica bien. Finalmente, considero imprescindible trabajar en red. La institución no se puede conformar con tratar solo los casos que le han confiado. Es preciso trabajar en equipo, compartir las informaciones con los otros servicios de mediación o de conciliación, con los universitarios, con las organizaciones no gubernamentales, etc. Es por el hecho de que consideraba que había problemas de igualdad en el reconocimiento de los derechos, que pensé en un dispositivo adaptado a las personas discapacitadas o que el ministro de justicia permitió a mis delegados establecer oficinas en las prisiones.

Un tratamiento más eficaz de las quejas. Pero no sólo eso, ya que, a mi parecer, estas quejas reflejan una disfunción general de la sociedad. Detrás de muchas quejas, hay dificultades económicas, la incertidumbre del día de mañana, el debilitamiento del civismo y el egoísmo social. Cada expediente instruido debe ser una oportunidad para volver a dar confianza a la ley, restaurar la confianza en la ley y restablecer la creencia en un proyecto colectivo y en la voluntad de vivir conjuntamente. Es por ello que doy mucha importancia a la capacidad, que me otorga la ley, de proponer reformas. Las quejas que me llegan son, por lo tanto, oportunidades de revelar el mal funcionamiento de un servicio, la inadaptación de una medida, un descuido en una ley. Puedo proponer, de *motu proprio*, una reforma.

Igualmente, pienso utilizar plenamente los poderes de inspección, de sanción y de injunción de que dispongo. No se trata de comportarse como un fiscal y acusar permanentemente a la Administración, pero sí de encontrar los medios para corregir las malas actuaciones y disponer de servicios

públicos más eficaces, tanto en interés del ciudadano como de la Administración.

En último lugar, no descarto la comunicación ni el hecho de utilizar el arma mediática cuando sea necesario. Lo más importante es hacer progresar las causas que consideremos justas.

Es así, Síndic, apreciados compañeros, como concibo la función del Médiateur de la République.

Habrán podido constatar que el marco de la ley permite una cierta latitud, no para controlar a la Administración en su funcionamiento cotidiano, sino para denunciar, alertar y ayudar a reformar.

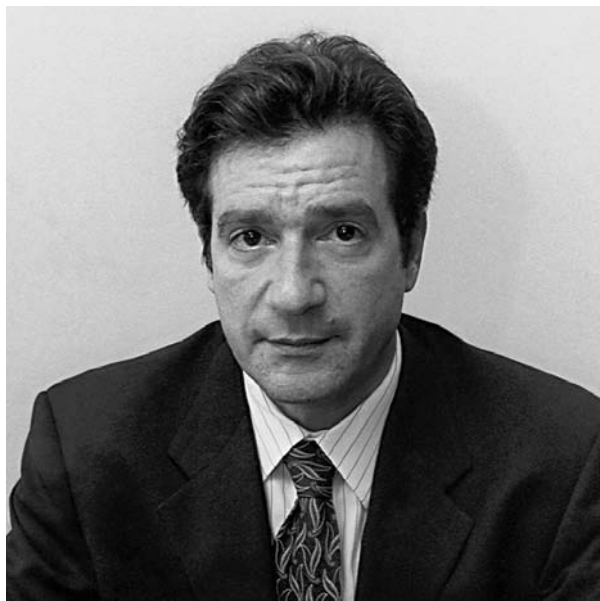
Así, pues, el Médiateur de la République, ¿controlador de la Administración?

No exactamente. Pero consigue convencerla, al igual que a los poderes políticos, que lo que es legal no es siempre legítimo y que lo que parece justificado a ojos del Estado no tiene porque ser justo.

3. OMBUDSMAN: DERECHOS Y COOPERACIÓN

3.1. CULTURA EUROPEA ORIENTAL: DERECHOS Y GARANTÍAS

YORGOS KAMINIS, SYNIGOROS TOU POLITO, OMBUDSMAN DE GRECIA



- Ombudsman de Grecia desde abril de 2003
- Adjunto de Derechos Humanos del Ombudsman de Grecia durante cuatro años (1999-2003)
- Profesor asociado de Derecho Constitucional en la Universidad de Atenas
- Doctorado en la Universidad de París II, con una tesis sobre la transición constitucional de la dictadura a la democracia en Grecia y España
- El Defensor del Pueblo griego fue fundado en 1998 como una institución de autoridad independiente, y no sujeta a control de ningún órgano gubernamental o autoridad administrativa.
- El Ombudsman de Grecia financia desde 2001 el proyecto EUNOMIA, auspiciado por el Consejo de Europa, de apoyo a las instituciones de Ombudsman del Sureste de Europa

En cualquier transición hacia la democracia, el nuevo régimen político que emerge tiene que abordar el asunto de la cultura política. ¿Con qué medios hay que difundir el Estado de derecho en las acciones habituales del Estado? En las nuevas democracias emergentes de la Europa del Este, este problema ha sido importante.

Durante décadas enteras las sociedades respectivas vivieron bajo el régimen comunista que proclamaba una oposición radical a los ideales occidentales de democracia y del Estado de derecho e imponía lo que se ha llamado un régimen de un nihilismo jurídico. Este régimen prevalecía en estas sociedades y se utilizaba como un instrumento activo para que los partidos comunistas alcanzasen sus objetivos políticos. Este elemento de cultura jurídica ha tenido muchas consecuencias institucionales y de actuación para la Administración pública de estos países.

En cuanto a los miembros del poder judicial, la función de las autoridades del partido de nombrar

y promover al personal judicial, seleccionado entre un grupo de comunistas fieles, era una condición *sine qua non*. Asimismo, la cultura jurídica bajo los regímenes comunistas dio forma a la función de la Administración estatal de supervisar las actuaciones judiciales, por lo que era frecuente que los funcionarios del partido instruyeran directamente a los jueces sobre el resultado deseable de los casos.

Durante el periodo de transición, las fuerzas políticas democráticas tuvieron que hacer frente al problema de incorporar en el poder judicial los principios fundamentales del Estado de derecho. En muchos países decidieron establecer tribunales constitucionales, con el mandato de supervisar al poder judicial mediante la revisión de las decisiones de los tribunales generales. De esta manera, el derecho liberal se ha ido formando, al mismo tiempo que los tribunales constitucionales han ido cumpliendo su función, principalmente revisando la legislación general, lo que implica exa-

minar las leyes de acuerdo con la constitución. Así, pues, a través de estas dos competencias de una importancia crucial, los tribunales constitucionales revisan tanto el poder judicial, como la legislación. Una función tan importante, no la puede cumplir un órgano estatal carente de una legitimidad democrática amplia. Es por ello que los miembros de los tribunales constitucionales normalmente son elegidos mediante mayorías parlamentarias calificadas. A partir de aquí, se puede extraer una analogía en cuanto a la legitimidad y la competencia de la institución del Ombudsman en estos países.

En primer lugar, la legitimidad del Ombudsman se deriva del parlamento, principalmente mediante una elección de una mayoría parlamentaria calificada. En segundo lugar, mientras los tribunales constitucionales tienen la competencia de revisar las decisiones de las dos ramas del gobierno, el Ombudsman cumple la función de supervisar a la Administración, con la investigación de las quejas que le presentan los ciudadanos. Es evidente que las decisiones administrativas, también las revisan los juzgados y, ocasionalmente, los tribunales constitucionales. Aun así, la existencia de una institución de ombudsman comporta una diferencia fundamental.

El Ombudsman es principalmente un instrumento extrajudicial para proteger los derechos humanos. Como institución, cumple la función de lograr una reparación de daños a través de la mediación. Éste es un procedimiento que sirve para evitar largos y costosos procesos judiciales a la persona interesada.

En cuanto a las consecuencias que eso tiene en la Administración pública y en comparación con la función de los tribunales, las actuaciones del Ombudsman presentan tanto ventajas como inconvenientes. Por un lado, el Ombudsman parece de alguna manera poco poderoso en comparación con el poder judicial, ya que no tiene medios legales para imponer sus recomendaciones a una administración recalcitrante. Por el otro, hay una influencia más significativa y decisiva que el Ombudsman puede ejercer: la función educativa, preventiva y proactiva que puede ejercer en la Administración. A diferencia del enfoque formal, distante y extremadamente jurídico de los tribunales, el Ombudsman puede extender de una manera más efectiva una cultura de derechos humanos mediante sus contactos diarios, informales y flexibles con los servicios públicos.

En algunos aspectos, sin duda, estas consideraciones podrían ser válidas para algunos ombudsmen europeos que cumplen su función en sistemas judiciales con una larga tradición de Estado de

derecho. Sin embargo, en el caso de la Europa del este y, especialmente, en la Europa del este más meridional, es preciso que se hagan algunas distinciones. En primer lugar, el llamado nihilismo jurídico ha dado forma a la Administración pública y la ha enajenado incluso de los principios más básicos del Estado de derecho.

Esta administración está poco equipada de infraestructuras y le faltan los recursos. Los funcionarios aún no están familiarizados con los estándares y las prácticas que prevé el Estado de derecho. Des de la transición a la democracia, han tenido que asimilar en un periodo muy corto de tiempo una nueva cultura jurídica y unos nuevos derechos que divergen mucho del nihilismo jurídico del pasado.

La combinación de todos estos factores y contradicciones ha generado un alto grado de mala administración en muchos de estos países, mientras que, en los países occidentales, los casos de ilegalidades administrativas y de mala administración son la excepción a la norma general. En los países excomunistas hay parcelas enteras de la Administración que aún funcionan en las condiciones heredadas del pasado, que no se adecuan a los principios existentes en el marco legal. Tal y como se ha comentado, hay una clara asimetría entre lo que es y lo que tendría que ser. Esta disparidad se origina a partir de la adopción de normas internacionales que reflejan una protección de los derechos humanos avanzada por parte de unos países que no son capaces de aplicar estas normas de manera efectiva.

¿Qué consecuencias tiene esta asimetría en la función que cumple el Ombudsman en estos países? La primera consecuencia es que la función del Ombudsman, como mediador, se ve debilitada y marginalizada, porque la realidad cotidiana lleva al Ombudsman a judicializar más sus intervenciones. La función de mediador exige un procedimiento flexible de discusión y compromiso por parte de la Administración, mientras ejerce sus funciones discrecionales. Es precisamente este espíritu de discusión racional y compromiso lo que normalmente falta en la Administración de un país del sureste de Europa. Es por ello que el equilibrio entre el Ombudsman como mediador, por un lado, y el Ombudsman como institución que supervisa la legalidad de las actuaciones administrativas, por el otro, tiende, en muchos casos, hacia la figura supervisora.

Se puede observar un ejemplo ilustrativo muy interesante de este desequilibrio en las enmiendas recientes que se han introducido en la Ley del Ombudsman albanesa. Y sé que estas enmiendas se están considerando seriamente en otros países

de la región, como por ejemplo Macedonia y, tal vez Bulgaria.

Normalmente, un ombudsman sólo recomienda a la Administración la manera de remediar la vulneración de los derechos de los ciudadanos. Tal y como se ha comentado, el Ombudsman no toma decisiones vinculantes. Una nueva disposición de la ley albanesa mencionada prevé que el sometimiento a las recomendaciones del Ombudsman suspende la ley administrativa ilegal hasta que no sea revisada por la Administración o ésta responda al Ombudsman. Lo mismo se aplica a una ley administrativa subsidiaria que vulnera, de acuerdo con el Ombudsman, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En ambos casos, la intervención del Ombudsman va más allá de lo que normalmente concebimos como recomendación o proposición, ya que tiene lugar un efecto jurídico inmediato y tangible, por el hecho de que la intervención del Ombudsman suspende *eo ipso* la validez de una ley administrativa.

Es sabido que el Ombudsman apareció primero en Escandinavia y antes de extenderse en todo el mundo, se introdujo en Nueva Zelanda, Gran Bre-

taña y Francia, lo que significa que los arquetipos principales del Ombudsman se establecieron en países con tradición del Estado de derecho.

Desde entonces, el Ombudsman se ha establecido en otros muchos países del mundo y, muy recientemente, en los países de la Europa del este. En estas nuevas democracias hay la tentación permanente de judicializar a los medios de intervención del Ombudsman. La opinión pública y muchos políticos tienden a esta dirección con el argumento de que un ombudsman que no consigue imponer sus recomendaciones a una administración incompetente o recalcitrante tarde o temprano perderá la autoridad y la legitimidad. Las nuevas disposiciones de la ley albanesa mencionadas son un buen ejemplo de esta tendencia judicializadora.

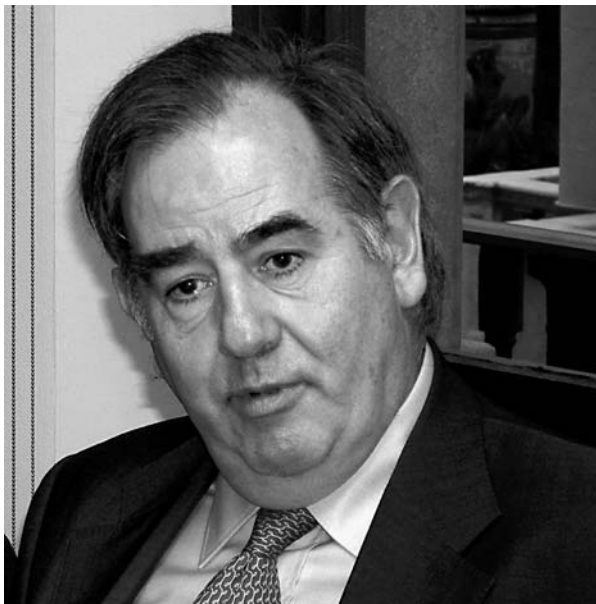
Esta tendencia, ¿se puede exportar a otros países de la región? ¿Sería bueno que así fuese? ¿Como podría afectar este hecho a la identidad del Ombudsman como mecanismo no judicial de control y supervisión?

Estas son preguntas sin fácil respuesta. La creación de instituciones en sociedades en transición para nada es una tarea fácil.

CLAUSURA

NUEVAS DEMOCRACIAS Y OMBUDSMAN

ÁLVARO GIL-ROBLES, COMISARIO DE DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA



- Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa desde 1999 hasta abril de 2006
- Consultor en la Comisión Europea para la Democracia, implicado en la elaboración de esbozos de propuestas de la ley del Ombudsman en Bosnia y Herzegovina
- Consultor en la elaboración de proyectos de ley de Ombudsman en Argentina, Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Panamá
- Defensor del Pueblo de España (1088-1993)
- Adjunto Primero del Defensor del Pueblo Español (1983-1987)
- Responsable de elaborar la propuesta de ley del establecimiento del Ombudsman en España, que fue aprobada, por mayoría, por el Congreso y por el Senado en 1981
- Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid y en el Instituto de Derechos Humanos
- Letrado del Tribunal Constitucional (1980-1983)
- Licenciado en Derecho y doctor cum laude por la Universidad Complutense de Madrid

No se esperen ustedes una conferencia magistral, espérense más bien unos comentarios muy abiertos y muy sinceros. Es para mi especialmente emotivo asistir a estas jornadas, porque como ha dicho el síndic, hace aproximadamente veinte años empezábamos una discusión sobre lo que significaría la Ley del Síndic de Greuges de Catalunya, en la cual el Parlamento de Cataluña nos dio una lección de generosidad.

El Parlamento podía haber hecho la Ley de una manera autónoma, con sus propios técnicos y el debate correspondiente. No obstante, invitó al Defensor del Pueblo de Madrid a incorporarse al grupo de trabajo, para que entre todos pudiéramos hacer la mejor ley posible. Por lo tanto, hoy que tanto se habla de tendencias exclusivas, debo decir que en aquella época el Parlamento nos dio una lección de integración: nos integró a los de Madrid en el trabajo de Cataluña. Lo pasé muy bien porque durante varios meses vinimos a dialogar en un sitio llamado *Les Golfes*. *Les Golfes* son los locales

que hay en lo alto del edificio del Parlamento donde discutíamos durante horas y horas el proyecto que luego se convertiría en ley.

Me siento muy orgulloso de aquel trabajo que hicimos entre todos, de la ley cuyo vigésimo aniversario festejamos hoy (y yo creo que llegará a los cuarenta o los cincuenta años). De hecho, se trata de una institución totalmente arraigada en Cataluña, de la misma manera que el Defensor del Pueblo ha arraigado en España o como otros defensores de otras comunidades autónomas. En ese sentido, me siento muy contento de estar aquí hoy festejando este acontecimiento del que, por razones históricas, participamos todos un poco.

El título es “Las nuevas democracias y el Ombudsman”. Si el Síndic me permite, cuando hablo de nuevas democracias, no puedo dejar de situarme en el periodo de esos cincuenta años posteriores a la II Guerra Mundial y pensar que España, en cierta forma, también es una nueva democracia. Pensar

que las nuevas democracias son sólo las que llegan ahora parece que sea de nuevos ricos. España, Portugal y Grecia también han sido nuevas democracias después de pasar aventuras no siempre gratas.

¿QUÉ PAPEL JUGÓ EN ESTAS NUEVAS DEMOCRACIAS Y, EN EL CASO ESPAÑOL, EL OMBUDSMAN? ¿CÓMO LO CONCEBIMOS?

Recuerdo que el primer gran debate que tuvimos fue el siguiente debate constitucional, ¿se introduce el Ombudsman en España o no se introduce? No les oculto que en ese momento los bienpensantes tradicionales del Estado de Derecho pensaban que lo del Ombudsman era un *gadget*, un elemento innecesario. Pensaban que lo importante era el control parlamentario, el buen funcionamiento de la justicia independiente, etc. En primer lugar, nadie sabía qué era el Ombudsman y eso lo descubrí durante el debate constitucional. Además, el Ombudsman parecía una figura enormemente lejana. Pese a todo, se incluyó y se redactó aquel artículo de la Constitución. Lo incorporamos pero lo hicimos cerrando un ciclo determinado que se había producido en toda Europa según el cual, la tradicional institución que representa nuestro colega de Suecia, se había ido convirtiendo a lo largo del tiempo en una institución diferente en Europa. España vuelve a las fuentes y reclama un ombudsman que intervenga en el control de la Administración ordinaria, pero también en materia de derechos y libertades fundamentales, que actúe con poder ante los tribunales. Recupera, en gran parte, la base de la institución tradicional. La razón era bien sencilla: salíamos de una dictadura y necesitábamos una institución con aquella forma.

Rápidamente, la institución empezó a organizarse en el país, los ombudsmen de las comunidades autónomas se fueron estructurando y el tradicional combate del control de la Administración por el contencioso – hay que reconocer que España es un país que viene de una tradición francesa, de la jurisdicción contencioso administrativa y estábamos acostumbrados a que la Administración la controlaran los tribunales de lo contencioso. ¿Qué es eso de un defensor del pueblo que controla la Administración y no es un Tribunal? Culturalmente, en la Administración, era algo impensable.

Poco a poco fue funcionando, debo decir que fue gracias a la voluntad política, sobre todo, de los primeros gobiernos que impusieron a las administraciones la obligación de contestar y aceptar las recomendaciones. Luego se fue entrando en campos que fueron una experiencia absolutamente

extraordinaria para mí y que muchas veces no se conocen ni se entienden. Por ejemplo, pensar que el Defensor del Pueblo controla las quejas contra el mal funcionamiento de la Administración de justicia sorprende a la gente.

Hubo un gran debate con el poder judicial, no siempre entendido. Tardamos más de doce años en hacerles entender que el poder judicial, además de poder era servicio público y que, por lo tanto, había una parte de servicio que se debía controlar: los retrasos, el mal funcionamiento de la oficina, etcétera. Sin entrar en el hecho de que el Ombudsman no es un revisor jurisdiccional.

Entramos en el control de las policías. Les advierto que en aquella época controlar a la Guardia Civil no era precisamente sencillo; entramos en el control de las comisarías, en las prisiones y lo que resulta más sorprendente: el control del ejército. La ley disponía que el Defensor del pueblo controlara los derechos humanos en todas las administraciones y la Administración militar era una administración.

¿Quién le ponía el cascabel al gato? ¿Quién le decía a los militares que iba a aparecer una institución extraña que miraría lo que ocurría en los calabozos militares o con los soldados? Lo hablamos con el entonces ministro de defensa y aceptó con la condición de que se lo explicara personalmente a los militares. Fue una reunión sumamente interesante, que tuvo lugar en el que hoy es cuartel general del ejército, que está en Madrid, en la plaza de la Cibeles, (antiguo Ministerio de Defensa). El ministro, con toda la intención, convocó la reunión en la misma sala donde se reunían todos los militares en su época. El ministro reunió a todos los capitanes generales de España, nos presentó y les comunicó que tenía algo que explicarles. El inicio de la conversación fue así y, amablemente, les expliqué que existía la Constitución, la Ley, y les pedí su colaboración para entrar a trabajar en el ejército.

La reacción fue absolutamente fantástica, por unanimidad. El primero que tomó la palabra fue el entonces capitán general de Cataluña que se levantó y dijo: “Defensor, cuando usted quiera, a partir de mañana, puede venir a cualquier unidad catalana” y detrás de él, el resto dijo que sí. Eso es lo que me hace creer en la disciplina militar cuando está el ministro delante, eso es lo que he comprendido que era algo sumamente importante.

Una institución como el Ombudsman, en una nueva democracia, fue abriendo terrenos insospechados que hoy se han convertido en algo absolutamente normal. El hecho de que el defensor vaya a las prisiones, entre en las comisarías o vaya a ver

lo que pasa en una unidad militar es algo que ya no plantea ningún problema.

Éste es un trabajo importante. Construir la mentalidad democrática en un país o en un conjunto de países en que lo importante no es sólo que tengamos leyes o textos legales que respondan a la democracia tradicional, sino que esos textos sean asumidos y vividos como propios por los responsables políticos, los responsables administrativos y las autoridades. En este país, ese trabajo didáctico lo ha hecho el defensor, los defensores autonómicos y pienso que ha sido así en todas las democracias.

Puedo afirmar que en nuestra querida Grecia el trabajo del defensor ha sido fantástico. En ese sentido lo ha sido también en Portugal y en aquellos países que emergíamos de la noche y nos dirigíamos hacia la construcción de la Europa democrática. Esa actividad ha sido muy importante porque en estos países el Ombudsman no sólo era un mediador, que había que serlo, sino también un constructor de la democracia. Alguien que cooperaba para construir el nuevo edificio democrático con una población que no tenía esa cultura y con una clase política y administrativa lejanas.

Debo decir que tal vez el único terreno en el que hubo más dificultades y debe seguir habiendo es en el de la Administración local, en el que los alcaldes se consideran mucho más independientes, mucho más autónomos, y con mucho más poder que cualquier jefe del gobierno de la nación. Tienen la tendencia a no contestar o, simplemente, a hacer lo que les da la gana. Esto resulta curioso porque la Administración más cercana a los ciudadanos es la más lejana del espíritu democrático de control. Y es mucho más difícil actuar sobre ello, o por lo menos lo era.

En todo caso, ese trabajo del Ombudsman no era un lujo, no era superfluo e innecesario, sino que era un complemento fundamental de los mecanismos tradicionales de control del Estado de Derecho. Es decir que en las nuevas democracias había un espacio propio para que el Ombudsman tuviese un trabajo con una razón de ser propia, complementario de los tribunales, del control parlamentario directo, etcétera.

Después todos hemos podido ver hasta qué punto con la caída del sistema comunista los nuevos países que se han incorporado a la vida democrática, todos o prácticamente todos, han introducido la figura del Ombudsman. Creo que el único que todavía no lo ha hecho, aunque tampoco es una democracia, es Bielorrusia. Hoy, prácticamente todos o casi todos, desde la Federación de Rusia, Armenia, Azerbaiján, Moldavia, todo centro

Europa, los países Bálticos han incluido la institución del Ombudsman. Eso significa que el Ombudsman es todo menos una institución muerta, que tiene verdadera fuerza y está presente como una institución esencial.

Como comisario, una vez que tomé posesión del cargo, en mis manos estaba intentar potenciar el trabajo de los ombudsmen. Sin duda, hemos intentado hacerlo en la medida de lo posible. El Defensor del Pueblo Europeo ha tenido el trabajo fundamental de cohesionar e impulsar la figura del Ombudsman tanto en los países miembros de la Unión como en los países entonces candidatos, miembros en la actualidad, y del mismo modo en los futuros candidatos. Igualmente el comisario ha intentado trabajar alrededor de los espacios fronterizos de la Unión.

Tengo que decirles que la experiencia ha sido sumamente excepcional. Hay dos temas en los que querría detenerme. Cuando hablamos de ombudsman, para mí no es solamente el Ombudsman nacional el que cuenta y, en algunos países, efectivamente, tiene razón de ser. Pero hay otros países en que la institución del ombudsman tiene todo su sentido a escala regional o, incluso, a escala municipal. No sólo lo digo por mi país donde eso ya está demostrado. Sabemos hasta qué punto esta institución tiene una estructura regional autonómica muy fuerte, cohesionada y muy presente en la vida política y administrativa del país. Me refiero concretamente a lo que estamos haciendo en Rusia donde se introdujo un ombudsman federal que no puede ocuparse del país entero, ese gigante inmenso. Por lo tanto, por medio del trabajo del Consejo de Europa y del Comisario, hemos abierto un programa con la Unión para fomentar la creación de ombudsmen regionales en la Federación de Rusia formada por aproximadamente unas 80 entidades, una treintena de las cuales ya dispone de ombudsman.

¿Cuál es el objeto? Esto también se debe entender porque no podemos pedir al Ombudsman, en las primeras fases de la construcción de la democracia, que cumpla el papel que desempeña en los países que cuentan con una larga tradición democrática. En estas nuevas regiones, que acceden a la democracia sin ninguna cultura, ni formación democrática, el Ombudsman es un instrumento que intenta abrir espacios de cultura democrática. Sirve para transmitir a los gobernadores locales, a las estructuras de poder que existe algo más que el sistema tradicional de la escala de mando, que se debe cambiar de mentalidad y la democracia es algo que se vive.

Por lo tanto hacen un trabajo fundamentalmente de construcción, de mentalidad y de sociedad

democrática en aquellas regiones. Un papel que no es el tradicional de un ombudsman. Se convierten en defensores de los derechos humanos de la manera más radical, defienden todo lo que pueden en este terreno y, al mismo tiempo, son objeto de ataques muy directos. Los atacan para retirarles las subvenciones económicas de los presupuestos o cuando descubren que es una institución operativa, inmediatamente, los gobernadores quieren establecer un amigo o alguien que controle la institución o, simplemente, en algún caso han llegado a detenerlos. En algún caso un gobernador ha nombrado ombudsman al ministro de Interior de su región, un general muy conocido que estaba siendo investigado por su brutalidad en la represión de unas manifestaciones.

Todo eso demuestra que el diálogo que tenemos en nuestra Europa tradicional civilizada corre por otros caminos, cuando vamos un poco más lejos, hacia arriba. Ahí hay un diálogo de otra naturaleza y los ombudsmen son como la proa del barco que intenta abrir un espacio y que, naturalmente, algunas veces no rompe el hielo, sino que a quien rompen es él. Por lo tanto hay que estar muy cerca de estas instituciones porque son instituciones de transmisión de cultura democrática.

Es importante que estos ombudsmen regionales no sólo conozcan la existencia y la vida de instituciones nacionales de ombudsman, como puede ser la institución Sueca. Me gustaría que conocieran instituciones de ombudsman regionales también, que estuvieran en contacto con algunas regionales de Europa, con España en especial. Esto en cuanto a las nuevas democracias y los ombudsmen en estas democracias más conflictivas porque hay otras en que, efectivamente, los ombudsmen se han introducido. Por ejemplo, los ombudsmen en los países bálticos funcionan maravillosamente bien y están perfectamente estructurados. Hace poco que han salido de situaciones dictatoriales, pero que tienen hoy en día un empuje muy poderoso.

Todos los nuevos ombudsmen deberían trabajar en esta red europea y los ombudsmen regionales.

Desde luego, todos deberíamos velar por la autenticidad de las instituciones que se crean. En eso hay que ser muy firme, tener mucho cuidado, ya que últimamente se ven muchas presiones en algunos países para poner al frente de las instituciones personas que jamás las podrán representar como tal. Aquí, los que tienen responsabilidad a escala internacional tienen que advertir que ese no es el camino, que esa no es la forma de hacer las cosas.

Les animo a que en las futuras reuniones de trabajo entremos en temas concretos. Toda Europa tiene temas que le preocupan: la inmigración, la seguridad, etcétera. Ya tenemos claro los modelos, ahora entremos en los temas. Debemos decir a los gobiernos, a la Unión cuáles son los criterios que tenemos sobre esos temas. No debemos mirar para otro lado, hemos de afrontar las cosas. Cada uno con su idiosincrasia, con la institución, con sus características tiene esos problemas encima de la mesa todos los días. Es bueno reunirse y ver cómo se resuelven los problemas de la inmigración en tal país, qué pasa en el otro, qué problemas están confrontados con la seguridad ciudadana, ese diálogo entre la libertad y la seguridad que tenemos también en Europa. Los ombudsmen tienen mucho que decir, no pueden permanecer callados en este proceso.

Para acabar, les pediría, de verdad, que en ese debate de seguridad y libertad los ombudsmen digan colectivamente algo, porque todos tienen nacionalmente una opinión y si esa opinión pudiera ser reflejada a nivel europeo sería fantástico.

En todo caso lo que está claro es que hoy, en Europa el Ombudsman es una institución que no se puede ignorar. Pero para que siga siendo una institución que represente un signo de identidad de la democracia moderna, el Ombudsman tiene que estar también implicado directamente en las respuestas a los problemas de la sociedad moderna. Tiene que dar ese mensaje y les animo a que desempeñen ese trabajo para el que contarán con mi colaboración mientras esté en este puesto.

20th ANNIVERSARY OF THE
CATALAN OMBUDSMAN ACT

THIRD CONFERENCE
THE EXPANSION OF THE OMBUDSMAN:
DIFFERENT MODELS

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

PRESENTATION

RAFAEL RIBÓ, CATALAN OMBUDSMAN



- Síndic de Greuges of Catalonia since 1 July 2004 and member of the Board of Directors of the European Region of the International Ombudsman Institute (IOI) since June 2006
- Lecturer in Political and Administration Science at the University of Barcelona
- Member of the Parliament of Catalonia from 1980 to 2001; member of the Congress of Deputies from 1993 to 1995; and president of the party Iniciativa per Catalunya from 1987 to 2000
- Since 2001 he has been the chairman of the Board of Trustees of the Eyes of the World Foundation
- Degree in Economic Sciences and Law from the University of Barcelona; Doctor of Political, Economic and Commercial Sciences by the University of Barcelona and Master of Political Sciences by the New School for Social Research of New York
- He is the third person to hold the office of Síndic de Greuges since the creation of this institution in 1984. His predecessors were Frederic Rahola and Anton Cañellas

We begin today this 3rd Symposium on the occasion of the 20th anniversary of the Act on the Síndic de Greuges of Catalonia. Before all, if you will allow me, I would like to welcome you and thank you for the effort you have made to be here.

Thanks to all the local ombudsmen who have come to the Pedralbes Palace to participate in this symposium.

I wish to recall that in the year 1979, when it was approved, the Catalan Statute of Autonomy came to include a definition of this institution, with a rather complex name – *Síndic de Greuges* or Syndic of Grievances, thus recovering the concept of the provider on grievances, a medieval idea from the society of the 13th century, which was not liberal but based on estates. Even so, it was a society in which there was already an office whose holder was to submit before the king the complaints of the various estates. In 1980 the project was started up in the Parliament of Catalonia and four years

later, towards the end of the first legislative period, there took place the drafting and voting of the Act on the Síndic de Greuges, which gave rise to the creation of this institution, an institution that has been held, so worthily and with such vigour, by our predecessors, Rahola and Cañellas.

The first symposium was held in December 2004, precisely as a tribute to the institution and to its previous representatives, and we had the honour of being addressed at that homage by Jordi Pujol, theretofore president of the Government of Catalonia. Later we held a second symposium in which, with the protagonism of the various ombudsmen from throughout Spain, we discussed new problems with respect to the defence of rights: the environment, noise, radical social exclusion, migrations... everything that may seem new while standing on the front line of the new complaints received and the new actions that our institutions are to carry out. Consequently, it has appeared to us to be timely to close this cycle in the third sym-

posium, which we are opening today, by analysing the expansion of the institution and the various models that are to be found in the democracies comparable to our own, with figures who can enlighten us on aspects that will surely help to improve it.

We have posed a debate on the function of the ombudsmen, on the function of supervising the Administration and on the function of assuring rights with all their particularities. I think we are very fortunate in having here with us the foremost figures in Europe today. We wish to analyse even such unique cases as that of Sweden, with the possibility of entering into judicial matters, and we also wish to discuss the levels of relationship with the so very diverse spheres of the ombudsmen: the European sphere with the aspect formed by the European Union and the Council of Europe; the sphere of the States, federations, *länder*, autonomous regions and communities, as well as the local sphere, which is also growing strongly here in our land.

In this respect, we could be able to see the set of rights that shall be assured, with a criterion of subsidiarity, from these diverse spheres; how we are to conjoin them and, in short, how the result is a better assurance for people. It should be mentioned that this event also gives us the opportunity to congratulate Nikiforos Diamandouros since this is the 10th anniversary of the institution of the Ombudsman of the European Union. Although, to be precise, that anniversary was actually the day before yesterday, with the permission of Nikiforos I will combine the congratulations for these two anniversaries. And all the more so since Nikiforos, like many others of us, has the great will to extend to other places on our continent that have recently joined the European Union or who have not yet joined it – democracies that are much more fragile than our own – the task of assuring and supervising the rights of people. For this reason we also have with us today a person of great significance, namely, Yorgos Kaminis, who can tell us about experiences that are being promoted from Greece towards these countries where, moreover, the Síndic de Greuges has been maintaining a modest presence ever since the times of my predecessor, cooperating especially in the Balkans.

All this occurs at a time when, if the members of parliament so desire, Catalonia will take tomorrow the first step towards a new Statute of Autonomy that establishes rights and guiding principles with new formulations, increasing the authority of the Síndic de Greuges of Catalonia. In this respect, allow me to make some brief remarks for the purpose of dissemination and knowledge, especially with a view to our colleagues from abroad. The

Statute of 1979 referred the rights to Title One of the Spanish Constitution, and it could not be otherwise because, constitutionally, it is there that the catalogue of the fundamental rights of Spanish democracy is to be found.

With respect to titles, the bill that is being discussed and which is surely being approved establishes explicitly these same rights, but extends them and deepens them, in accordance with the Catalan laws that have developed them. Indeed, it involves rights with which we are thoroughly acquainted because they are the object of our work. With respect to the Statute, we celebrate that a categorisation is made of the environment, the social services, assistance to immigration, respect for gender equality, the right to a dwelling, and the equality of opportunities at school. Here I do nothing other than enumerate the list of complaints or topics on which complaints have arrived and on which work is being carried out by both the Síndic de Greuges and the various institutional ombudsmen throughout the institutional spheres in Spain at large and in Catalonia.

We always say that there is no one pre-eminent matter with which we deal. Indeed, people ask me: “Mr Ribó, what is the matter that most occupies you in your function as an ombudsman?” I repeat, there is no one particular matter – one cannot say “the environment” or “housing”. Or rather, if there is one, it is Administrative malpractice, which comprises the highest percentage of complaints. Accordingly, we celebrate that the Statute, in the same way as the bill for the reform of the European treaties, will proclaim, in black on white, the right to a good Administration.

I believe that this must be a right that deserves a great pedagogical endeavour by us all, an effort of extension, of deepening and of concentration in each of the Administrative departments, so that it may be understood that it is necessary to listen, to inform, to answer, to provide transparency, and to give people access to all that affects them on the various levels of government. For this reason we also celebrate that the Statute will include new figures and Administrative spheres, with the respective clarification, in relation to the Síndic’s activity; and we celebrate that there exists the courage to enter them, just as has been done by other European ombudsmen, such as the *Médiateur de la République*.

In the major public services granted to private companies by various Administrative regimes, which may affect very important rights, such as the access to the public telephone network, a universal right according to Spanish law, or such as water, electricity or gas which, even though they

are no longer in public hands, must also continue to be the object of supervision and assurance by institutions such as ours. This is why it is a happy coincidence, despite the logistical problems of the change of venue, that we can discuss all this, since for Catalonia the 20th anniversary can also be the key moment in which a first step is taken to consolidate new formulations of rights and new instruments to assure them and to defend them through the institution of the Síndic de Greuges.

In the first part of the programme, we plan to talk about the functions of the Ombudsman. We all know that, in modern terms, the Ombudsman appeared in the 19th century in Sweden and became a figure that was progressively accepted in

the democracies throughout the continent, while in our land it did not arrive until the Constitution of 1978. It is worthwhile for us to halt in this beginning of the 3rd Symposium in order to look at some very specific functions in the supervision of the Administration as well as specific functions in the supervision of rights.

Each land has created a figure that is dressed appropriately to meet its needs; we have a great terminological diversity of definitions at international level, in Spain at large and in Catalonia. Everything is legitimate as long as we succeed in concentrating on the idea of more useful, agile and proximate functions in order to deal with the challenges that face us.

1. THE MISSION OF THE OMBUDSMAN

1.1. THE OMBUDSMAN AS A MONITOR OF THE ACTIVITY OF THE ADMINISTRATION

EMILY O'REILLY, IRISH OMBUDSMAN



- Ombudsman of Ireland since 2003
- Information Commissioner since 2003. She has the mission of making an independent review of the decisions relating to the right of access of persons to the information managed by public bodies
- Member of the Standards in Public Office Commission, created under the Ethics in Public Office Act. She is also a member of the Dail Constituency Commission
- Journalist and writer until her appointment as ombudsman. From 1989 she worked as a political correspondent for diverse communication media
- Educated at University College Dublin and Trinity College Dublin
- Awarded a Nieman Fellowship in journalism at Harvard University (USA)
- The Irish Ombudsman is authorised to investigate actions of the departments, offices and public officials of the central Government, of the local authorities and of the health boards, pursuant to complaints or at her own initiative

Thank you for that introduction and let me begin by congratulating you Mr Ribo and your office on your 20th anniversary and thanking you for the wonderful opportunity to come to the beautiful city of Barcelona and celebrate with you. My own office is 21 this year and so it is especially gratifying to visit with an Office that has been in existence for the same period of time.

The theme of the conference is an important one, and a critical one as the European Union expands, fledgling new democracies emerge and greater differences in capacity, in emphasis, and in many other key areas emerge as between our respective offices in both the old and the new Europe. We will hear today and tomorrow about difference, but we will also hear about what unites us as Ombudsmen which is, quite simply to act as our people's watchdog and protector, to make sure, to the best of our ability that our respective governments and administrations serve the people fairly, decently, and in accordance with the law, be it domestic law, or in the case of EU members, European law.

Because of differences in culture, history and approach, each Ombudsman is, in a sense, unique. There are wide variations in the jurisdictions of individual Ombudsmen even among those in Western and Northern Europe. Some, for example, cover the defense forces, the police, the prisons and even the courts. There are differences in their respective relationships with Parliament or Parliamentary Committees and with the Courts and of course in their approach generally to their work.

But the overriding imperative is that each national ombudsman begins by positioning himself or herself amid the historical, cultural, social and economic conditions prevailing in his or her country. Today I hope to share with you the experience of my own Office as it has, over the last 21 years, moved from relatively humble beginnings to becoming a significant force for change in the manner in which the administration goes about its business. The development by my Office and by my predecessors over that period, of principles of good administration, of what constitutes redress,

and the circumstances in which redress should be made, has fed into the wider administrative culture in Ireland and become accepted at least as a norm that should be aimed for, if not yet fully achieved.

The title of my talk today is about the Ombudsman as monitor of the public administration. In my country, as in many others, there is both a political and cultural acceptance of that role as appropriate and proper. But that acceptance is not something that happens as soon as the first Ombudsman of a country or a region turns the key in his or her new office door. It is something that can take a long time to achieve in practice as I know that some of the newer Ombudsman offices are only too well aware.

None of our offices exist in a vacuum or could survive in a vacuum. We may be independent but we succeed fundamentally only if there is a wide cultural and yes political support for what we do. That is not to say that a government or a public body would necessarily agree with or even like our decisions, but they do accept that the office has legitimacy, and not just directly from the actual law, but legitimacy in the eyes of the people. But legitimacy in the eyes of the public isn't enough either. We also need *de facto* legitimacy in the eyes of the administration. And we gain it by the manner in which we go about our business when dealing with complaints, fairly, impartially, setting out our case not just backed by the so called moral authority of the Ombudsman, but also with sound empirical evidence that the case we present on behalf of a complainant, is not just good but irrefutable.

In one sense we try and emulate in our work, what most people would want from the larger administration or Government. People want a public administration in which they have confidence because they know that, by and large, it is honest, it is fair, it is responsive to them and inclusive of them, it is efficient and gives value for money, it is effective in that it produces results or outcomes which increase the welfare of the community as a whole, economically, socially and environmentally.

This confidence, which is an essential ingredient of a properly working democracy, can be secured only if public administration is open, transparent and accountable and if there are effective mechanisms in place to ensure this. In many countries, the most important mechanisms have been, and will continue to be, Parliament and the courts. Added to these is the mechanism of public scrutiny in which the media play a vital role.

In addition, in very many countries new independent institutions have been created operating, in a

manner of speaking, in the twilight zone between Parliament and the courts. In Ireland, the Comptroller and Auditor General has been there since the beginning of the State to help the Parliament in its efforts to ensure that public resources are used correctly, properly, efficiently and effectively. This office has been joined since 1984 by the Ombudsman, since 1989 by the Data Protection Commissioner, since 1995 by the Public Offices Commission (now the Standards in Public Office Commission) and since 1998, by the Information Commissioner under the Freedom of Information Act, 1997. All these offices enjoy considerable powers both to investigate and to secure remedies. And, of course, we also have the Referendum Commission - an independent body which conducts public information campaigns on Government proposals to amend the Irish Constitution. And, in a sense, each one of these organisations buttress the work of the others through a constant feeding into the consciousness of the public administration of the principles of good administration, underpinned, as I have said by the principles of openness, transparency and above all fairness.

In our own role, as Ombudsmen, our bread and butter work is of course securing redress for individual complainants. Sometimes, at conferences like this, I sense a bit of unease, although mostly from those outside of the institution of the Ombudsman, that that work is not sufficiently high level, or even important, to satisfy the desires of some that an Ombudsman should exert more direct control over a government or over public policy generally.

However, we must remember that the reason why an ombudsman tries to secure appropriate redress is not only to satisfy aggrieved complainants but, in the longer term, to improve the administrative accountability of government and the extent to which it treats its people fairly. In some respects, and if I may make a baking analogy here, the complaints work is rather like the small pieces of yeast in a bread mix, tiny in themselves, but capable of making - literally - a sizeable difference to the ingredients around them.

Before elaborating on some of the principles that underpin true administrative accountability, let me give you some examples from my own Office where the yeast of the complaint has prompted the emergence of significant change on a much wider level.

As I have said, my Office's primary role is to examine complaints in a fair and impartial manner. But our interest does not stop there. We expect public bodies to take on board the lessons to be learned from their past mistakes so as to ensure that sim-

ilar complaints do not arise in the future. Thus we see our role in examining complaints as leading to continuous improvement in the overall quality of public administration. In this respect we differ from the courts. The courts will grant relief or redress but, unlike an Ombudsman, rarely if ever, focus on securing systemic improvements in the quality of public services. Let me give you a few examples of what my Office has achieved in that regard.

In 1986, two years after its establishment, my Office upheld a complaint from a woman who had been mistakenly refused a widow's pension for seven years. The responsible public authority - the Department of Social Welfare - accepted the Ombudsman's recommendation for payment of the pension but refused to compensate the woman for the loss of purchasing power - amounting to some euro 5,000 at that time - caused by its delay in awarding the pension in the first place. Following further discussion with my Office, the Department agreed to make the payment and to pay compensation for loss of purchasing power in all future claims arising from excessive delay in the payment of social welfare benefits. The arrangements are now enshrined in law, and most public authorities now pay compensation of this type in cases where they have been at fault in refusing grants or benefits.

In another instance, having examined and resolved a number of complaints relating to the manner in which financial subsidies were payable to patients in private nursing homes, the Ombudsman published a special investigation report in 2001 which found that the Department of Health and Children and the local public health authorities had acted "without proper authority" and "contrary to fair or sound administration" in seeking to compel patients and their families to contribute to the cost of services administered in private nursing homes. As a result of the Ombudsman's investigation, in excess of euro 12 million was refunded to patients and their families and the regulations underpinning the subsidy scheme have been amended. The Ombudsman's report also generated a debate about the care of the elderly in Ireland and further maladministration which came to light last year within the Department of Health and Children has resulted in a Government decision to make further repayments, estimated at euro 1 billion to patients and their families.

My Office also has had some success in influencing Government policy in relation to the modernisation of the public service and, in particular, the improvement in the quality of services delivered to the public. All public authorities are now required

to have internal complaints systems. In addition, as a result of guidance published by my Office on redress for maladministration, I am helping a high level group of public servants to devise recommendations for Government on how to empower public authorities to grant redress "when things go wrong" without the need to refer the matter to my office.

Nowadays many of the issues described above, which my predecessors fought hard to resolve, are taken for granted within the system generally - the principle that a complainant should be put back in the position they would have been in, had the administration not done what it did now seems obvious. But it wasn't always obvious and it has taken a lot of time and patience not just on behalf of my own Office but on the part of other domestic and European institutions to get the principle to stick. And at this point I would like to elaborate on what is meant nowadays by administrative accountability.

I define administrative accountability as the process of ensuring that public service activities and, in particular, the exercise of decision-making powers, whether discretionary or otherwise, are carried out not only in a proper legal manner but in a manner consistent with fairness and good administrative practice.

In short, and speaking of the Irish context, the Ombudsman decides whether or not public bodies are guilty of maladministration. Just as financial auditors examine the activities of the public service against certain financial principles and criteria, the Ombudsman examines their activities against the background of what are commonly referred to as the principles of good administration.

The 1994 Annual Report of the Irish Ombudsman set out these principles in order to guide public bodies in their dealings with the public. These principles assert, for example, that: powers must only be used for the specific purpose for which they are given; powers must be applied with objectivity and impartiality - factors not relevant to the particular case must be disregarded; unfair discrimination must be avoided - like cases must be treated in like manner.

The 1994 Report also set out a list of rights which people should be able to invoke in their dealings with public bodies. These include: the right to be heard, the right to receive sufficient information, and the right to be given reasons for decisions that affect one. These themes were developed further in "The Ombudsman's Guide to Standards of Best Practice for Public Servants". This Guide includes a set of standards under the separate headings of

dealing with people “properly”, “fairly”, “openly” and “impartially”. The guide takes account of developments such as freedom of information, ethics and electoral legislation, the principles of quality customer service and the provision of redress. The Office has also published a Guide to Internal Complaints Systems and a guidance note on the provision of redress entitled “Redress - Getting it wrong and putting it right”.

FAIR TREATMENT

The Ombudsman’s role is not simply a question of ensuring a better quality service to customers or clients. While obviously having a shared interest with public bodies in ensuring better service, the Ombudsman’s interest goes deeper than that. If any section of the community feels that the system treats it unfairly, and that there is no accessible avenue of redress, then that confidence in public administration so essential to democracy will be missing. Greater efficiency and cost-effectiveness are, of course, key elements which the public service must pursue but it must never be forgotten that, unlike his or her counterpart in the private sector, the user of public services seldom has a choice of an alternative competitive supplier. Fair treatment is vital and must not be lost sight of when efficiency measures are being introduced. In addition, the pressures on individual public servants arising from greater commercialisation and greater personal accountability for performance must not lead to any diminution of public service values.

In trying to ensure that public servants are held accountable for their administrative decisions, the Ombudsman acts at a number of levels. At one level accountability for individual decisions is achieved by the examination and investigation of individual complaints and the provision of redress where justified. Since the Irish Office was established, 66,000 complaints have been handled and in approximately 40% of cases some form of redress has been achieved. Examination of individual complaints often leads to the identification of systemic defects in procedures, approach or even attitudes and at this level valuable feedback can be given to the bodies within remit. Procedures and systems can then be improved in order to ensure that particular complaints do not recur. There is, however, a further level to which I attach particular importance. That is identifying, and seeking remedies for, deficiencies or injustices which have become endemic in the public service culture and which contribute to that “democratic deficit” which everyone admits exists and which alienates the people from the institutions of State.

It will be clear from the preceding paragraphs that an ombudsman should not confine himself or herself solely to the investigation of complaints. The long-term objective should be to improve overall standards of public administration. And one of the important ways of doing this is through adopting an educative role and by issuing guidance for public servants on how to deal with their clients, how to handle complaints and how to make appropriate redress when things go wrong.

Guidance of this type helps to create a positive relationship between the Ombudsman and public bodies and counterbalances the negative feelings which can arise when public bodies are defending their decisions when responding to complaints which are under investigation by the ombudsman. The educative role helps to diminish adversarial attitudes and casts the ombudsman in the role of a “critical friend”. Ultimately, the fostering of positive working relationships with public bodies promotes confidence in the ombudsman and helps to secure compliance with his or her recommendations.

RECOMMENDATIONS OR BINDING DECISIONS?

One of the characteristics that defines an ombudsman - in particular, a national ombudsman or one whose jurisdiction covers the public sector - is the power to make recommendations as opposed to binding decisions.

It is true that some specialist ombudsmen, for example those whose jurisdiction extends to a particular industry - insurance or banking - do make binding decisions. But this is usually on the basis that the members of the particular industry voluntarily subscribe to the ombudsman’s jurisdiction and in that context, agree to be bound by the ombudsman’s decisions. And usually the industry ombudsman’s decision-making powers are well defined and limited. For example, there may be upper limits on the amount of financial compensation that he or she can award in any particular case or he or she may be precluded from proposing systemic changes to a particular scheme or programme.

For the purposes of this paper, my comments about the recommendatory powers of the ombudsman relate solely to the national or public sector ombudsman.

I said that the power to make recommendations is one of the characteristics that defines an ombudsman. Indeed, an ombudsman who has the power to make binding decisions is arguably not an

ombudsman but more in the nature of an administrative tribunal or a court. And we must remember that if an ombudsman were to make binding decisions, then the fundamental principles of administrative law require that there be an avenue of appeal against the ombudsman's decision. And if there is an appeal (other than an application for judicial review of the ombudsman's decisions) then the ombudsman is no longer the avenue of last resort - this too, is a fundamental characteristic of an ombudsman. Also, there is no doubt that if the ombudsman were to have the power to make binding decisions his or her office would become very legalistic in its approach and would lose the informality and user friendliness which define an ombudsman's approach to the examination of complaints.

I have no doubt that, if the Irish Ombudsman's Office had been given the power to make binding decisions, we would have found ourselves, especially in the early days, faced with many legal challenges. Instead we are able to recommend remedies which would not have been given by a court and to hold bodies administratively liable even where there is no legal duty of care or statutory liability. Another aspect, often overlooked, is that the majority of legal claims taken to Court in Ireland are settled out of court without any admission of fault or explanation.

There is no assurance to the complainant that any action has been taken to prevent recurrence of the adverse action although this is often a matter of great concern to complainants. Many of the Irish Ombudsman's recommendations are aimed at improving procedures and systems for the future.

And yet, in my experience, if an ombudsman experiences difficulty in having a recommendation implemented, there are immediate calls for a review of his or her powers and demands to make the recommendations binding. For the reasons outlined above, it is important that such demands are strongly resisted.

Clearly, an ombudsman must have some additional powers available to him or her if a public authority decides to reject a recommendation. Usually, the ombudsman has the power to make a special report to Parliament. He or she can also publicise the fact that the recommendation has been rejected and can highlight the rejection in the Annual Report. Some ombudsmen (for example, the local government ombudsmen in England) have the power to compel a public body to publish in the local newspapers its decision to reject the ombudsman's recommendation. And indeed, the ombudsman can also publish details of the public

body's rejection in the media and compel the body to pay the cost of doing so.

The above powers highlight the importance of parliamentary support and public support in securing implementation of the ombudsman's recommendations. I now deal with each of these two issues in more detail.

PARLIAMENTARY SUPPORT FOR THE OMBUDSMAN'S RECOMMENDATIONS

The ombudsman's relationship with Parliament is crucial. Without it, the ombudsman cannot hope to succeed in carrying out his or her functions effectively. Similarly, if Parliament does not enjoy the support of the ombudsman or if Parliament has lost trust and confidence in the ombudsman then Parliament's effectiveness is reduced in its task of holding government and its institutions accountable for their actions.

And so it is that in order to support both institutions - the ombudsman and parliament - the ombudsman has a reporting relationship with Parliament. The strength of this reporting relationship will vary from country to country. In some countries the relationship is reasonably general in nature. The ombudsman is obliged to submit the annual report and any "systemic" special reports to Parliament and any other report - for example, a report relating to the rejection of a recommendation by a public body. Parliament will debate these reports and take such action as it deems appropriate.

Some countries require the ombudsman to report to a specific parliamentary committee and designate the ombudsman as an officer of Parliament. If the ombudsman is experiencing difficulty in getting co-operation from public bodies or if they have rejected the ombudsman's recommendations, the chief executives of the bodies in question can be summoned to appear before the committee. The committee, having heard their evidence, can invite the ombudsman to comment and, in this manner, help to improve the level of co-operation received by the ombudsman. Similarly, the committee can hold the ombudsman to account and can ensure that the resources available to the Ombudsman are used in an efficient and effective manner. This latter point assumes even greater importance where Parliament has the power to determine the budget for the ombudsman's office.

In many countries the ombudsman's budget is determined - not by Parliament - but by govern-

ment which leaves the ombudsman open to the perception that he or she is not independent. It also leaves it open to government to starve the office of resources in order to reduce its effectiveness. Having the budget determined by Parliament may appear to be a more satisfactory mechanism but this is not necessarily so. It depends on the nature of the Parliament, its relationship with government and the importance that Parliament attaches to the ombudsman's role.

In relation to the latter point it is worth noting that while Parliament as an institution may be very supportive of the ombudsman, individual parliamentarians may take a different view. Some parliamentarians may be jealous of the ombudsman's extensive powers and resources and his or her ability to secure redress in individual cases which may be way beyond what an individual parliamentarian could hope to achieve for any of his or her constituents. Others take a more pragmatic view and are happy to refer their constituents to the ombudsman or indeed to contact the ombudsman on their behalf and in this manner act as the "representative" of the complainant. And it is worth noting that a member of the public cannot complain directly to either the Parliamentary Ombudsman for the United Kingdom or, in the case of France, to the Médiateur de la République, unless a public representative has sponsored their complaint.

TRUST AND CONFIDENCE IN THE OMBUDSMAN

I mentioned earlier that it was important that parliamentarians had trust and confidence in the ombudsman. He or she must manage resources with efficiency and effectiveness and must be seen - not just by parliamentarians, but also by government, the media and the public - to be impartial and independent in carrying out his or her functions. Most of all, he or she must be effective in securing fairness as an outcome to complaints coming within his or her remit. And it is the latter objective that is the most demanding to achieve. An ombudsman whose every recommendation is rejected is unlikely to win anybody's confidence. But equally, an ombudsman who never has a recommendation rejected may be open to question on the grounds of being "too soft" on the administration. An ombudsman who succeeds in having the vast majority of his or her recommendations accepted will have secured the trust and confidence of public bodies and the public generally. Those recommendations that are rejected will demonstrate his or her determination and courage to push out the boundaries of what constitutes fair or sound administration.

PUBLIC SUPPORT FOR THE OMBUDSMAN'S RECOMMENDATIONS

I mentioned earlier the four key factors which the public demand from their ombudsman. These were independence, accessibility, and fairness in dealing with their complaints and effectiveness in securing appropriate redress. An ombudsman who makes it easy for people to complain and who helps them to formulate their case, while, of course, remaining impartial, will secure public support for his or her office in times of difficulty - for example, when the ombudsman makes a special report to Parliament on foot of a public body having rejected his or her recommendations on a particular complaint. In that eventuality, the importance of public support cannot be underestimated.

The Ombudsman Act, 1980 confers considerable powers on the Irish Ombudsman to examine and investigate the actions of public bodies. It also allows the Ombudsman to conduct her investigations in whatever manner she "considers appropriate in all the circumstances of the case" and subject only to the requirements of constitutional justice. Equally, where the Ombudsman considers that a person has been adversely affected by an action, the Act allows quite a degree of latitude as to the remedy which the Ombudsman may recommend. It is the hallmark of ombudsman offices internationally that they operate flexibly and informally within a range of working methods, and with a range of possible remedies. The Ombudsman Act, 1980 enables the Irish Office to operate in this manner and allows for evolution and development in line with best international Ombudsman practice.

Accordingly, our Office does not consider complaints solely on the basis of whatever the two sides put forward. Such an approach will not necessarily result in outcomes which are fair. Because of the unequal positions of the two sides, viz. usually an individual against a large public service body, the complainant is not always able to present the best possible case. For this reason, our staff will generally make the benefit of their own expertise and knowledge available so that complainants can better describe the adverse effect on them and the alleged shortcomings in the public body's decision making process.

To this extent the Office acts, in a sense, on behalf of the complainant in presenting or articulating the perceived maladministration by the public body. However, we have to be entirely objective as regards the ultimate outcome of the complaint. It is not our role to make representations on behalf of complainants but rather to assess whether the

public body has acted properly, fairly and impartially in the particular case. I believe it is reasonable, in effect, to discriminate in favour of the complainant in terms of ensuring that the best case is made while at the same time remaining objective in terms of the ultimate outcome. This can be a difficult balance to achieve but, in general, I believe that public bodies accept the legitimacy of this approach.

As with most ombudsman offices, my office variously finds itself acting as conciliator, as facilitator, as investigator, as presenter of complainants' cases, as enablers (where a complainant cannot develop and articulate the relevant arguments); and of course, ultimately, our Office must take a view on the merits of the particular complaint. In seeking solutions to the problems presented in complaints, the ultimate step is a written investigation report with formal findings and recommendations. This arises in a small minority of cases only. The vast majority of complaints are concluded on the basis of a relatively informal, but none the less, fair procedure. The methodology of the Office, in seeking the conciliatory resolution of disputes where possible, is in sharp contrast with the adversarial nature of the courts. In addition, where the complaint centres on an issue of fairness rather than of legality, the Office may provide a remedy not available at law.

Not surprisingly, the resolution of complaints is not always black and white and this is reflected in the range of remedies achieved. Remedies can range from an apology given, the payment of a disputed grant or allowance, the payment of compensation and/or changes to the rules or procedures governing a particular scheme. Where a complaint is only partially upheld, or example where a compromise settlement has been achieved between the parties, then the remedy will reflect this compromise. That said, public bodies themselves need to be much more active in offering remedies, on their own initiative, where their actions have caused loss for a client. Such an approach is entirely consistent with the development of internal complaints systems across the Irish public service generally.

LEGISLATIVE AUTHORITY TO PAY FINANCIAL COMPENSATION

Where the ombudsman makes a recommendation for financial compensation to a complainant who has been adversely affected by administrative negligence it is important that the public body in question has legislative authority to make the payment. Ideally, this legislative authority should be

included in the ombudsman legislation. Otherwise it can result in a public body saying that it accepts the ombudsman's recommendation, in principle, but that it does not have the authority to make a payment to the complainant.

LACK OF RESOURCES AND POOR QUALITY ADMINISTRATION

The question often arises as to whether an ombudsman should make a finding in relation to a complaint which is a direct result of a public body having been starved of adequate resources. On the one hand it can be argued that the provision of resources is a matter for government and that a recommendation by the ombudsman to provide resources is an encroachment on the functions of government. It is an area where an ombudsman need to exercise caution but he or she will need to establish why the public body is under funded, the attempts it has made to secure resources and the criteria used by the funding authority to allocate resources.

On the other hand, if the Parliament has passed legislation providing for particular benefits or entitlements and the government has neglected to provide the necessary resources this is a matter that the ombudsman ought to bring to the attention of Parliament, and perhaps the general public.

MONITORING THE IMPLEMENTATION OF RECOMMENDATIONS

Where a public body agrees to implement an ombudsman's recommendation - particularly one involving procedural or systemic changes in the organisation - it is important that the ombudsman monitors the implementation of the recommendation over time. The recommendations that have been rejected by public bodies are likely to be very few in number as compared to the instances where recommendations have been accepted and implemented. They are likely to be cases where there is room for a genuine difference of opinion and may also have distinct policy or political implications. When a recommendation is rejected by a public body the ombudsman will have to decide whether to make a special report to Parliament or, indeed, whether to do nothing further. Sometimes it may be entirely appropriate, given the circumstances of the case, not to refer it to Parliament if the ombudsman has grounds to believe that there is no prospect of securing Parliamentary support for his recommendation.

Ombudsmen differ on this point - some take the view that all rejected recommendations should automatically be reported on to Parliament. Those who do not share this view are primarily influenced by the potential damage to the credibility of their office in the event that Parliamentary support is not forthcoming. However, an ombudsman who takes this view, also has the difficult task of justifying to the complainant his or her decision not to make a special report. And such a decision, from the complainant's perspective, can also be damaging to the credibility of the Office.

Before I finish I would also like to highlight a very essential, and at times overlooked role of the Ombudsman, and I am talking here specifically of EU Ombudsmen, and that is to ensure that the

administration is operating not just in compliance with domestic law, but also with international and especially EU law. At a recent, excellent conference in the Hague, hosted jointly by the EU Ombudsman Professor Nikiforos Diamandouros and the Dutch Ombudsman, it was made very clear to all of us that non-compliance with EU law is an act of maladministration and that Ombudsman should be alert to any failure on the part of the administration in that regard.

Thank you for your attention. I hope you now have a reasonably clear idea of how my particular Office has achieved some success in its role as a monitor of the administration and as a watchdog on behalf of the people to ensure fair treatment at the hands of the Irish public service.

1.2. THE OMBUDSMAN AS A COMMISSIONER FOR THE DEFENCE OF PEOPLE'S RIGHTS. MONITORING OF THE ADMINISTRATION AND OTHER ROLES

MARÍA LUISA CAVA DE LLANO CARRIÓ, SPANISH OMBUDSMAN'S DEPUTY



- First Deputy Defensor del Pueblo of Spain since July 2005
- Doctor Honoris Causa of Jurisprudence by Constantinian University (Cranston, Rhode Island, USA) since 25 April 2004
- Graduate in Advanced Studies by the University King Juan Carlos I of Madrid and Master of Protection of Human Rights by the University of Alcalá de Henares
- Degree in Law from the University of Barcelona
- Member of the national parliament for the Balearic Islands in the 5th, 6th and 7th legislative periods
- Member of the Provincial Council and first vice president of the Parliament of the Balearic Islands and of the Insular Council of Ibiza and Formentera in the years 1991 and 1993
- The Act on the Defensor del Pueblo was approved in 1981 and the first Defensor del Pueblo of Spain was appointed one year later. The Congress of Deputies and the Senate elect the Defensor by vote, requiring a three-fifths majority, for a period of five years

Dear Colleagues, Ladies and Gentlemen,

Firstly I wish to thank the Síndic de Greuges (Catalan Ombudsman) for allowing us to share with all of you this third symposium, commemorating the 20th anniversary of the Act on the Síndic de Greuges of Catalonia, and for permitting us to express aloud these reflections on the Ombudsman as the commissioner for the defence of rights and on his characteristic functions, primarily within the sphere of the control of the Administration.

I also wish to express my most sincere congratulations to today's Síndic, to all his assistants and to all the persons who preceded them, for having carried out their work in defence of the rights of the citizens of Catalonia during an extensive period of twenty years. This period has in any case been an important time both in the life of persons and in the history of political communities, despite the melancholic nihilistic lyrics of the once-popular

tango that asserted: "twenty years are nothing". Indeed, twenty years of intense institutional endeavour, investigating and settling supervisory files opened on the administrative action, form a complex diverse world, given the growing dynamism of today's Administration.

Although the functions of the Ombudsman form a general section of this symposium, I imagine that with the ambitious aim of delimiting a sort of general theory, any such theory cannot be developed without considering the fact that the functions of the Ombudsman, as the commissioner for the defence of constitutional rights, are integrated in a particular system. The legal system regulating each Ombudsman figure, regardless of its name (Médiateur, Síndic, Defensor or Valedor del Pueblo, People's Advocate) is what must be considered when analysing the characteristics and scope of the respective functions. Likewise, if the main mission of the Ombudsman is to enforce the rules of law, it

is necessary to proclaim that these rules are precisely what define the Ombudsman's figure and functions. Accordingly, it is all but impossible to give a functional overview of the Ombudsman without making specific reference to the rules and the social and legal reality on which this figure is based.

Moreover, the Ombudsman, any ombudsman, appears in a particular social and political context. In the case of Spain, and in that of Portugal as well, the figure arose from a very specific historical and political situation. The enactment of the Portuguese and Spanish constitutions following an extremely long period of over forty years of dictatorship had to face other added risks. Our neighbours on the Iberian Peninsula had to overcome the possibility of a potentially perilous revolutionary drift, and in Spain we had to confront the weight of an immobilist retrograde inertia. The peaceful holding of elections legitimated, in both cases, the political institutions representative of the people's sovereignty that gave rise to the Ombudsman: the *Provedor de Justiça* in Portugal and the *Defensor del Pueblo* in Spain.

In those periods of historical transition of the two Peninsular States, it was indispensable to strengthen the course of the new democratic era. For this reason, in both cases, the functions of the figure of the Ombudsman were extended considerably with respect to those of other consolidated Ombudsman figures in the European sphere who had appeared much earlier, under distinct circumstances, in various countries. That is why there has even been talk of an Iberian model of Ombudsman. It is a basic model that has already served, to a large extent, to establish parallel figures in a large number of Latin American countries. The Iberian model became the Ibero-American model and came to form the basis for the Ibero-American Federation of Ombudsmen (FIO), with which you are all acquainted.

Focusing on the regulatory legal framework of Spain's Defensor del Pueblo, the regulations in force must be taken as a starting point, without alluding to oft-repeated precedents that have little to do with the present-day institution. The Defensor del Pueblo was created *ex novo* in Spanish law by the Constitution of 1978. The constitutional importance of this figure and the general scope of his functions are derived from the Constitution's Article 54. However, it is the Organic Act on the Defensor del Pueblo¹ and its organisational and operational regulations that establish the particular characteristics with respect to appointment, requirements, cessation, term of office, prerogatives, system of incompatibilities and specific control functions, which are precisely what interests us in particular in this closing symposium.²

The functions of supervision and control of the Administration which are entrusted in a singular manner by the Constitution, must be especially linked to other basic matters, such as the effective protection of citizens' rights and the unbridled development of the Administration's competences in the social State. In relation to effective protection, it must be stated that "the possibility of supervising the activity of the Administration", which forms the main action of the Defensor del Pueblo, shall be understood to complement the other control instruments that are established by the Constitution itself, whether they are of a parliamentary nature or formed by all the jurisdictional instruments that administer the justice which emanates from the people, the decisions of which justice are binding. On the other hand, the decisions of the Defensor are based, rather more, on persuasion, on the recalling of legal duties, on admonishment, on the *autorictas* that is manifested through the conviction with which the Defensor's decisions are presented and through the publicity which is made of inappropriate administrative actions, particularly on submitting the annual report and disseminating it.

The development of the present Administration is favoured by the increased complexity of the public benefits and of the respective services. These are services of public responsibility, even if the managing organisations of such services have been privatised. The need to assure the specific benefit-related rights derived from the constitutional rights and freedoms, such as the right to education, the right to a public system of Social Security, the right to the protection of health, the right of access to culture, or the right to enjoy an appropriate environment, demand unquestionably a specific control mechanism in addition to jurisdictional mechanisms. It is in this sphere that the specific content of the Spanish Ombudsman or Defensor del Pueblo must be situated. This figure's magistracy of authority can resolve the shortcomings of a service that is hardly efficient for citizens, and it may also contribute, in a preventive way, to the consolidation or improvement of a benefit derived from a constitutional right.

It is evident that the aforementioned administrative hypertrophy gives rise sometimes – more

¹ Organic Act 3/1981, dated 6 April, modified by Organic Act 2/1992, dated 5 March, by which there is constituted a mixed commission of the Congress of Deputies and the Senate on relations with the Defensor del Pueblo, and modified by Act 10/1995, on the Penal Code, which defines offences against the institutions of the State, including the Defensor del Pueblo.

² Joint resolution of the bureaus of the Congress and the Senate, dated 6 April 1983, modified by the resolutions of the Bureau of the Congress of Deputies and of the Senate, of 1992 and 26 September 2000, respectively.

often than would be desirable – to reprehensible behaviours in the relations between the public managers and the citizens. Sometimes these managers make unsuitable decisions that cause diverse types of harm with respect to the enjoyment of constitutional rights. If such harm openly or forcefully injures protected rights or unjustly ignores them, citizens may resort to the jurisdictional bodies. Nevertheless, if the administrative decisions alter slightly, undermine or jeopardise the integrity of these rights, citizens may address the Defensor del Pueblo, whose decisions are the tangible expression of the magistracy of persuasion to which I have previously referred. It is the magistracy of persuasion characteristic of “a figure that offers the simplicity of being a single-person body, that operates through a proceeding at no cost to the interested person, that is fast and flexible, that requires no postulation, and that has, as its main mission, the taking of action ex-officio or at the request of the interested person, in response to purported irregularities of the Administration with the aim of defending individual and collective rights.”³

From a complementary angle, the functions of the Defensor del Pueblo combine appropriately the defence of constitutional rights, as the institution’s ultimate purpose, with the supervision of the administrative activity, as a primordial means that serves, precisely, to make possible this defence, in such a way that consideration is given to the principles that define the administrative action, and which are expressed in the Constitution itself in the first point of Article 103. I am referring, of course, to the principles of efficiency, hierarchy, decentralisation, deconcentration and coordination in order to serve with objectivity the general interests, with total submission to the law and justice.

With respect to the scope of competence and action of the Defensor del Pueblo, it should be affirmed, in the first place, that his functions entail the supervision of the Administration in general, that is to say, of all the Public Administrations, including the Central Administration of the State, the Autonomous Regional Administrations and the Local Administrations, to which should be added the Institutional and the Corporative Administrations. All this without prejudice, of course, to the system of collaboration and coordination with the autonomous regional ombudsmen, to which I will refer further on. In this respect, any person who acts in the service of the Public Administrations

stands within the scope of supervision of the Defensor del Pueblo.

Special mention should be made of the specific relations of collaboration and supervision with the Administration of Justice and with the Military Administration. Generally speaking, the complaints received on the Administration of Justice – without their being able to affect fundamental decisions, in other words, the sphere of material justice, with a view to safeguarding the principle of the division of powers – may be processed in order to attempt to improve the operation of the Administration. For this reason, in addition to mentioning them in the annual report to the Parliament, they shall be addressed, according to the matter involved, to the Attorney General’s Office or to the General Council of the Judiciary. In both cases, the collaboration has been fruitful in terms of both the growing number of complaints that have given rise to communication, and of the progressive consolidation of diverse courses of inter-institutional collaboration. The fact is that the Defensor del Pueblo may carry on with his investigative task in connection with the general problems posed by complaints, and he may watch out to see that the pertinent legal decisions are issued within the established time and in the appropriate way, after the lodging of a claim or appeal.

All the aspects relating to the organisation and operation of the Defensor del Pueblo point to the preservation of this figure’s fundamental characteristic of independence. The appointment by a qualified majority in the houses of parliament; the concurrence of these houses with respect to the appointment of the two deputies who assist the Defensor; the term of office – which is longer than the legislative period; the Defensor’s prerogatives, especially including those of non-subjection to the imperative mandate, inviolability, immunity and the special privilege covering him, and the strict system of incompatibilities to which he is subject are some of the signs of the high degree of autonomy granted to the Defensor’s action and of the meticulous concern for independence in his decisions, including the independence from the judiciary, to which reference has previously been made. It also includes, of course, independence from the executive power, expressed, among others, by the Administration’s duty of collaboration with the Defensor. This duty is set out in Article 502.2 of the current Penal Code where, together with other offences against the institutions of the State, there appears disobedience to the Defensor as a defined offence.

Such disobedience is nuanced by the warning that “the authority or official who obstructs the investigation of the Defensor del Pueblo [...], refusing to

³ Cava de Llano i Carrió, M.L., in the collective work directed by A. Rovira Viñas: *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Defensor del Pueblo/Aranzadi. Pamplona, 2002.

send him the reports or delaying the dispatch thereof; impeding access to the files or to the administrative documentation necessary for the respective investigation, incurs the offence of disobedience to the Defensor". This type of behaviour may be punished with a fine of three to twelve months or to special disqualification from public office or employment for a time of six months to two years, and of suspension from public office or employment for the same length of time.

This independence of the Defensor exists likewise with respect to the selfsame legislative power that appoints him, as is shown by the special legitimation of the Defensor to bring remedies of unconstitutionality before the laws and provisions with legal force that may injure the content of the Constitution. This legitimacy is granted by Article 162 of the Constitution itself. It also grants to the Prime Minister, to the sets of 50 deputies or 50 senators, and to the executive collegiate bodies of the autonomous regions and, if appropriate, to the respective Assemblies. Additionally, it is sought to provide an indirect mechanism that will allow any citizen to make a rule known to the Defensor so that the latter may decide on the possible lodging of an appeal, a decision which must be made, of course, with the greatest possible prudence in each case.

The complaint is the most characteristic expression of the Defensor del Pueblo's regular everyday activity. Likewise, the complaint is the initial or guiding impulse of the supervisory and control function. Even though complaints may also be initiated ex-officio, the main volume of complaints that the institution handles is based on personal claims. The complaint or manifestation of disconformity with the treatment that the citizen has received in his relations with the Administration is characterised by its lack of formalism: all that is required are some minimum written identification details and the expression of the circumstances prompting the complaint. The only causes for non-admission of a complaint are: anonymity, bad faith, lack of grounds, or circumstances that may harm third persons. Once the complaint has been admitted, the pertinent investigation process begins, leading to the appropriate decision, always within the scope of the persuasive *autoritas* and not the coercive *potestas*. This decision, which gives definitive shape to the supervisory function, may adopt the forms of warning, recommendation, reminder or suggestion so that the respective sphere of the Administration may modify some rule or behaviour. The matters derived from the flow of complaints managed each year form, to a large extent, the requisite report that the Defensor del Pueblo presents each year to the Parliament.

The management action of the Defensor del Pueblo has so many facets that a quick review of the contents of its annual report causes a certain surprise due to the breadth and variety of aspects on which this figure exercises its supervision of the Administration's activity. To mention the major groups of subjects that are the object of claims, we find, in order of frequency in recent years, the matters relating to the areas of the *Economy*, especially with respect to matters derived from the communications system or the securities market; *Health and social policy*, headed by the waiting lists for diagnosis and surgery, the claims relating to health-care transport, the applications for special treatments with respect to assisted reproduction, the sex-change operations and the processes of therapeutic cloning; *Immigration*, in particular involving matters relating to reception and to the legalisation processes, the assistance to Spanish citizens abroad, and the requests relating to the civil register (nationality, identity, marriages, deaths); the *Public function*, where we find requests on the status and working conditions of the persons who render their services in the State Security Corps and Forces, the wage claims of working personnel and selection processes; *Defence and Interior*, with matters relating to traffic penalties, penitentiary transfers or deficiencies in related facilities; *Education and culture*, with respect to claims on admission of pupils, study grants, the homologation of degrees and the protection of personal data; *Territory and environment*, in which one observes a prevalence of claims on transport expenses and costs, urban development infractions and environmental impact declarations, and lastly, *Justice and domestic violence*, which are marked by the volume of complaints on judicial delays, the extradition of prisoners, and the relations with the professional associations.

The main management activity is supplemented by others which are of enormous projection owing to their significance and their repercussion on the institution's main purpose, that is, the defence of the constitutional rights. This involves institutional relations, as mentioned previously, in other words, those of dissemination and information. With respect to the former, it should be noted that there exists an extremely close relationship with the other Ombudsman figures and especially with the commissioners of the autonomous regions. The zeal for understanding and for institutional improvement, in accordance with the provisions of the Act of 6 November 1985, "which regulates the relations between the Defensor del Pueblo and similar figures in the various autonomous regions", has given rise to a growing set of contacts and to the consolidation of annual coordination symposiums, which have been held on 19 occa-

sions. The matters of common interest that are dealt with at these symposiums allow an exchange of enriching opinions and the generation of elements of debate on management which require unified and effective standpoints. That is how it has been, for example, at the latest meetings, where diverse matters of great importance were discussed, including the following: the criteria to be applied when safeguarding the confidentiality of processed files, criteria that shall be updated as a result of the emergence of new technologies in modern life; the debate on the function to be carried out by the cybernetic information networks in the improvement of attention to citizens; the action, daily more intense, with respect to migratory processes, involving both arrival conditions and integration activities; and quite particularly, the problems of suitable supervision and control that are posed by the fact that some specific public services are managed by private or privatised companies, on which we consider that the same activity of surveillance and protection of the exercise of human rights must be exercised as on the public bodies.

All this aggregate of activities, which form the sinews of the Defensor's supervisory and control action, is aimed, naturally enough, at the basic goal of the defence of constitutional rights, the authentic vehicle and goal of our activity. The inclusion of rights and freedoms in the Constitution is broad and meticulous, bordering on the exhaustive, owing both to the aforementioned reaction to the previous period, and to the aim of meeting the needs of the most disadvantaged groups, some of which, such as elderly persons or persons with a disability, appear specifically in the Constitution. This is the culmination of a positivation process that apparently expresses a sort of historical response to the permanent tendency, a response that seeks to materialise those ideas of a moral nature in positive texts. It is for this reason that the Constitution itself gives them such special consideration and seeks to endow them with substantial panoply of instruments of assurance, of truly protective institutions, among which stands out, precisely because of its specificity, the figure of the Defensor del Pueblo.

The three main groups formed by the constitutional rights of Title I of our Constitution, in addition to connecting with the values that inspire our current legal system, establish a certain hierarchy of values, with respect to the intensity of their protection. This is so with the first group, that of the fundamental rights and public freedoms, in which there appear, together with others, those that apply to any person, regardless of his nationality. This group includes the rights to life and to physical and moral integrity; the freedom of religion

and worship; the right to freedom and security; the right to honour, to social and family intimacy, and to one's own image; the rights relating to the free expression of ideas, thoughts and opinions; the right of peaceful unarmed assembly; the right of association; the right to effective judicial protection and not to be condemned for actions or omissions not defined in the legal system at the time of their occurrence; the right to education, the recognition of the freedom of education and the right to free syndication.

In the second place, the Constitution includes another group of rights called *Rights and duties of citizens*, which include notably: the right to defend Spain, the right to conscientious objection, the right to enter into marriage with full legal equality, the right to private property and to inheritance; the right of foundation, the right to work, and the right to collective negotiation and to freedom of enterprise.

The third group, that of the *guiding principles of the social and economic policy*, includes, among others, the rights that are usually called economic, social and cultural rights. The protection of the family, the income redistribution policy aimed at full employment, the maintenance of a public system of Social Security, the right to the protection of health, access to culture, enjoyment of the environment and of historic and artistic heritage, the integration of persons with a disability, the economic sufficiency of elderly persons, and the defence of consumers and users are some of the goals that are included in this group.

Consequently, our constitutional rights are characterised by the preferred position that they hold in the Constitution and the special protection that it grants them, as proof of their importance and significance; by the explicit foundation on the dignity of the person, which the Constitution emphasizes; by the opening of the respective titularity, which covers both individuals and specific groups; by the graduation of their efficiency, which fluctuates between their direct application, in some cases, and the recommendation on good practice addressed to the public authorities, in other cases; by their unifying consequences, owing to the fact that "they act as a foundation of the political unity without any mediation"⁴ and, lastly, because they do not have an absolute nature, they are not limited rights and, in general terms, each right shall respect the right of the rest and the limits established by the legal system under the assumption that these limits must be strictly controlled by the judiciary.

⁴ STV 25/1981, dated 14 July

This necessarily brief and indicative overview of our constitutional rights must be strengthened, and that is what the Constitution does, just as I mentioned before, with a suitable system of assurances. A complete list of rights and freedoms is of little or no use if the system of positive coexistence in which they are to be applied does not possess sufficient resources of an institutional nature to enforce them. This effectiveness must translate into some situations of human relation presided over by trust, security and freedom. That is precisely where the efficiency of the constitutional rights lies.

In this respect, a veritable policy of human rights, which will guide our steps and our efforts, shall seek to establish and harmonise true plans and actions of positive coexistence for everyday spaces within the constitutional framework. These everyday spaces are nothing other than elementary principles integrating the life of persons. In any

case, if it were necessary to reduce the elementary principles to just two, as in the case of the Biblical Commandments, on which the structure of human rights is founded, as they are acknowledged by the Western democracies, they may be presented as follows: firstly, the principle according to which the fate of every human being is equally important; and secondly, the principle that holds that, despite this equality, each person has a specific responsibility for the success of his own life.⁵ In the case of the first principle, it shall not be considered legitimate or admissible for specific persons or groups to be obliged to sacrifice their conduct on behalf of the community as a whole. In the case of the second principle, the public authorities have the obligation to respect the indispensable rights so that each individual may direct his life in accordance with his personal project. In the latter dimension lies the focus of the supervisory and control tasks that the Constitution itself assures to the Defensor.

⁵ From R. Dworkin: "Prendre les droits au sérieux en Chine". In *ESPRIT* (January 2003)

1.3. THE INTERVENTION OF THE OMBUDSMAN IN THE DECISIONS OF THE COURTS

MATS MELIN, SWEDISH CHIEF PARLIAMENTARY OMBUDSMAN



- Parliamentary Ombudsman of Sweden, Justiceombudsman, since 2004
- Judge of the Administrative Supreme Court of Sweden (2001-2003)
- Presiding judge of the Svea Court of Appeal, Stockholm, Sweden (1999-2001)
- Cabinet Chief of the Court of Justice of the European Communities in Luxembourg (1995-1999)
- Diverse offices in the Swedish courts
- Legal adviser on constitutional law to the minister of Justice up to 1994
- The Swedish Ombudsman may act as a special prosecutor and he has the right to initiate disciplinary actions. He also has the right to take initiatives with the aim to amend laws and to establish guidelines for appropriate administrative judicial conduct

In my country – and in a few but, admittedly, very few, others – the supervision of the courts of law has, for historical reasons, been entrusted to the Parliamentary Ombudsman.

The short story of the historical background is the following.

After his defeat at the hands of the Russian Army in 1709 at Poltava, King Charles XII fled to Turkey where he was to remain for several years. To ensure that laws and regulations were observed in his absence, the King in 1713 appointed a Supreme Ombudsman as his representative. From 1719 and until today the title used to designate this post was, and is, the Office of the Chancellor of Justice.

The King being, at this time, both the supreme judge and the formal head of the state administration, the Chancellor of Justice was to control that judges and other state officials discharged their duties properly. The Chancellor had the right to prosecute judges and other public servants in cases of negligence.

In 1809, after another period of autocratic monarchy, the King was dethroned and a new Constitution adopted, based on a division of power between, primarily, the King and the Parliament. As a measure to guarantee the rights of the citizens and, it may safely be assumed, to counter-balance the Office of the Chancellor of Justice, the new Constitution provided for the election of a Parliamentary Ombudsman. The Ombudsman was to act as the representative of the Parliament and to exercise, and I quote from the *travaux préparatoires*, “supervision of the observance of the laws by judges and officers of state, and to prosecute, with due process of law, those who in discharging their duties, through violence, personal considerations, or for some other reason, act unlawfully or fail to fulfill the duties pertaining to their office”.

In short, Parliament elected a representative, an Ombudsman, to supervise the King’s courts and the King’s state administration.

These original traits of the Swedish Ombudsman institution, rooted in the 18th and 19th centuries, still

apply to our work – even if the King today has no role to play in the judicial or administrative affairs of the State. I do supervise the courts and it does happen that I find reason to initiate disciplinary proceedings against, or even prosecute, a judge.

At the same time, the independence of the courts, and of the judges, is of course of fundamental importance in any system of government based on the rule of law – also in my country. It is, naturally, relevant to discuss whether the supervision by the Ombudsman may be reconciled with the principle of independent courts.

In the United Nations basic principles on the independence of the judiciary it is stated that the independence of the judiciary shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the laws of the country. It is the duty of all governmental and other institutions to respect and observe that independence. As concerns the, should we say, material content of independence it is stated

- firstly, that the judiciary shall decide matters before it impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason,
- secondly, that the judiciary shall have jurisdiction over all issues of a judicial nature and shall have exclusive authority to decide whether an issue submitted for its decision is within its competence as defined by law,
- and, thirdly, that there shall not be any inappropriate or unwarranted interference with the judicial process, nor shall judicial decisions by the courts be subject to revision.

The basic principles do, however, also contain provisions concerning discipline, suspension and removal of judges. It is stated, *inter alia*, that a charge or complaint against a judge in his or her judicial and professional capacity shall be processed with expediently and fairly under an appropriate procedure. Furthermore, judges shall be subject to suspension or removal only for reasons of incapacity or behavior that renders them unfit to discharge their duties. Decisions in disciplinary, suspension or removal proceedings should be subject to an independent review.

The same basic principles, sometimes differently worded, are to be found in other international instruments, such as the Siracusa Principles and the Minimum Standards of Judicial Independence, adopted by the International Bar Association.

The essence of these international standards is, to put it more bluntly, that judges shall be independent but not untouchable. Judges shall be independent under the law, but they are not entitled to put themselves above the law. Members of the judiciary who do not fulfill their duties properly are not only a problem for the parties to a particular case, they risk undermining public confidence in the judicial system as a whole.

This implies that it must be possible to lodge complaints against judges and that some element of supervision is required even with regard to courts of law.

Giving the Ombudsman the right to supervise the courts has several important advantages.

Firstly, the Ombudsman is easily accessible for anybody – a party to the proceedings or a witness – who feels that he or she has been treated incorrectly.

Secondly, the Ombudsman can start an investigation even if there is no reason to believe that the error committed is of such a serious nature as to give rise to, for example, disciplinary proceedings.

Thirdly, the Ombudsman can look into even minor matters and make statements concerning good judicial behavior or the proper way to apply procedural rules which, normally, will not be dealt with by a superior court in appeal proceedings.

Last but not least, since the Ombudsman is independent in the same way as a judge, there should be no grounds for suspicion that his or her interventions have any other purpose than to protect the citizens and to promote the rule of law.

If the Ombudsman is entrusted with this power of scrutiny, certain limitations seem necessary with regard to who may be elected as Ombudsman and to the scope of his or her investigations.

The Ombudsman needs to be an expert in judicial matters, or at least have access to such expertise within his staff. He or she cannot afford to make mistakes in this area. Frankly, to have the adjudications by the Ombudsman respected among the judiciary, it is probably necessary for the Ombudsman to be a highly qualified judge himself. This of course restricts the search for possible candidates for the office of Ombudsman.

Concerning the scope – or maybe rather the object – of investigations, it is of crucial importance that the Ombudsman respects the independence of the courts.

I do not investigate matters related to how a court has assessed the evidence in a case, nor how it has interpreted substantive law, at least not as long as the interpretation made may be considered to be one of the possible legal alternatives available. I could, however, take action if a judgment or a decision is in manifest contravention of the law.

A fairly common type of complaint is that a person writes to me saying that his case has been wrongly adjudicated because too little consideration was given to a certain circumstance or that he is in fact innocent of the crime for which he has been committed. In such cases, I usually examine the judgment of the court but then dismiss the complaint stating that the Ombudsman only under very special circumstances may open an inquiry into a matter that is subject to the jurisdiction of the courts.

In virtually all cases concerning the courts my activities are instead devoted to matters of procedure. The most common type of cases in this area is complaints that a judge handles a case before him slowly or not at all. These cases may seem trivial but I tend to take them seriously, relying on the English saying that "justice delayed is justice denied".

Another element of showing respect for the independence of the courts is that, as a general principle, I do not investigate a complaint against a court while the case referred to by the complainant is still pending, since this might be regarded as an undue interference in the activities of the court. An obvious exception to the rule is, of course, complaints about slow processing.

The methods used by my Office for supervising the courts are not different from those applied in other contexts. Most cases are initiated by complaints from individuals and a few investigations are conducted *ex officio*, on my own initiative, due to allegations made in for example newspaper articles or television programs. Some cases are the result of inspections carried out by the Ombudsmen and his or her staff. When inspecting a court I scrutinize open cases which have been pending for a long time and judgments rendered to ascertain – for example – that they are worded in such a way that they can be enforced and are reasoned in an acceptable way.

Let me give you just a few concrete examples of the Ombudsmen work in this area.

During the one and a half year I have held office, I have not found reason to prosecute a judge. During the previous 10-year period, my predecessor prosecuted five judges. Two of these prosecutions concerned criminal cases where the defendant had

been discharged on probation from an earlier prison sentence. If such a person commits a new crime during the probation period, the court may order him to serve the remaining part of the sentence. The judges were charged because in these cases the defendant was tried for a crime committed before the first sentence. In spite of this – or rather, not observing the fact that the crime was committed before the probation period – the court revoked his discharge.

Another case concerned a judge who delayed the written judgments in three cases in such a way that most of the time for appealing against the judgments had already passed when he finally produced the definite text.

The Ombudsman may also initiate disciplinary proceedings against a judge, the result of which may amount to a warning, a reduction of salary or the removal from office.

During the 10-year period I have mentioned, by predecessor initiated disciplinary proceedings at only one occasion. It concerned a judge who had approved the tapping of a telephone although the circumstances were such that this was not legally possible.

I have, for my part, initiated disciplinary proceedings against a judge who, without foundation in the Code of Judicial Procedure, ordered the police to apprehend and produce a witness before the court.

Let me, as – hopefully – an illustrative example also mentions a recent case. A defendant in a criminal case refused for the fourth time to present himself before a court. A judgment *in absentia* was not possible. After the oral hearing – at which the prosecutor and the legal counsel for the defendant were present but which for obvious reasons was very short – the judge *ex officio* issued a detention order. The court may, on its own initiative, decide to take a person into custody but only after having given the parties the possibility to present their observations at an oral hearing. The decision was appealed against and quashed and the defendant was never apprehended by the police.

The events before the court of first instance were described in a newspaper article the following day and I decided to take up the case on my own initiative. When contemplating whether to initiate criminal or disciplinary proceedings, I took into account the fact that the wrongful decision had been quashed by a higher court and that the defendant was not in fact deprived of his liberty. After some hesitation, which I expressed in my decision, I refrained from taking any other action

than severely criticizing the judge. If the police had been quicker and taken the defendant into custody, I would probably have, at least, initiated disciplinary proceedings.

I think it is fair to say that the Swedish Ombudsmen institution is generally – well, generally in our country that is – considered to have contributed in a substantial way to the interpretation of procedural law and to the development of an informal code of ethics for judges. The statements made by the Ombudsmen in such diverse matters as the seizure of goods, house searches, live radio broadcasts of court hearings, children as witnesses and

informal contacts between the court and the prosecutor are frequently cited in legal textbooks and in judgments.

I will not, however, argue that placing the courts of law within the ambit of the Ombudsman is the only thinkable solution. Other mechanisms of control are certainly possible. To me, the important thing is that there is a possibility to complain against biased, negligent or otherwise improper behavior of judges. I am convinced that such a possibility contributes to the maintaining of public confidence in the judicial system and thus to the stability of the society.

2. THE OMBUDSMEN AND THEIR TERRITORIAL SCOPE

2.1. THE REGIONAL OMBUDSMAN AND THE OMBUDSMAN FOR A NATIONAL COMMUNITY: RELATIONS BETWEEN OMBUDSMAN INSTITUTIONS AT DIFFERENT LEVELS

HERMAN WUYTS, FEDERAL OMBUDSMAN OF BELGIUM FOR THE FLEMISH COMMUNITY



- The Flemish member of the Federal Ombudsman institution of Belgium (1997-2005)
- Vice president of the European Region of the International Ombudsman Institute (IOI), elected at the Durban International Ombudsman Conference (2000). Chief of the European region until December 2004
- He was the first Federal Ombudsman of Belgium (1996)
- Researcher at the Catholic University of Leuven and lecturer at the Erasmus Faculty of Brussels in courses on citizen participation, democracy, and local and regional structures in Europe (1968-1997)
- Degree in Political Sciences and doctor of Social Sciences
- The House of Representatives appoints two ombudsmen: one for the French-speaking region and the other for the Flemish region, both of which are designated as Federal Ombudsmen, and they act collectively. They have competences in complaints relating to the federal authorities, except in the case of those referring to administrative authorities, which have their own ombudsman by a separate legal provision

THE FEDERAL OMBUDSMEN

(Summary of the original lecture)

I thank you, Mr Ribó, for the invitation. I'm very glad that I have the occasion to speak here. I would like to explain the special situation of Belgium.

As you know, Belgium is a very small country; it's only 10 million inhabitants. It has three communities and three regions and a combination of those, which make the situation of the ombudsman a little bit special.

But it's not so special that we have problems with it. There are no problems between the regions and the federal ombudsman, and that needs to explain a little bit what regions are in Belgium, and what the regional and the federal ombudsmen are.

I do not want to give an exposé on the political structure of Belgium, but this is very important: in the federal States we are parliamentary ombudsmen. This means that we have been chosen by parliament.

We have, at a federal level, the House of Representatives and the Senate, and our Constitution says that Belgium is a federal country. I do not agree with that. A federal system comes together from different parts and that is exactly the contrary of what happened in Belgium. We were one unified State until 1970s/1980s more or less and then we started splitting up. So I prefer speaking of a regionalised country. The specificity in our system is that there is no relation, hierarchically speaking, between the federal and regional parts. So there is not one single possibility for me to control the regional ombudsman, or for him to control me. And

that's very specific in the political structure of Belgium. There is no hierarchy between the federal system and the regional system. Keep that in mind.

This means that we cannot intervene in the legislative power of the regions. Like the regions cannot intervene in the federal level, although they have the power to explain or to change federal laws if they have competence. The other institutions, the King, the Senate, are, politically and from our point of view, not interesting. We are only accountable to the House of Representatives.

There are several other organisations in Belgium with a similar task. There is a parliamentary committee for the information services (the YI committee) and a police committee (the P committee). This means that we do not have any competence with regard to the information system, nor with the police system. If a complaint of these comes we have to send it to the institutions which are responsible for its investigation. As for the judiciary, we do not have any competence on the whole judiciary system, not at all. When a complaint comes in, we have to send it to the Conseil Supérieur de la Justice. The federal ombudsman's remit is completely different from the regional ombudsmen's one, so there is an absolute distinction between the federal and the regional ombudsmen.

This may be difficult to explain to other federal countries in which the federal system has a certain amount of control over the regional system, see Germany. But this does not exist in Belgium. We have inspired us on the Scandinavian type, at least theoretically. If you go into detail, it can be different. But what is absolutely certain is that we are a parliamentary body. We have not been appointed by government; we have the control over the mediation functions like most ombudsmen, but this is only theoretically.

So there is a difference between theory of being a parliamentary ombudsman and practise. Although we are chosen by parliament, the most important element in the Belgian political system is not parliament, but government. If the ministers accept something, the government of the political parties will do the same in parliament. Even the ombudsmen Acts, voted in 1995, had been made completely by government and given at the last moment to the parliament, which, eventually, passed them.

So there is a difference between reality and what is written down in texts. The only untouchable thing is that it is absolutely impossible for us to have some hierarchy power on the regional government or on the regional ombudsmen and vice versa.

You know that we have two federal ombudsmen: French-speaking and Dutch-speaking. I am the Dutch-speaking one, but it does not mean that at the federal level there is a division of power. I personally I preferred the Portuguese idea of the Provedor de Justiça because the Provedor de Justiça does not choose in advance nor the inhabitants nor the administration.

The ombudsman is somebody who remains aside from both parts and he receives complaints and will try to develop what is behind it, and then he goes to administration to ask what the point of it is. Only afterwards can he decide or try to go further in his search.

An interesting point is the independence. I do not want to go too far in it but I want to make a distinction again between what is written. I want to put emphasis on the financial issue. That is important. We have what is called a provision (*une dotation*) we do not belong to the budget of the ministry and this is really true: the government does not intervene in fixing the amount of budget we need. Of course, parliament can do so and parliament does it. It can refuse the money if it wants to. So that is the point where the independence is not absolute.

The next point is important too; the political neutrality. But there too I want to make a distinction between what we tell officially and what I have told the last nine years at international meetings and the real exact situation of the moment. Since we have to be renewed by parliament, and once you are a candidate, you need support of parliament. And parliament means political parties. And those who do not do so, they will not be re-elected.

We have a year more or less 6000 complaints. And we have success in the 85% of cases. That's very good. Internationally it's acceptable. But what does it mean? It means that in the 15% we have no success. The reason for some of these cases is in the Administration. But a lot of them have to do with the recommendations that we send to parliaments. However, until three years ago, they did not take any notice about them.

Where do the complaints come from? We had until three years ago almost a majority, more than 40%, in the financial department. Nowadays it has changed a little bit. Maybe we are so positively working that the financial complaints have been reduced until 27% more or less and the social sector ones, until 60%. In the economic sector we have almost no competence. And you would say: "Where is education?" That's for the regions. We do not have any competence in education. We do not

have any complaint of it because it is regionalised, so we do not have any competence to intervene.

As federal ombudsmen we can be the auxiliary of the house. They can use us to control the government. They can have a lot of influence if they want to use it. But as long as parliaments do not really react, and now I'm only speaking of the federal parliaments it is a real problem.

I think that we are living in a paradise in Belgium. We do not have major problems, we do not have fights, we do not have any difficulties. But not all institutions are working like they should. And that's something that should be kept in mind for further discussion.

That's it. Thank you.

FRÉDÉRIC BOVESSE, OMBUDSMAN OF THE WALLOON REGION



- Médiateur (Ombudsman) of the Walloon Region of Belgium since February 1998
- Legal adviser to the Belgian Federation of Cooperatives (FEBECOOP) for 8 years, from 1988 to 1995
- Adviser to the service of the Médiateur of the Walloon Region for three years (1995-1998)
- Degree in Law from the University of Montpellier
- In 1994 the Walloon Regional Parliament signed the Decree that opened the way for the creation of the regional ombudsman. With complete independence of the Parliament, the Government, the Administration and the citizens, the competences of the Médiateur of the Walloon Region include, briefly, the reception of complaints relating to the functioning of the regional administrative authorities of Wallonia in their relations with citizens

RELATIONS BETWEEN OMBUDSMAN INSTITUTIONS AT DIFFERENT LEVELS

I cannot begin these words without thanking our host, Mr Rafael Ribó, for having shown us such a warm reception. Likewise, in addition to the expression of this gratitude, I also wish to add my sincere congratulations for the 20th anniversary of the Síndic de Greuges of Catalonia.

Dear Mr Ribó,

This is the second occasion within a short period of time that you are receiving me in Barcelona and I value your availability and the information that you have always been kind enough to convey me. I extend this acknowledgement to your whole team, which lends you its support. In your invitation, you expressed the wish for me to present before this honourable assembly the situation of the parlia-

mentary mediation in Belgium, at all the various institutional levels.

Allow me first to mention that the interpretation of the terms that I will be using varies according to the interlocutors involved and the institutional and constitutional situation that each has experienced in his or her region.

If we speak of federalism, of regionalism or even of the community, no European country presents a situation identical to that of any other. The similarities are not significant.

Now that this point has been made, I would also be wary about the considerations that may become judgements linked to the institutional situation in one place or another in our Union, by one Ombudsman or another, whether national, federal, regional, community or local.

If you have visited our country in the course of this year, there is an event that cannot have escaped your attention: this year we are celebrating the 175th anniversary of the creation of Belgium and, at the same time, the 25th anniversary of its regionalisation.

If we look at the history of Belgium, one thing is evident: before it became Belgium, our country was already highly European. Our territory was once Austrian, once French, once Spanish, once Dutch. It was also the battle ground of the great European powers. Our country is a child of war, born in 1830 from a consensus between these same European powers, a consensus in which our ancestors had very little to say.

Despite this fact, it did not take long for the regionalist vindications to arise. It may even be considered that the regionalist question has formed part of the roots of our State, which is, in spite of it all, unitary.

Even though they are fascinating, I cannot extend myself on the stages of Belgium's regionalisation. Nevertheless, I can summarise them. In 1890, sixty years after the creation of Belgium, the regionalist current was already under way. Accordingly, in Wallonia the regionalist congresses succeeded one another. In 1912, Jules Destrée, an ardent defender of Wallonia, wrote in his renowned historic letter to the King: "Sir, there are no Belgians. What there is in Belgium are Flemings and Walloons".

Between the two World Wars, the linguistic battle grew harsher and only the sound of the Nazi boots curbed the impulses of some people. Thus, the first attempts to turn our country into a federal State were the object of a proposal of constitutional revision, which was rejected in 1931.

The federalisation process in Belgium revived in the year 1963. In fact, four official linguistic regions were recognised: the French-language region, the Dutch-language region, the German-language region and the bilingual region of Brussels.

Despite this, Belgium had to await the reform of 1980 to enter irreversibly into the era of federalism, when the Fleming and Walloon regions were created. Many other reforms supplemented the process that had been initiated. The destiny of Brussels, the capital region, was regulated and the federal entities' competences together with the respective financial means were increased.

At present, Article One of the Belgian Constitution provides that "Belgium is a Federal State made up of communities and regions".

In addition to the pre-existing federal institutions – the Chamber of Representatives, the Senate, the King and the Federal Government – each regional and community entity has its own institutions, parliament and government.

In my opinion, the originality of Belgian federalism lies in what may be called the "management of competences" at each level of authority. What prevails is the principle of independence and autonomy. The autonomy of the local authorities – provinces and counties – is an established fact despite the existence of an essentially legal regional guardianship. The distribution of competences between the federal State and the federated entities has been and continues to be the object of harsh political negotiations. The general principle that may be inferred from the constitutional reforms is a progressive assignment of the federal State's competences to the regions and communities.

The process is under way and it is unstoppable.

At this point it would be well to make a historical point. While the Walloon regionalism – in the south of the country – affirmed itself with "almost State-like" vindications until the regionalisation of 1980, today the perspectives have become reversed between the north and the south of the country. Indeed, for many decades the Fleming vindications were mainly linguistic, vis-à-vis the hegemony of the French-speaking culture that marked all the levels of authority. These vindications were achieved during the post-war period and they reversed the position of Flanders in the management of the Belgian State. Wallonia, weakened by the decline of its iron and steel industry that had passed its time of glory, had to emphasize its vindications in order to deal with a new imbalance to which it felt it was becoming the victim. Accordingly, at the beginning of the third millennium, it appears that Flanders is perfectly adapted to the regionalisation and it affirms that it is prepared to assume, alone, its own destiny, whereas Wallonia, which is recovering slowly from the scares of the economic crises that have slowed down its economic resurgence, finds itself within a federal State of solidarity that assures a fairer and more equitable distribution of wealth. In a certain sense, this reflects the return of the pendulum.

Whatever may happen in the near or distant future, the competences of the federal State will diminish and those of the regions and communities will increase.

To this must be added, in accordance with the concept of independence to which I referred a moment ago, that the federal or community competences are exclusive to the entity that holds

their responsibility. This means that there may not be any type of superimposition, interference or concurrence between the various levels of authority with respect to the same granted competence.

Moreover, by means of governmental action or parliamentary activity, each federated entity may legislate and intervene freely in the domains of competences that pertain to them. This means that, in our country, a federal law is equivalent to a regional decree and vice versa, without any superiority of the federal provision according to the principle of the hierarchy of rules.

In summary, federal State = region = community.

I would insist on this characteristic of Belgian federalism, which is a unique case in Europe. In this respect, an example is that Belgium may be represented by regional instances before the European instances, depending on the matters and competences involved.

This summary of our constitutional adventure, which is far from having reached its end, allows us, I hope, to better understand the ties, or rather the absence of ties, at the institutional level between the federal institution of the Ombudsman and the regional and community ombudsman institutions that exist in our country. I speak of institutional ties, of course, since ties of cooperation and friendship unquestionably exist between the Belgian parliamentary ombudsmen.

With respect to the scope of our interventions, according to the competences to which we are referring here, there can be no possible interference, not even in certain matters in which the border between the regional and the federal is still unclear. This is the case with certain tax mechanisms or of the social indemnification procedures for some categories of the population, such as people with a disability.

Just as in the Walloon region, the Fleming region, having fused the Fleming community, possesses an ombudsman with whom we cannot concur on the examination of certain claim files, outside the frame of friendly contacts and common initiatives which we carry out mainly through a network of Belgian ombudsmen. The same thing occurs with respect to my fellow ombudsman of the French-speaking community.

Consequently, just as I mentioned, the lines of collaboration intervene in our institutions. With respect to the area of the Walloon region, these lines of collaboration are manifested both in the federal and the community areas.

Indeed, just as you will have observed over the course of this talk, which can be no more than a summary of our reality, the constitutional situation of our country, which is particularly complex and difficult to understand for most people including, of course, the most disadvantaged layers of society, calls for a high cultural level.

Consequently, to identify a conflict, to set it within the context of the pertinent competence, and to identify the responsible level of authority, becomes a Kafkian puzzle for citizens. It is not strange, therefore, that we ombudsmen are addressed by people who are knocking at the wrong door. While respecting the frame of our competences, which is likewise the frame of our efficiency, our task is to give full meaning to administrative transparency. For this reason, within certain simplicity, each ombudsman who has been addressed mistakenly, forwards the respective claim to his competent fellow ombudsman so that it may be examined. This is the most appropriate procedure for institutions such as ours which are intended to encourage contact and dialogue between citizens and the Administration.

In 1998, when I acceded to the office of regional Médiateur, I immediately began a process aimed at optimising the accessibility of my institution (with the possibility of submitting complaints orally, absence of formalism, free telephone number, interactive website, etc.). Accessibility means proximity. Accordingly, over the course of the years I developed a network of decentralised offices throughout Wallonia. At present there are thirteen contact points where my services are provided during a full day, every two weeks. This network, which has already been completed, enables my institution to record more than one quarter of the claims that reach us each year. Two years ago, after creating an Ombudsman service in the area of the French-speaking community of Belgium, I proposed to the association of federal ombudsmen and to my new colleague of the French-speaking community, that we should associate ourselves in order to carry out common tasks in the five foremost cities of the Walloon region. The interest of this initiative lies in the fact that it allows citizens to address themselves to a single access point for the purpose of orally reporting a conflict to be handled, regardless of the competence to which it pertains or the level of authority involved.

Moreover, my colleague of the French-speaking community and I work together on important tasks with the aim of making our institutions better known to the general public. Furthermore, we develop a common methodology in relations that we maintain with our respective parliaments.

For the time being we are carrying out an activity of cooperation with the ombudsman institutions of Western Africa, and with the members of the Association of Ombudsmen and Médiateurs of the French-speaking Countries (AOMF), sharing with them our fruitful experience within our own institutions.

Just as you have been able to observe, the ties existing in Belgium between the ombudsman institutions of the various levels of authority are real and, in my view effective, even though it would be well to go further in order to strengthen our cooperation to the benefit of our fellow citizens' general interest.

Round the world, both in Europe and in other places as well as in our country, the ombudsman is gradually making himself seen to be an indispensable element in citizen consensus.

Our peoples feel a growing citizen responsibility and are expressing a growing demand for a veritable contract of society that will define the rights and obligations of the parties. Each person has his share of responsibility and shall render account for it. There is no room for an unequal dispute.

Today our fellow citizens are vindicating administrative transparency. The legal provisions on the motivation of administrative acts and on the access of the citizen to administrative documents merge to achieve these aims. Nevertheless, there remains a long road to travel since it is a long way from the words – in this case, legislative provisions – to the facts.

Our fellow citizens now wish to participate in the life of the city. They want to be consulted on the major territorial planning and development projects, for example. They want quality of life to be an essential element of environmental policies. They want to be able to question politicians and to obtain precise clear answers to their questions and concerns.

Today, our fellow citizens want a modern, receptive and efficient Administration. The public service shall be the mirror of the action of a State or a region.

At the present time, our fellow citizens are tired of the plethora of laws, decrees, regulations, circulars, proceedings, etc. The time has come for administrative simplification. Behind this concept there is a whole state of mind, a deep change of mentality that positively affects each actor of society. All these legitimate and non-restrictive pretensions of our fellow citizens are inscribed in a still excessively pronounced way in a complex setting.

It is a setting, as you will have understood with respect to Belgium and as you already know with respect to the European Union, that involves a process of complexity which favours opacity and abuses and which elicits, as a consequence, the rejection of the European citizens.

“Ignorance of the law is no excuse”. Can we still lend credit to this maxim in view of the multiplicity and complicity of the present rules of law?

Faced with this evidence, who can question the need and legitimacy of the médiateurs and ombudsmen?

Not only the regimes that become democratic need the Ombudsman to reveal, strengthen and develop their democratic intentions; our democracies need this figure as well. Even if they are consolidated, they need institutions such as ours to question themselves permanently. There is no democracy without control. The Ombudsmen are, undeniably, a powerful instrument for strengthening the existing control mechanisms which are increasingly required to confront walls of opacity.

But let us not be mistaken: mediation is a tool and not an end in itself. It is a tool that we, the Ombudsmen, use with the aim of achieving the greatest possible efficiency and perfection in our forms of intervention. In any event, let us not brood about *errare humanum est*. The road to perfection is long and perfection is unfortunately impossible to attain. Awaiting us along the way are mistakes and impediments that will slow our progress.

We must give our attention to the development of the Ombudsman, a development which has proven exponential in recent years. Indeed, this development has reached a point where any form of dialogue between the citizen and the public authority implies the creation of an Ombudsman.

We must preserve the specificity of the Ombudsman and, more specifically, of the Institutional Ombudsman, with respect to this figure's independence and the generality of his competences.

This is the case with the federal, regional and community ombudsmen in Belgium. Even so, we must remain watchful to avoid sinking into a complex setting of proceedings.

What's more, the public, institutional and parliamentary ombudsmen should mobilise themselves more to join and federate their efforts, rather than to promote division.

I am acquainted with the discourse of certain international instances which advocate the cre-

ation of categories of ombudsmen and a hierarchisation of bad taste that is not based on any legitimate justification. Just as I mentioned at the beginning of this paper, in many of our European States where federalism has made advances, this federalism has adapted itself to each State's own specificities. I am not able to describe them but in Spain, Italy, Germany and other countries, the realities which the Ombudsmen face are distinct. One thing unites them, however – their very purpose: to serve the citizen. This purpose is the same for all the Ombudsmen.

In 2001, at the behest of Jacob Söderman, the European Ombudsman, a meeting of national and regional ombudsmen of the European Union was held in Brussels, and partly in Namur at the request of the regional and federal ombudsmen of Belgium. This meeting brought together in one place the national and regional ombudsmen of the Union. What's more, the plenary sessions and the workshops that took place were organised for both national and regional ombudsmen. With respect to the topics and the discussions that were held in the course of the diverse working sessions, the distinction between national and regional ombudsmen was not considered pertinent. Accordingly, the general interests and the specific interests relating to certain matters are not different for us, whether we are national, federal or regional. Quite the contrary, this meeting highlighted the timeliness of joining our institutions and the need to share common values and enriching experiences.

That initiative, which had taken time to mature, favoured by Belgium's specific situation, has not been resumed, something which I regret.

If the European Union remains a union of States, the citizens understand that the reality of the Europe of the regions also remains, meaning that it is something that it would not be wise to overlook.

In my country, in my region, I fully assume my function as Médiateur, which has been entrusted to me by the Walloon Parliament. In this respect, I may be qualified as a national ombudsman with a regional calling, to the extent that the federal level has no authority of intervention within the scope

of my exclusive competences. The same occurs in the foreign relations that are maintained by the regions, which formalise cooperation agreements, such as treaties, with foreign States or regions. Consequently, the task and legitimacy of the representativeness of the regional ombudsman in the international instances should not be devalued.

The international organisations of ombudsmen, whichever they may be, bring together national, federal, regional, community and local ombudsmen. If the Ombudsman is a synonym of good sense, of judiciousness, then the Ombudsmen shall be judicious and shall respect one another.

This is the respect that we preach and seek to achieve in our country with all the ties that we maintain with the diverse Ombudsman institutions at the various levels of authority. This goal, which calls for an effort from all the parties concerned, should be the object of reflections on a greater scale, primarily geographic.

Ladies and gentlemen, Dear Mr Ribó:

Your institution is celebrating its 20th anniversary. Mine has recently celebrated its 10th. The institution of the Síndic de Greuges, directed for more than ten years by your predecessor, Mr Anton Cañellas, and now by Mr Ribó, is one of Europe's most emblematic regional ombudsman institutions thanks to the quality of your work and the trust placed by the Catalan institutions in the task of the ombudsmen. I think that your region possesses a veritable culture of the Ombudsman, a culture that is an example for us all. More than thirty Catalan counties have a local ombudsman. This is an exceptional number, bearing in mind that in my region there are only two important cities that have such a figure... another 260 are still required!

Allow me to reiterate my congratulations and to wish you all the best in the remaining three years, which will have my attention and interest; and allow me to express my gratitude for your invitation.

Thank you all for your attention.

2.2. THE SETTING-UP OF THE OMBUDSMAN AT LOCAL LEVEL

ULCO VAN DE POL, OMBUDSMAN OF AMSTERDAM (HOLLAND)



- Ombudsman of Amsterdam, Gemeentlijke and of five other municipalities (Almere, Landsmeer, Waterland, Weesp, Oostzaan en Zaanstad) since March 2005
- Former member of the Academy of Criminal Law of the Free University of Amsterdam
- Former adviser to the Department of Public Law of the Netherlands Ministry of Justice.
- Member of the Registratiekamer (Netherlands Data Protection Agency) 1994
- Deputy justice of Amsterdam (1983)
- Licentiate and doctor of Law
- The office of the Ombudsman of Amsterdam was instituted in 1987. Its tasks are set in the Statute, which grants the Ombudsman complete independence and gives him access to everything required to carry out his investigations. He may not investigate complaints against the local, national or provincial governments, cases pending judicial decision or matters relating to consumer affairs

INTRODUCTION

Amsterdam has had an ombudsman for a relatively long time. My respected predecessor Nora Salomons became the first holder of this position back in 1987. I succeeded her in March of this year.

The Dutch capital was the first city to appoint an ombudsman. Other high-profile cities followed. From 1st January 2006, every municipality in the Netherlands - and also other public bodies - must have an ombudsman function. I say 'function' because the ombudsman may be a person or a committee. Municipalities without such a function will fall under the competence of the national ombudsman. This situation is regulated under the General Administrative Law Act that includes provisions for dealing with complaints from members of the public.

For a few years now the Amsterdam ombudsman has been serving a few other surrounding municipi-

palities as well. Apart from Amsterdam my area covers two larger towns each with a population of almost 200,000 – Almere and Zaandam – and a smaller town called Weesp. More municipalities in the area are signing up for the ombudsman with a view to the new Act. In total there are approximately 1.2 million people in my working area.

My appointment as ombudsman, the new Act in the Netherlands and your conference present a good opportunity to reflect on the added value of having an ombudsman at local level. Maintaining an independent ombudsman's office is costly for large municipalities and unaffordable for smaller ones.

I will deal with the following subjects today:

- functions of the ombudsman;
- powers;
- organisation at local level;
- strategy for performing the ombudsman's work.

FUNCTIONS OF THE OMBUDSMAN

Broadly speaking I see two functions for an ombudsman. One is to investigate and resolve complaints professionally and rule on the soundness and carefulness of action by government authorities. This is our primary function for members of the public. People must be able to go to an independent body if they encounter problems with local or national government.

The second function is to identify structural deficiencies, or shortcomings in services the government provides to the public. The possibility to hold up a mirror to government officials is an important reason for appointing an ombudsman at a high level.

A precondition for both of these functions is that the ombudsman's work must not be confined to investigating reported complaints. Ombudsmen in the Netherlands also hold authority to initiate investigations. This creates greater room for manoeuvre. The ombudsman determines the scope of the investigation and does not simply have to fall in line with the person making the complaint. But the reason for beginning a certain investigation will naturally often stem from a complaint made by an individual member of the public.

POWERS

An ombudsman possesses far-reaching powers. Although I have not conducted any comparative research, I assume that the powers that exist in the Netherlands are similar to those in other countries. The ombudsman has the right to obtain all information necessary for performance of his work. Government authorities have an obligation to co-operate and to respond to questions and requests. A ruling given by an ombudsman has no legal force like a judgement by a court of law. However, government authorities have a duty to act on recommendations. Publicity is a powerful weapon. If you use it, however, you relinquish your control over what happens. Politicians may seize on a thorny subject and the ombudsman runs the risk of losing the lead role.

ORGANISATION AT LOCAL LEVEL

What does an ombudsman need in order to do his job?

- public awareness of your existence;
- municipal network;

- independent position;
- professional staff to deal with complaints.

Awareness and reach among the public

Awareness?

This is a permanent task. Research in Amsterdam has shown that the ombudsman is known particularly among elderly white males of Dutch origin with a higher level of education. That is not what you can call representative. Nevertheless, a major group among our customers are people who have dealings with the Amsterdam social services department. They are regular visitors to the ombudsman's surgery. This target group consists of people of all ages, of Dutch and foreign origin. But the figures present a distorted picture. Between 40 and 60% of our customers come to us with very serious complaints about the social services department and about help in clearing debts.

Yet there are still important sections of the population that I do not reach. Since taking up my position at the start of this year, I have consistently stated that I want to be the ombudsman for all the citizens of Amsterdam. By that I mean all sections of the population. To achieve that kind of reach you have to redouble your efforts and that's precisely what I intend to do this autumn.

How do you reach an Amsterdam citizen?

An Internet website has become an indispensable means of reaching people. We are refining our website. We are turning it into an interactive platform for communication and information. Members of the public can visit the website to get information about every domain - housing, healthcare, taxes, public spaces, traffic and transport - and view cases the ombudsman has already addressed. People can also submit a complaint by e-mail using a complaints form. The form includes a checklist that shows people whether the ombudsman is the right person to deal with their case. Does the government department concerned already know about the complaint? Is the department part of the municipality, or does the matter concern state taxes, which fall outside my remit? There are also links to other authorities, like the courts, the national ombudsman and committees that deal with complaints in distinct sectors.

The website and the folders provided by municipal departments describe the ways people can lodge complaints:

- by letter
- by e-mail and
- at the walk-in surgery and by appointment

This easy access is one of the extras a local ombudsman can offer. It gives the ombudsman face-to-face contact with members of the public and all their emotions. They come to the surgery carrying plastic bags full of papers they empty on to the table. A very varied and colourful mix of people visits the ombudsman. Sometimes our staff is able to resolve problems with municipal departments during the surgery. Whatever happens, we inform everybody within a few days about progress of the steps we are taking. This really does cultivate trust among the public.

To increase our accessibility still further I am also going to hold surgeries in the other large municipalities of Almere and Zaanstad. It is a way of strengthening relations with local administrators and civil servants.

The relocation of my office from the town hall to an attractive building on an Amsterdam canal - which is easily reachable - is another way of giving expression to the ombudsman's independent position.

Municipal network

Good co-operation with municipal departments is an absolute must. The possibility to establish and maintain a local network with these departments is a big advantage of having a local ombudsman. The people who deal with complaints at the departments and their co-ordinators are important contact persons for us.

Maintaining the network does take a lot of time, however, and it requires the permanent attention of the ombudsman and his staff. I often feel like a travelling ambassador to the 40 or so Amsterdam municipal departments, the 14 local councils and their bodies and the other municipalities in my portfolio. It comes to a total of approximately 20.000 civil servants. But ultimately there are enormous benefits to interacting smoothly with these departments.

Trust

Trust is something you must earn. First and foremost, we must be convinced that we are providing quality work in our role as watchdogs. Provided that we are doing our job properly - and checking with your colleagues can be a good way of finding out - you must build trust by letting the public see what you do. The message we must convey is that the ombudsman is an independent investigator and adjudicator of the carefulness and soundness of action taken by local government. You do have to get publicity with a degree of regularity. All the same, you need a few high-profile cases to keep your name alive among press and public.

Independent position of the ombudsman

Over a few drinks people like to moan about the municipality. The citizens of Amsterdam have a reputation of being experts in this field. But how do you get a picture of the serious complaints? First of all, people must know that the ombudsman exists and they must have confidence in the action he takes. Originally, the idea in Amsterdam, and probably elsewhere in Europe, was to set up a kind of complaints desk hidden away on the top floor of city hall. My predecessor Nora Salomons fought tirelessly to get a fully-fledged ombudsman's office. This means an office truly independent in the municipal hierarchy in that the ombudsman receives no instructions from local authorities, cannot be fired and enjoys a protected position as regards budget allocation. These matters have been properly arranged in Amsterdam. I have a position that, in terms of respect, is similar to that of an alderman. A key difference is that the city council cannot vote me away as they can with aldermen. In that sense my position is similar to that of a judge. Another important factor is that the ombudsman's budget is set by city council - the highest body in the municipality - and not by the mayor.

Professional staff

I encountered an professional staff of almost 20 people when I became ombudsman. I say 'adequate' deliberately. Not all my staff have university education. From my previous job as a privacy watchdog, I had solid experience in setting up a front office. The front office performs an important function for the public. It provides first line assistance by telephone, resolves matters of a more routine nature, and establishes and maintains a database of frequently asked questions. It is not the ideal task for people with university qualifications. They tend to disagree with each other and that sometimes simply aggravates the problems still further. They are best deployed on looking into complaints in depth and conducting the formal investigation. They are the people you need in the back office.

A danger when operating in a watchdog setting is that you risk losing touch with reality and thinking you always know better. Knowing the business is essential for the quality of the work and for gaining understanding and respect among officials and civil servants. It's also good to put yourself in the position of others: not just in the position of the complainer/applicant, but also in the position of the party against whom the complaint is directed. An ombudsman who personally holds a surgery can put things in the right perspective. It also corrects the picture of the sad complainer and the

ruthless authority. There are some complainers you would prefer not to see too often. Work experience placements, working visits and regular talks with major municipal departments are useful ways of reducing the glass tower effect. Job rotation is another must. Don't spend your entire working life being a watchdog. All activities of this kind can be organised excellently at local level.

STRATEGY

Once you have your independent position as an ombudsman, a sufficient budget and an adequate staff, the obvious question is how do you perform the functions of your office - handling complaints and identifying structural deficiencies? Do you wait until you receive complaints, or do you actively go out in search of situations that require action? I prefer the latter option. The ombudsman must swing into action whenever the quality of services provided to the public is in jeopardy. In other words, he must fulfil his task in the socially important fields where a member of the public has dealings with the local government: public order and safety, spatial planning, housing, employment, education, healthcare, traffic, transport, the environment, population registers, taxes (and other duties) and, last but not least, social services.

I mentioned a little earlier that I want to be an ombudsman for all the citizens of Amsterdam. The broad remit I have just outlined is in line with this role.

Let me explain my approach. Together with my staff, I explore the social sectors I have just mentioned. The obvious question is whether the ombudsman fulfils a sufficient role in monitoring the quality of service by dealing with complaints. If you recognise a pattern in the complaints, you must present your findings to the responsible officials.

For example, a few weeks from now I will hold a presentation for the alderman responsible for social services and senior members of his staff. With a presentation illustrated by examples, I will show the existence of structural problems that I have noticed in my first six months as ombudsman. I will hold up a mirror, so to speak.

I will do the same for the secretary to the municipality. The secretary in this instance is a senior official who assists the municipal executive, i.e. the mayor and aldermen. The secretary is the highest ranking civil servant in the municipality. The executive has designed an impressive-looking programme to improve quality of service. It sounds too good to be true, and that's exactly what it is.

But I am convinced that those concerned have good intentions.

However, not everything that government authorities do is in the best interests of the public. There are all kinds of financial levies, for example, or a refusal to grant a building permit or the imposition of an official order. A member of the public will then face a government apparatus that is a formidable opponent in many cases. This calls for careful and fair action.

The municipality of Amsterdam has opened a call center. The call centre acts as a front office for municipal departments in dealing with members of the public. But the ordinary man or woman is unable to penetrate beyond the front office if they want to know the basis for a tax assessment that dropped through the letter-box or why an application for a building permit has been rejected. A call centre then allows the government to shield itself rather than be reachable for the people it serves. In that respect, a contact centre will fail to come up to the expectations of officials.

In other fields of society, too, quality of service is at risk. My staff scans sectors to find out where services provided to the public are under pressure. Let me mention a few examples:

- housing: this concerns mainly the allocation of temporary homes while urban modernisation projects are in progress;
- camera surveillance: installation of cameras by the municipality in a certain area, with a view to enforcing public order and increase safety, almost invariably leads to 'shifting' effects: people who live near the area under surveillance are subjected to extra inconvenience and other members of the public are also inconvenienced. How does the municipality respond? By installing yet more cameras or by stating that it does not want to interfere with the trial configuration;
- clearing up of discarded bicycles, a typical Dutch problem. In the centre of Amsterdam, the parking of bicycles is a bigger problem than the parking of cars. Discarded bicycles chained to bridges or left in cycle stands occupy perfectly good parking places. The bicycles are cut away and removed by the municipality, but sometimes this happens in a heavy-handed way.

All of these subjects are highly suitable for examination by a local ombudsman.

Methods of investigation

The ombudsman is not an academic institution, but the results of the ombudsman's work must

have sufficient relevance to be usable. You need to choose an appropriate method for investigations that go beyond examining an incident. Let me mention a few that are also usable in combination with each other:

- bundling of complaints so as to produce a summary report;
- examining dossiers by means of a checklist;
- holding interviews with key figures;
- getting information from helpdesks, interest groups and so on;
- opening your own helpdesk;
- acting as a mystery guest;
- going out on to the streets, taking photographs, or seeing for yourself whether the public is being subjected to inconvenience, like defective street lighting or public transport signs that do not work.

A local ombudsman is ideally placed to apply methods of this kind.

Looking for partners and allies

There are always potential partners. You have fellow ombudsmen, for example, either in your own country or in other countries. Also consider similar kinds of independent institutions. We are intensifying our co-operation with the other five local ombudsmen. I am trying to set up contacts with the Amsterdam Audit Office, the Integrity Office and the Accountants Department. These are other steps that a local ombudsman can easily take.

Establishing contacts can also mean:

- exchanging knowledge;
- exchanging information;
- conducting research jointly;
- refraining from research because a similar institution is already doing so.

Together with the Audit Office, we are comparing our annual plans and harmonising our work. Do not underestimate the political and publicity value of a joint study.

Publicity

One of the most powerful weapons of any watchdog is publicity. It is unwise to seek publicity too

early. Many people see the mere announcement of an investigation by the ombudsman as a condemnation of the powers that be, regardless of the outcome. The findings of an investigation must always be made known first to the authority concerned. Do not suddenly confront an authority with publicity, because you will immediately push the officials on to the defensive.

It is wise to develop a stable publicity policy. Publish according to fixed criteria. You can then avoid charges of being selective, of always having a certain official or government department in your sights. Dose publicity. Not every case is front-page news in the local press. Try to give the investigation a positive side. The government department concerned has acknowledged its mistake, has promised to rectify the situation, the ombudsman will make recommendations and the department will act upon them.

ADDED VALUE OF THE LOCAL OMBUDSMAN

- Accessible to the public
- Direct access to local officials
- Knowledge of the local situation
- Investigation on the doorstep
- Contact with the local press

QUICK STEP IN AMSTERDAM

- Be somebody who resolves complaints for members of the public
- Hold up a mirror to the government
- Ensure easy access
- Be independent but not remote
- Inspire your staff and train them as professionals
- Give your investigation a focus, find the right method and press ahead vigorously
- Investigate important cases on your own initiative if quality of service is at risk
- Find allies and partners
- Develop an effective publicity policy
- Make sure you enjoy your work, do not make a rod for your own back.
- Never forget that for as long as there is government there will be a need for an ombudsman.

2.3. THE STATE OMBUDSMAN IN THE FEDERAL STATE: THE AUSTRIAN OMBUDSMAN

PETER KOSTELKA, AUSTRIAN OMBUDSMAN



- Ombudsman of Austria since 2001
- Federal Chief of Social Affairs, Traffic, Health, and Youth and Family Affairs, since 2001
- European representative in the International Ombudsman Institute (IOI)
- Vice president of the International Ombudsman Institute (IOI)
- Member of the Austrian House of Parliament since 1990, Under-Secretary of State on the Federal Council, and member of the Social Democrat Parliamentary Group on the National Council
- Lecturer in Administrative Law at the University of Vienna
- Degree in Law from the University of Vienna
- The Board of Ombudsmen of Austria is formed by three ombudsmen, who are appointed, respectively, by each of the three majority parties in Parliament. They have independence in the exercise of their authority and may not form part of the federal or territorial government or of any representative popular body, and neither may they exercise any other occupation

FEDERAL CONCEPTS IN EUROPE

The concept of a federal state is to try to reconcile two seemingly irreconcilable contrarities: namely the citizen friendliness of regional or communal communities with the necessary requirements of modern states to concentrate competencies on a central-state level.

In many cases not even national states are able to cater for all the diversified economical, technical, and social requirements. With the EU regulatory level, the legal framework has “moved upwards”. Thus the European Union, founded when the Maastricht Contract came into effect, was also planned as a new step in realizing an increasingly interconnected “Union of the peoples of Europe”. This does not mean that the European Union is a federally organized state; it remains a confederation of states no matter how closely the member states collaborate with each other. No matter how disputed the planned agendas are at the moment, a common “European Parliament”, a “Charta of

Human Rights” and a common “Constitution Agreement” are all indicators for the fact that the - in actual fact rather unclear - distinction line between a Confederation of States and a Federal State could be transgressed within the next few years. It is not at all improbable that this will not take place through conscious acts by the authorities in charge, but rather be recognised by the human sciences afterwards. We are thus moving towards a federal state on a European level - regardless of whether this is desired or not.

This statement is not aimed at provoking a discussion of European federalism. It shall simply elucidate that the subject matter I am conveying does not only concern the small Austrian world, but our large common European house and its future order as well.

It is thus important to make clear, that there is no common federal concept, which can be implemented in the same fashion in all EU member states, because the territorial organisation of the

state lies in the onus of the member states themselves. After all, within this framework that the “Code of Good Administrative Behaviour“ is stated in the “EU-Charter of Fundamental Rights“ and it is noted that every natural or legal person with residence may call upon the EU Citizen Commissioner in cases of improper administration by authorities and communal institutions. One can thus defend the hypothesis which states that the right for the engagement of an ombudsman, which has largely been realized by the national states, will also become an integrating element of a Europe-level constitution conception, and that “good administration” in the sense of this concept is oriented regionally and is thus distinctly citizen-friendly.

One generally only speaks of a federal state structure if the constituent states (regions or provinces) not only possess autonomous (directive-independent), authorities in administration but also possess regional parliaments with independent law making jurisdiction.

Only four member states of the European Union are organized as authentic federal states. In the order of their founding these are: Switzerland, Austria, Germany and Belgium. The developmental history of the first three is rather similar, regardless of the diverging historical courses these countries took. Relatively autonomous constitutive states began gradually building a federal state. They had the common goal of striving at unity by merging previously sovereign states. The case of Belgium demonstrates that this is not the rule: In the founding year of 1830 the kingdom was still a relatively centralistic state. The conflicts between antagonistic national movements and the troubles between culturally and linguistically different Flemish and Walloon communities lead authorities to introduce several constitution alterations which established an “ethnic federalism”, aimed at conserving the Belgium state.

Federal systems always adapt to different basic historic, geographic, ethnic, religious but also in democratic-theoretical conditions. The effects this has on the distribution of powers and the lives of citizens depend primarily on the objectives which legitimate the federal state. This can be demonstrated in the case of Spain where the allocation of rights and duties between central state and individual regions is organised asymmetrically. The autonomy of Spanish regions reach as far as their particular autonomy status allows. Thus a specific feature of the Spanish regional state becomes apparent: In contrast to a federal state which, by law of constitution, allocates all constituent states with the same independent competencies in legislation and execution, some Spanish states possess

distinctly more competencies than others and can be compared with German federal states in their independence from the central state.

The shared fundamental idea of all debates on federalism is – as mentioned above – to allocate the central state as well as the regions and communes a reasonable and accomplishable amount of autonomy. In general one starts from the so-called “subsidiary principle”. True federalists complement this rule with the principle, that constituent states should only render as many responsibilities to the state as are absolutely necessary. It should be mentioned at this point, that precisely the subsidiary principle has already been addressed in the Contract of Maastricht and in the – even though controversial – EU Constitution.

PARLIAMENTARIAN OMBUDSMEN AND THEIR CONSTITUENTS

European ombudsmen are usually authorised by parliaments and have the obligation to report in spite of their independence. Thus only states which possess autonomous administration and regional parliaments can hold national as well as several regional parliamentary ombudsman institutions alongside each other. In a federal state system this either means that each provincial or regional parliament must appoint its own ombudsman or that an ombudsman must simultaneously serve several parliaments and therefore is obligated to “many constituents”. The later concept is the case in Austria which will be elaborated shortly.

The other German speaking federal states can only slowly acquaint themselves with the idea of a “personalised democratisation of administrative procedures” by means of an ombudsman.

The ombudsman model could not establish itself in Germany due to the strength of the Committees on Petitions in the *Bundestag* and the provincial parliaments. On a national level there have only been diffident attempts by a small party fraction to appoint a “national Ombudsman”. On the constitutional state level only 5 of the 16 German provincial parliaments have appointed “Citizen Commissioners” (*Bürgerbeauftragte*), who act not as agents of the entire provincial parliament but as agents of the respective Committee on Petitions. In comparison with the other European parliamentary national or regional ombudsmen, quite significant differences become noticeable. The Citizen Commissioners in Germany are ombudsman-similar institutions, but not characteristic regional ombudsmen; because of their legal status they are

either permanent commissioners of the Committees on Petitions of the respective provincial parliament or are at least subordinate to the supervision of the responsible Parliamentary Governor.

In Switzerland as well, which is divided into 26 cantons, only few local ombudsman-positions were established. It seems as if little room remains for national or area-wide regional ombudsmen due to the high density of regional parliaments and the national parliament on the one hand, and the elaborate Referendum-Democracy on the other hand. Thus there are all in all only ombudsmen in 3 cantons and 3 cities – which means in 6 local authorities – in Switzerland.

In Belgium it only seemed proper after the ethnic regionalisation to consequently establish an ethnic portioning of the ombudsman institutions. On a national level there are thus Walloon as well as Flemish ombudsmen. In the smaller territorial organisations these work divisions precede. Walloon, Flemish and German speaking regions have their own regional ombudsmen, whose responsibilities refer to the respective predetermined linguistic and cultural operational area.

I know, that there is a national ombudsman in Spain, the Defensor del Pueblo, and furthermore, that some ombudsman institutions, which were established by regional parliaments, act very successfully in various autonomous regions. It is therefore an honour for me to present the Austrian Ombudsman Board (AOB) to you today.

THE AUSTRIAN OMBUDSMAN MODEL

Austria, without doubt, presents us with a special case amongst the federally constituted states of Europe. In 1977, after a political discussion lasting nearly ten years, it became the seventh country in the world to be granted a ‘people’s legal representation service’ – the Austrian Ombudsman Board. In terms of content, this idea could already be linked back to much older concepts. The Austrian federal constitution – which, incidentally, is the oldest republican constitution in Europe – dates from the year 1920. Even then the idea of establishing a ‘group of lawyers representing the rights of the public’ had been considered. This was supposed to have developed into a genuine organisation for the protection of rights, equipped with numerous laws of procedure. However, in subsequent political discussion this concept underwent extensive modification.

Today the Austrian Ombudsman Board is to a large extent an ‘ombudsman’ organisation after the

Danish model, established by a special clause in the Austrian constitution and, in the same way as the Austrian Audit Office, set up as an independent instrument of parliamentary control. The Audit Office has the job of checking the economic efficiency, utility and cost-awareness of the state administration. The Austrian Ombudsman Board by contrast, has the task of examining reports of ‘administrative irregularities’, presenting suggestions for their rectification and – like the Audit Office – briefing parliament on them. Unlike the Audit Office, however, the Austrian Ombudsman Board can be contacted directly by any body, no matter of what nationality, or age. The law of the federal constitution obliges the Austrian Ombudsman Board to follow up every complaint and to advise the plaintiff of the outcome of their investigation. However, the Austrian Ombudsman Board does not merely act in response to complaints; like the Audit Office, it can also undertake examinations *ex officio*.

The organisation of Austrian public administration is based on the ‘municipality’ (*Gemeinde*), as the smallest geopolitical unit. Every municipality belongs to a district (*Bezirk*), every district in turn to one of the nine federal provinces (*Bundesländer*). The Austrian Ombudsman Board is entrusted by the federal constitution with the task of monitoring the federal administration, and its activities as the body responsible for civil rights. Its monitoring remit, however, extends farther than, in a federal state, might at first glance appear to be the case. The autonomous member states of which Austria is comprised – the nine federal provinces – use their administrative apparatus to enforce not only their own laws, but also, in accordance with the ‘indirect federal administration’, the laws of the whole federation. The administrations of the federal provinces are thus both, administrative instruments of their respective regions, as well as of the whole federal state. The Austrian Ombudsman Board has therefore to monitor not only the independent administrative agencies of the federal state – like, for example, the treasury, police and armed forces – but also the implementation of federal laws by the administrations of the various federal provinces, including the so-called ‘federal administration’ itself. The responsibility of the Austrian Ombudsman Board for federal laws wherever they are implemented thus extends deep into the domain of the regional administrations. However this does not automatically imply that the Austrian Ombudsman Board is also responsible for monitoring the autonomous legislative areas of the nine federal provinces or the administration of municipalities.

Under the federal principle, Austrian *federal* constitutional law grants the nine bodies responsible for

drafting regional constitutional law a choice of possibilities with regard to the autonomous regional and municipal administrations. The regional parliaments can either set up their own regional ombudsman's office (*Landesvolksanwaltschaft*), or entrust the monitoring of their autonomous regional and municipal administrations to the federal Austrian Ombudsman Board as well. So in Austria, neither at the level of the whole state, nor at regional or municipal level, are there any gaps in the monitoring provision or 'ombudsman-free zones'.

The two most westerly provinces of Austria, Vorarlberg and the Tyrol – in other words, those regions closest to Switzerland – have set up their own such 'regional ombudsman's offices'. In the remaining seven federal provinces – including the most populous, Vienna and Lower Austria – those responsible for framing regional constitutional laws have taken advantage of the opportunity to hand over the monitoring process at regional and municipal level to the Austrian Ombudsman Board. The federal Austrian Ombudsman Board is thus involved in these seven regions in a twofold capacity. If the matter is one which falls under federal jurisdiction, then it acts as the monitoring instrument of the two chambers of the national Parliament; if it is one which falls under the jurisdiction of the regions and municipalities, then it is the instrument of the appropriate regional Parliament. Logically, therefore, according to which sphere of jurisdiction the matter falls under, the reports of the organisation's activities are sent either to the national Parliament in the first instance, or to the appropriate regional Parliament in the second. The same applies to the persons contacted within the administration. If the matter is a federal one, the counterpart of the ombudsman will be the appropriate federal minister. If it is an administrative matter at regional or municipal level, the person contacted will be the appropriate member of the regional government or the mayor of the council in question.

Experience has shown that it is only with difficulty that the public can perceive the different areas of responsibility of the federal or regional Ombudsman-Institution. In those seven regions where the Austrian Ombudsman Board is both a national and regional ombudsman's office, and thus responsible for monitoring the federation, the region and the municipalities, questions of spheres of responsibility do not arise when complaints are processed. The Austrian Ombudsman Board takes action against the administrative body to be investigated and reports back on its activities both to the plaintiff and, subsequently, to the appropriate parliamentary body. This latter usually occurs long after the examination process has been concluded from the plaintiff's point of view. The situation is how-

ever different in the two provinces with their own regional ombudsman's offices. In this case the demarcation of monitoring responsibility must be settled externally and also communicated to the plaintiff. In order, therefore, to avoid creating misunderstandings and obstacles to access on account of divisions of responsibility which are for the most part completely incomprehensible to the plaintiff, the Austrian Ombudsman Board work in close co-operation with those of the regional ombudsman's offices. Discussion days are held in Vorarlberg and Tyrol between us and the two regional ombudsmen, and complaints received in writing are handed over informally to the appropriate organisation responsible.

Our experience shows that the co-existence of a national and regional ombudsman's office affords an opportunity to do full justice to the federal system. But even this solution has both advantages and disadvantages. Without doubt the two Austrian regional ombudsmen in the Tyrol and Vorarlberg, with their offices in the respective regional capitals, are more easily accessible for the citizens of these regions than the Austrian Ombudsman Board with its seat in the geographically remote federal capital of Vienna. But from time to time it is also advantageous, in a small country like Austria, that there should be no intimate interconnections and relationships of personal familiarity or aversion between a monitoring body and the regional or municipal administration. The Austrian Ombudsman Board can from time to time act more stringently and efficiently in inspection proceedings against the regional and municipal authorities than a regional ombudsman's office, because it is not involved in local conflicts or the decision-making structures of regional politics.

During my presentations one should not lose sight of the fact that alpine Austria, with its surface area of approximately 84,000 square kilometres, has slightly more than eight million inhabitants. The two Austrian regional provinces which have their own regional ombudsman's offices have populations of about 350,000 and 690,000 inhabitants respectively. This must always be taken into account when making international comparisons with other ombudsman organisations. If I have been correctly informed, more than six million people live in the autonomous region of Catalonia alone on a surface area of 32,000 square kilometres (approximately 6.3% of the total surface area of Spain). As regional ombudsman, therefore, my professional colleague Rafael Ribo has a correspondingly larger organisation at his disposal.

Nevertheless, we in Austria are proud of the fact that the level of awareness and acceptance of the Austrian Ombudsman Board is very high. In the

calendar year 2004 my two colleagues and I were asked for help and advice in 16,189 cases. Around 2,500 complaints were heard personally by these three officials alone during the course of 250 discussion days all over Austria. The collegial principle of our organisational structure – in other words, the co-existence of three equally empowered lawyers with independent portfolios – was chosen not least because of the opportunity it afforded to overcome physical distances. By means of this it is possible for each lawyer to visit the 84 district directorates or municipal councils and eight regional capitals (excluding Vienna) once a year in the course of a discussion day. The free telephone number through which the Austrian Ombudsman Board can be reached from the whole of Austria and the extensive discussion days are designed to facilitate personal contact with one of our legal representatives.

OMBUDSMAN'S OFFICES IN THE EUROPEAN UNION

It is not possible to devise a single model for the organisation of ombudsmen, and for the execution of their duties, which would be valid for all coun-

tries. One thing alone is clear, and this is that a parliamentary ombudsman must, by very definition, be connected with a legislative body. In a federal state, this means not only the legislative bodies of the federation – provided that we are speaking here of a bicameral system – but also those of the individual regions. If the monitoring activities of the ombudsman extend to all levels of the state organisation, then the ombudsman has not just one, but several 'masters'. If, however, the ombudsman is responsible for only one parliament, then by definition in a federal state there must be several ombudsmen.

And the latter will also have to be the 'European model'. Even if a federally organised state were to emerge from the EU, a continent the size of Europe, with around half a billion inhabitants, is too large for a single ombudsman to be able to monitor both the EU administration, and that of its member states as well. Nothing will change in our roles as national and regional ombudsmen. The existing ombudsmen will keep their jobs, and additional ombudsmen will perhaps appear in those member states which at present have insufficient institutions of this kind to cope with the situation. In this respect then, too, there is no reason to have any 'fear of Europe'.

2.4. GREATER PROTECTION OF EUROPEAN CITIZENS' RIGHTS: RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN OMBUDSMAN AND HIS STATE AND REGIONAL COUNTERPARTS

NIKIFOROS DIAMANDOUROS, EUROPEAN OMBUDSMAN



- European Ombudsman since April 2003
- Director of the Greek Institute of International and Strategic Studies in Athens (1991-1998)
- Director and president of the Greek National Centre for Social Research (1995-1998)
- Former member of the Greek National Commission for Human Rights and of the Greek National Council for Administrative Reform (1999-2000)
- Professor of Comparative Politics at the University of Athens from 1993
- Degree from the University of Indiana and doctor by the University of Columbia in New York (1972)
- The Maastricht Treaty (1991) instituted this figure, with the mission to investigate the complaints on maladministration by the institutions and bodies of the European Community, the Council of the European Union, and the European Parliament (except for the Court of Justice and the Court of the First Instance in the performance of their judicial activity)

INTRODUCTION

I am pleased to take part in this conference in order to speak to you about a topic of such current interest as is the improvement of the protection of the European citizens' rights through better cooperation between the European Ombudsman and his national and regional colleagues. Allow me to say that I feel a twofold satisfaction at being here. On the one hand, for the venue of this meeting, Barcelona, a European city par excellence, the history of which is an example of the European ideal of cooperation among our peoples. And on the other hand, for the purpose of this meeting: to commemorate the 20th anniversary of the law that established the institution of the Síndic de Greuges, the Ombudsman of the Catalan people. Consequently, let me thank you, Mr Ribó, for having invited me to this event. I also wish to convey my sincere greet-

ings to the other ombudsmen who are here in attendance, and especially to the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Álvaro Gil-Robles, and to the Spanish Defensor del Pueblo, represented by his First Deputy, Ms Cava de Llano.

The last time I attended an official event in this beautiful city, I promised that I would pronounce my next speech in this country in the language of Cervantes. Inasmuch as the occasion has now arisen, I will attempt to keep my promise. I must admit, however, that, considering my esteem for Catalonia and its people, I should perhaps have undertaken a similar engagement with the Catalan language. For that, however, it will be necessary to wait, at least, until my next visit.

I would like my words to be a tribute to the Síndic de Greuges of Catalonia with whom I, as the Euro-

pean Ombudsman, am especially indebted. Since 1995, when my predecessor, Jacob Söderman, began his task as the first European Ombudsman, the Síndic de Greuges has always provided outstanding support to the institution that I represent. While others augured a stormy future for an institution such as the Ombudsman, the Síndic de Greuges helped us to turn the ideal of European citizenship into a living reality. The high degree of cooperation between the ombudsmen throughout Europe would not have been possible without the collaboration forged between Jacob Söderman and Anton Cañellas, the former Síndic. It is a collaboration that both I and the present Síndic, Rafael Ribó, have sought to consolidate. If the regional ombudsmen are participating actively in the European network of ombudsmen, it is possible thanks to the firm commitment of the Síndic de Greuges of Catalonia. The first step in this endeavour was taken by the selfsame Síndic de Greuges when, in 1997, he organised at this Palau de Pedralbes the first meeting between the European Ombudsman and his regional colleagues. As a result of that initiative, it was resolved to hold similar meetings in the future and to coordinate our respective tasks so as to better protect citizens' rights. As shown by reality, that seed has come to bear good fruit.

I will now attempt to describe for you my mandate as the European Ombudsman, the cooperation undertaken with my national and regional colleagues of the European Union, and my proposals for consolidating this cooperation in the future.

THE MANDATE OF THE EUROPEAN OMBUDSMAN

The purpose of the establishment of the European Ombudsman, by the Maastricht Treaty in 1992, was to strengthen relations between European citizens and institutions. To this end, the institution was to investigate cases of maladministration in the activities of the Community bodies and institutions, except the European courts in the exercise of their jurisdictional function.

The first European Ombudsman, Jacob Söderman, was elected by the European Parliament in 1995 and he began his task in that same year. In view of the dates, it is a pleasant coincidence that 2005 also marks a year of celebrations for the European Ombudsman, since we are commemorating our 10th anniversary.

During this brief period, our operation has still been relatively modest. In 2004 we received 3,700 complaints, an increase of 53% over 2003. In the first half of this year, we registered an increase of

10% over the same period in 2004. Accordingly, the current rate is of over 4,000 complaints per year.

Just as was established in the treaties, the European Ombudsman's scope of action was limited, initially, to the institutions and bodies of the European Community. In the Spanish proposal, included in the negotiations that led to the signing of the Maastricht Treaty, the European Ombudsman had the power to supervise the respect, within the national sphere, of European citizens' rights. Finally, however, the commitment that was adopted, which was based on the Danish proposal, excluded from his mandate any supervision of bodies not belonging to the European Union.

With respect to the interpretation of the concept of *bodies of the European Union*, the Amsterdam Treaty of 1997 included the so-called "third pillar", relating to judicial and police cooperation on penal matters. Consequently, the actions of Europol and Eurojust are now included within my competences.

The Treaty by which a Constitution is established for Europe includes under the mandate of the European Ombudsman, "the Union and its institutions, bodies, offices and agencies". This means that the activities of the European Defence Agency, created within the frame of the Common Foreign and Security Policy, and perhaps the Council of Europe, formed by the Heads of State and Government, could come under my supervision in the future. In practice, a large part of the complaints that are admitted are addressed to the European Commission. This is understandable since the Commission is the institution of the European Union that has the most direct relationship with the citizens and residents of the European Union.

I would like to highlight the fact, however, that my mandate is limited to the possible maladministration in the activities of the institutions and bodies of the European Union, whereby no action of a national, regional or local body, even if it entails the application of European law, can be the object of a complaint that may be admitted by the European Ombudsman. Because of this limitation, approximately 70% of the complaints that I receive lie outside the frame of my competences, since they refer to measures adopted by the authorities of the Member States. Just as I will be explaining to you further on, the European Ombudsman has sought to remedy this situation by collaborating in a close and flexible way with the national and regional ombudsmen of the European Union in order to assure that any complaint relating to problems derived from the Community legislation may be handled swiftly by the most appropriate body.

The central idea of the European Ombudsman's mandate is the concept of *maladministration*. Neither the treaties nor the Statutes of the Ombudsman define the content and scope of this notion. Therefore, in fulfilment of the job entrusted to him by the European Parliament, the Ombudsman presented a general definition in the Annual Report of 1997, which was ratified by the European Parliament, according to which: "Maladministration occurs when a public body fails to act in accordance with a rule or principle which is binding upon it".

Among the rules and principles binding upon any institution or body of the Union are included, of course, those which define the protection of human rights. The European Ombudsman has maintained that the non-respect of fundamental rights is maladministration. This viewpoint is shared by the majority of our ombudsmen, for whom the protection of fundamental rights forms an essential part of our mandate.

Since then, the annual reports clearly illustrate how the defence of these rights has become an integral part of the European Ombudsman's task, for example in relation to the procedural guarantees that shall be recognised to citizens subjected to an investigation of an administrative nature.

The Charter of Fundamental Rights of the European Union

The fostering of good administration in the work of the European institutions is my main concern, and for this reason the Charter of Fundamental Rights of the European Union has provided me the means with which to assess the fulfilment of this objective. The Charter has been the first occasion in the constitutional history of the Union on which human, civil, political, economic and social rights of the citizens and residents of the European Union have been codified in single text. Leaving aside the Byzantine discussions on the legal value of this instrument, considering the public commitment to apply it and to respect its provisions, which was adopted by the Council of the European Union and the Parliament in the year 2000 in Nice, I have considered that the non-respect of the Charter's provisions by these institutions is a case of maladministration.

In line with his function as an observer, the European Ombudsman participated actively in the tasks of the European Convention which drafted the Charter, under the leadership of Roman Herzog. Thanks to the perseverance of my predecessor, the final text came to include an innovative type of right, unknown till then in similar codes: the right to good administration, which is estab-

lished in Article 41. The European Ombudsman was one of the first institutions of the Union to make reference explicitly to this article and to apply it in his decisions.

Article 41 contains some examples of what is understood by good administration, such as to handle matters in an impartial and equitable way and within a reasonable time; the right of persons to be heard before the adoption of any individual measure that may affect them negatively; or the right to have access to the file. However, this article does not contain an exhaustive definition of what is considered good administration, since it is an open and dynamic concept.

The Ombudsman has provided additional guidance to citizens and officials with respect to what good administration involves, through one of his most important ex-officio actions. As a result of that action, I recommended all the institutions and bodies of the Union to adopt a Code of Good Administrative Behaviour to define the principles that the personnel of those administrations should respect in their dealings with the public.

The European Code of Good Administrative Behaviour

To set an example, the European Ombudsman prepared a European Code of Good Administrative Behaviour that included the obligations of all the Community institutions and bodies. Among these obligations, we find the duty of the Administration to stand at the service of the citizens and to give them fair treatment. The Code delimits the concept of good administration and includes aspects, such as impartiality, legitimacy, proportionality and objectivity, which are conceived as normal standards of the behaviour of the European institutions and their officials.

The European Code of Good Administrative Behaviour was adopted by means of a resolution of the European Parliament in September 2001.

In my actions and decisions I have often made use of the principles that are established in the Code. Indeed, owing to the fact that it clearly defines the criteria that form good administration, the Code has become a widely used tool by both the citizens and the Administration, informing them of their rights and obligations while fostering mutual trust and more effective communication. Thanks to the publication of the Code, the citizens can better understand the Ombudsman's work.

Even though the Code is not binding, the institutions have recognised the principles that it contains and they have accepted the result of my

actions on the basis of it. Nevertheless, the institutions and bodies of the Union have adopted their own codes which are different, in some cases, from the one that my institution has drafted.

This diversity of codes and, therefore, of applicable rules is hardly understandable. For the purpose of correcting this situation, I have insisted on the need to create a sole Code that can become European administrative law.

During the process of drafting the Charter and the European Constitution, the Ombudsman emphasized that good administration is an essential principle in order for citizens to be able to enjoy their rights. Accordingly, in my speech before the College of Commissioners on 25 May of this year, I urged the members to act coherently and to adopt a legislative initiative that would establish a sole common Code, bringing the present situation of confusion to an end. The positive response from Mr Barroso, President of the European Commission, who undertook to include this matter among his priorities, was very encouraging.

THE EUROPEAN NETWORK OF OMBUDSMEN

Shortly after having taken up the post in 1995, the first European Ombudsman found that he could only accomplish his task and satisfactorily protect the rights of the citizens of the Union through very close cooperation with his colleagues of the Member States, of national, regional and local scope.

Indeed, the application of Community law is quite often a responsibility of the national, regional or Local Administrations of the Member States. However, the citizens' complaints against these authorities due to a violation of the rights that are conferred upon them by Community law lies outside the sphere of competence of the European Ombudsman. This even happens in cases where a right derived from European citizenship is at stake, such as the freedom of movement which is guaranteed by Article 18 of the Treaty.

The citizens, in turn, do not always distinguish the acts of the National Administrations from those of the European Administration, and for this reason it was necessary for there to be a close permanent relationship between the European Ombudsman and his counterparts in the Member States. The significant percentage of complaints which are received by my institution but which are not admitted because they refer to actions of the national authorities, illustrates a general non-respect for the rights derived from European citizenship, as well as the European citizens' lack of

knowledge about the remedies at their disposal in these cases. The national or regional ombudsmen can often process these complaints efficiently because, more and more, these institutions are managing matters relating to the application of Community law by the National Administrations.

The first European Ombudsman, Jacob Söderman, already laid the foundations for a closer cooperation with his colleagues of the Member States in 1995, on the basis of Article 5 of his Statute, which provides that "Insofar as it may help to make his enquiries more efficient and better safeguard the rights and interests of persons who make complaints to him, the Ombudsman may cooperate with authorities of the same type in certain Member States" [...]. On the occasion of taking his oath of office before the Court of Justice, he met with the majority of the national ombudsmen. These contacts continued afterwards, within the frame of the 5th Conference of European Ombudsmen, which took place in November 1995 in Las Palmas. On both occasions, one of the topics of discussion was the form that could be adopted by a possible future cooperation. As a result of these meetings, the European Ombudsman called a seminar in Strasbourg in September 1996, to which all the national ombudsmen of the Union were invited. The participants examined the methods for supervising the application of Community law and they discussed the practical means of exchanging information. During that seminar, measures were adopted to strengthen the cooperation process, creating a network of liaison agents whose mission was to act as a contact point in the offices of the various ombudsmen.

The goal of the network was to foster the free flow of information on Community legislation and on its application, enabling an easier forwarding of the complaints to the most appropriate instance for their handling. Moreover, it was resolved that the European Ombudsman would be able to help with the ex-officio actions carried out by the ombudsmen of the Union, and that he could convey information in reply to enquiries on European Union Law, or else channel such enquiries to the appropriate Community institution or body.

An important mechanism for achieving this cooperation was the development of common instruments for electronic communication. In November 2000, the European Ombudsman created a forum and an internet site for the ombudsmen and their assistants. This assured a quick and efficient exchange of information, and easy communication among the members of the network. The section of the forum which the users most often access is the virtual bulletin called the *Ombudsman Daily News*, which is published daily on working

days and includes news items on the various ombudsman offices. The national and regional ombudsman offices of all Europe consult this section and contribute to its publication.

In 1997 the European Ombudsman created a Liaison Bulletin, the objective of which was to allow the members of the network to exchange information on the most important news of national and European scope. In July 2003, the European Ombudsman and the European Region of the International Ombudsman Institute (IOI) resolved to combine their respective information bulletins in a single publication, which is entitled *The European Ombudsman Bulletin*. This publication presents the work of both members of the European Network of Ombudsmen, and the European members of the International Ombudsman Institute. This bulletin is published in English, French, German, Italian and Spanish, and it is addressed to the more than four hundred ombudsman offices of European, national, regional and local scope. It is published twice yearly and contains contributions from ombudsman offices throughout Europe. These contributions form the basis of the sections on news, Community legislation, the task of the ombudsmen and similar bodies, seminars, meetings and communications. Since 1997, thirteen editions of this bulletin have been published, and the next issue is soon to appear.

The network also has a human aspect in the regular meetings of its members. From the beginnings of the network, a model was established for the organisation of seminars with the national ombudsmen of the Union, which were in principle to be held every two years. In a similar way, it was resolved to organise regular meetings of the liaison agents. Five of these seminars have been held to date. The last one took place on the 12th and 13th of this month in The Hague. This last meeting was attended by both the national ombudsmen and similar bodies of the 25 Member States of the European Union, and those of two of the four candidate countries and the representatives of Norway and Iceland. The next seminar, which will take place in Strasbourg in the year 2007, will be organised jointly by the European Ombudsman and the French Ombudsman, my colleague Jean-Paul Delevoye, present here among us.

One of the most important advances in the life of the Network has been the inclusion of the regional ombudsmen among the members that form it. Since 1997, on the initiative of the Síndic de Greuges, the regional ombudsmen joined the European Network. As a result, recognition was given to the important task of these institutions in some member countries of decentralised structure, such as Austria, Belgium, Germany, Italy, Spain and the

United Kingdom, where the regional authorities are responsible for applying many aspects of the Community law. The Ombudsman has always held that an effective protection of the rights derived from European citizenship also demands close cooperation with the regional ombudsmen. Following the practice of the national ombudsmen, regular meetings have been organised between the regional ombudsmen and the European Ombudsman. Since 1997, four meetings have been held, most recently in Valencia in the year 2003. I trust that I will gather enough support from our regional colleagues so that the fifth meeting may be held next year.

The process launched by the Network has unfolded with great success. Today the European Network of Ombudsmen is a reality with ninety offices in twenty-nine countries of Europe. Thanks to this Network, our institutions exchange information on Community legislation and best practices. Furthermore, through this Network it is guaranteed that complaints made by citizens are managed in a quick and efficient way. This cooperation is equally effective for the proactive task of the European Ombudsman, since it allows knowledge to be acquired of the evolution of the Ombudsman institution in the various Member States. For all these reasons, the development of a closer cooperation with my national, regional and local colleagues is a priority for me.

Nevertheless, there are still many challenges to be faced. Our society is evolving rapidly. This provides great benefits for everyone but it also poses new possible threats to citizens' rights. In my opinion, we have the chance and the need to continue to strengthen and develop the Ombudsman's task in European legal and political culture.

TOWARDS A BETTER PROTECTION OF THE RIGHTS OF EUROPEAN CITIZENS: PROPOSALS FOR THE FUTURE

In order to promote the task of the Ombudsman, it is necessary to make the value of our cooperation more visible both to the policy-makers on all levels of the Union and to the citizens.

There is a great deal of work to be done. We must convince the authorities of the Member States and the institutions to take into consideration the task of the ombudsmen within the frame of the political development and the initiatives that they channel.

In order for our cooperation to have a clearer public identity, I have proposed that the term *European*

Network of Ombudsmen should be used systematically both in speeches and in future publications, without this in any way altering the informal and voluntary nature of our cooperation. Moreover, I intend to broaden the use of the Internet with the aim of achieving better communication between the European ombudsmen and the citizens.

In the coming year, the website of the European Ombudsman will be undergoing major changes in its presentation and content. As part of these changes, the section that provides information to the public on the ombudsmen of the Member States will be readjusted, unfolding round the theme of *The European Network of Ombudsmen*.

Just as I have suggested, the Network needs to have a goal that will define it and serve as its identity vis-à-vis the citizens. In my opinion, this goal should be formulated during the next two years through a statement that should explain to the citizens what they may expect if they address themselves to any of the ombudsmen of the Network. This statement would be valuable both for the citizens who need to address themselves to an ombudsman outside their respective State, and to provide a key reference in relations between the ombudsmen and the national authorities of the European Union.

I am aware that a statement of this nature must be prepared with the utmost care. It shall respect both the subsidiarity principle and the diversity of ombudsman models with their various ways of adapting to the local cultures and institutions, and of presenting our activities and speaking about them.

Respect for both subsidiarity and diversity demands that consideration shall be given to the importance of the regional aspect of the ombudsman's task in some Member States. It must be ensured that the opinion of the regional ombudsmen will be suitably represented in the statement. To this end, I have proposed that the regional colleagues of the Member States in which this institution is developed, shall resolve to appoint a representative who will represent them and who, together with the respective national ombudsman, will participate in the seminar that will take place in Strasbourg in the year 2007. Moreover, I have undertaken to continue and even to strengthen our regular meetings every two years with the regional ombudsmen, in alternate years from those with the national ombudsmen.

I think that the preparation of a declaration addressed to the citizens, summarising the goal of our Network, would promote greater understanding of our respective cultures as ombudsmen. This

would consolidate our cooperation and help us to advance towards a better service for our citizens.

CONCLUSION

Dear colleagues, ladies and gentlemen,

Although European integration has advanced at diverse paces, each step in this process has served to lend greater attention to the citizens and to their rights.

Recognition of citizen rights within the frame of the European Union is today one of the foundations of our Europe. Only with the recognition and protection of these rights may it be assured that the citizens are protected against any possible abuse or arbitrariness of the Community Administration or of the national authorities in the task of applying the European Union's law.

In addition, recognition of those rights and the existence of effective mechanisms to defend them also serves to endow with legitimacy the activities of the European Union's institutions. The protection of human rights in Europe has served as an integrating factor since it has helped to strengthen the democratic framework of the Union through the consolidation of common European values.

Ever since it was created, the institution of the European Ombudsman has publicly supported this process, addressing its efforts to achieving a more transparent and open European Union in which the rule of law and respect for human rights are the cardinal principles of the Europe that we all desire. This task would not have been possible without the support and help that my national and regional colleagues have provided me. Our common goal is and will be to provide a better service to all the European citizens. I am sure that the path that has been begun with the creation of the European Network of Ombudsmen has helped us to advance in this direction.

Dear Síndic de Greuges, you have always provided us with support. I trust that I will be able to count on your institution in this process of cooperation between the ombudsmen of the Union.

Allow me to finish these words by congratulating you once again for your hospitality and that of your assistants in the celebration of this anniversary, and I hope we will once again be congratulating your success on the occasion of the next anniversary commemoration.

Thank you very much.

2.5. THE FRENCH OMBUDSMAN AS A MONITOR OF THE STATE AND TERRITORIAL ADMINISTRATION

JEAN-PAUL DELEVOYE, FRENCH OMBUDSMAN



- Médiateur of the French Republic since 2004
- Minister of the Public Function, the Reform of the State and Territorial Planning (2002-2004)
- Former director of agroalimentary companies
- President of the Association of Mayors of France (AMF) (1992-2002)
- Senator for Pas de Calais (1992-2002)
- Mayor of Bapaume (1982-2002)
- Councillor-General of the Pas-de-Calais region (1980-2001).
- Member of Parliament for Pas-de-Calais (1986-1988)
- Member of the Board of Directors of the AMF and president of the Commission of Finances
- Instituted in 1973, the Médiateur of France carries out the function of ombudsman in disagreements between citizens and any authority vested with a mission of public service. The Médiateur has decentralised offices; the territorial representatives of the Médiateur are the district delegates (totalling 125), who are present in every department of metropolitan France and the French overseas districts

Mr Síndic, Dear Fellow Médiateurs and Ombudsmen, Ladies and Gentlemen

In the first place, I thank you, Mr Síndic, for having organised this meeting. This is the occasion to celebrate the 20 years of the Act of 20 March on the Síndic de Greuges of Catalonia. The creation of an institution in charge of the defence of the fundamental rights and the public freedoms of the citizens was established in 1979, at the time of adopting the Catalan Statute of Autonomy. Consequently, it is an old institution among the European mediation institutions as a whole. Moreover, the Síndic de Greuges (Catalan Ombudsman) is the heir to much more ancient bodies, such as the Assembly of Peace and Truce or the Providers on Grievances of the Middle Ages, which were entrusted with gathering and repairing the grievances that had been caused to private persons or corporations.

The inspiration is ancient but the organisation responds to the challenges of our times. Is this not

the case, beyond our differences, of each of the institutions of our countries? Be they national or regional, taking charge of the claims relating to deficient administration or dealing with the matter of freedoms and human rights, they all have in common the spirit of neutrality, impartiality and independence. All these institutions are moral authorities, both in the defence of rights and in mediation. That is to say, they act as a third person who does not defend any of the parties involved and for this reason the parties respect the institution and are predisposed to listen to it. Indeed, what characterises our common European culture is not the search for consensus, but rather debate. It does not entail a blind respect for immutable rules, but rather the adherence, ceaselessly questioned, to the laws enacted to express the general interest at a particular moment.

This culture of debate, and even of conflict, forms any democratic path. Even so, it also demands the calm impartial intervention of the guardians of the

rules, of the guarantors of justice and equity, and of the fact that the minorities have the possibility to appeal. This need, admitted since the times of Athenian democracy, has moved in the last thirty years to the concept of the Ombudsman.

I will not extend myself on what the organisers of this gathering have called appropriately the *expansion of the Ombudsman* because that has already been done quite amply. The Ombudsman, who left his Scandinavian cradle in the 1960s, is present today throughout Europe and in all the Western countries. This figure is extending quickly and in the Southern countries it is considered both a sign of adhesion to the principles of democratic freedom, and a sign of good governance and administrative efficiency. However, institutional mediation does not hold a monopoly. More and more mediation bodies or ombudsmen of municipalities, companies, banks and family affairs are being created. The ombudsman concept has proven to be a great success in terms of the speed and universality of its spread.

Needless to say, as a result of its great spread, the names and competences of the mediation institutions vary according to countries and historical experiences. The French experience reaches back at present more than thirty years and that is enough to allow us to extract a “doctrine” of the Ombudsman, French-style.

Firstly, allow me to make a point with respect to the general title - *The Ombudsman's Territorial Domain*, which forms the frame of this paper.

Despite the vote in favour of decentralisation laws in the last twenty years or so, France continues to be a highly centralised State. The municipalities, regions and departments have some of their own competences, granted through a territorial public function, and they thus have a sort of administration that may generate conflicts with the citizens. In fact, some municipalities have created the figure of a *Médiateur*, in charge of investigating this type of conflicts. Nevertheless, these instances are uncommon and the domain of their intervention is quite limited and localised.

There are two reasons behind this fact:

1- The Act on the creation of the *Médiateur de la République*, which provides in its first article that this figure receives the complaints relating to the functioning of “the administrations of the State, the territorial public bodies, the public institutions and any other body that is entrusted with public tasks”. As may be seen, the *Médiateur* is attributed a general compe-

tence on the territory as a whole without distinguishing between the territories and the levels of administration.

2- The institution's own territorial policy. With over 300 delegates of the *Médiateur* distributed throughout France, there is a network that allows an action in proximity. These delegates, who are disinterested persons, receive the complainants directly and carry out an important task of help and advice to the citizens who have had difficulties with any of the public services. This task is usually sufficient. The most complex conflicts or those that require a specific study are addressed to the Paris headquarters of the institution.

Consequently, in France there is no need to distinguish between the various national and local scopes of mediation as opposed to the case, for example, of the Spanish Act of 1985, which establishes the relations between the *Defensor del Pueblo* and the Ombudsmen of the various autonomous regions. In France there is a single *Médiateur* who acts in a uniform way, either directly or through his delegates across the territory. I can only recall one case in which the particular local conditions could have perturbed this unity of action: it involved the appointment of the *Médiateur's* delegate on Wallis Island, an overseas territory, where the king manifested his opposition for reasons connected with local customs and the particular tax system of that territory.

Now that we have specified the frame of action, how does the *Médiateur* go about starting up the control of the Administration?

His job is determined by the Act and the praxis of the *Médiateur* himself, as a personalised institution, and of the successive holders of the position.

THE ACT

The debates that surrounded the creation of the *Médiateur* were impassioned: despite the long tradition of the Scandinavian and Anglo-Saxon models, the utility of an institution of its characteristics was controversial. It was not inscribed within the French tradition, which has administrative jurisdictions to assure, in principle, the defence of the citizen against the errors and abuses of the Administration. There was a fear that an Ombudsman might carry the defence of human rights and individual freedoms to the political terrain. He could become a fussy watchdog and a censurer of political acts.

None of the fears has become a reality. The legislator, with his wisdom, has managed to limit the competences and fields of intervention of the *Médiateur de la République*, but with sufficient flexibility to allow this figure's later development.

- In the initial period the French *Médiateur* fulfilled the function of an actor in the modernisation of the State apparatus. He was like a sort of intermediary between the citizen and the Administration, identifying the latter's dysfunctions and verifying that the body concerned by the complaint had acted in accordance with the task entrusted to it.
- The functions of the *Médiateur* were broadened later as this figure proved to be useful. Just as I explained before, delegates were distributed throughout the territory. They were closer to the administered ones and carried out a task of providing advice and enabling access to law.
- After that the notion of equity was introduced, allowing the *Médiateur* both to identify the poor functioning of the public services and to recommend to an Administration that the strict application of a law should be suspended when such application could cause a flagrant injustice in a particular case. This is one of the originalities of the French institution: the hypotheses not established or not desired by the legislator, in which the application of a rule may cause an inequality or a flagrant iniquity to a citizen or citizens. The *Médiateur* may request the Administration not to apply the law in a specific case, without questioning the principles of the law.
- Moreover, the task of the *Médiateur* has been broadened by the possibility that he has been granted to suggest measures aimed at simplifying, adapting and humanising the laws and regulations. To make effective this function of proposing reforms, the *Médiateur de la République* has an efficient means of action to modernise the Administration and to bring it closer to citizens.
- Lastly, the *Médiateur* carries out increasingly a watchdog function in matters of human rights, side by side with the non-governmental organisations and associations.

PRAXIS

The institution of the *Médiateur de la République* is a single-person office.

The *Médiateur* is appointed for six years and the office is neither revocable nor renewable. The

Médiateur may not be prosecuted, detained or judged for the opinions that he expresses or the actions that he takes in the exercise of his functions. That is where his independence lies. He does not receive instructions from any authority and, of course, he has the freedom, within the frame of the law, to exercise his functions as he deems most appropriate.

I consider that these functions cannot be limited to the investigation of individual complaints. They form without doubt the greater part of the tasks, and I think that these tasks should be handled with the greatest possible efficiency. This is why, ever since I took up this office, I have insisted on the reactivation of the services. Some of the cases that I have handled have been urgent: it is necessary to know how to handle them in an expedited process. Likewise, I lend great importance to teaching: a citizen is not necessarily right just because he is complaining, but he will better understand the decision that has been made if it is explained to him clearly. Lastly, I consider it indispensable to work in networks. The institution cannot content itself with dealing single-handedly with the cases that have been entrusted to it. It is necessary to work as a team, to share information with the other mediation or conciliation services, with the university students, with the non-governmental organisations, etc. It is because I considered that there were problems of equality in the recognition of rights, that I thought up a system adapted to persons with a disability, or that the minister of justice allowed my delegates to establish offices in the prisons.

A more efficient handling of complaints. But not only that since, in my opinion, these complaints reflect a general dysfunction of society. Behind many complaints I encounter financial difficulties, the uncertainty of tomorrow, the weakening of civism, and social egotism. Each file that is investigated must be an opportunity to reaffirm the trust in the law, to restore the confidence in the law and to re-establish the belief in a collective project and in the will to live together in harmony. This is why I lend great importance to the capacity, which the law grants me, to propose reforms. The complaints which reach me are, therefore, opportunities to reveal the deficient operation of a service, the inadaptation of a measure, the oversight in a law. I can propose a reform, *motu proprio*.

Likewise, I intend to make full use of the powers of inspection, penalisation and injunction which are at my disposal. It is not a question of acting like a prosecutor to accuse the Administration permanently, but it is essential to find the means required to correct the deficient actions and to

provide public services that are more efficient, in the interest of both the citizen and the Administration.

Lastly, I do not rule out communication or the possibility of using the media as an instrument when necessary. Once again, the most important thing is to achieve the progress of the causes that we consider just.

Mr Síndic, dear colleagues: that is how I conceive of the task of the Médiateur de la République.

As you will have been able to observe, the framework of the law provides certain leeway, not to watch over the Administration in its everyday operation, but to denounce, to alert and to help to reform.

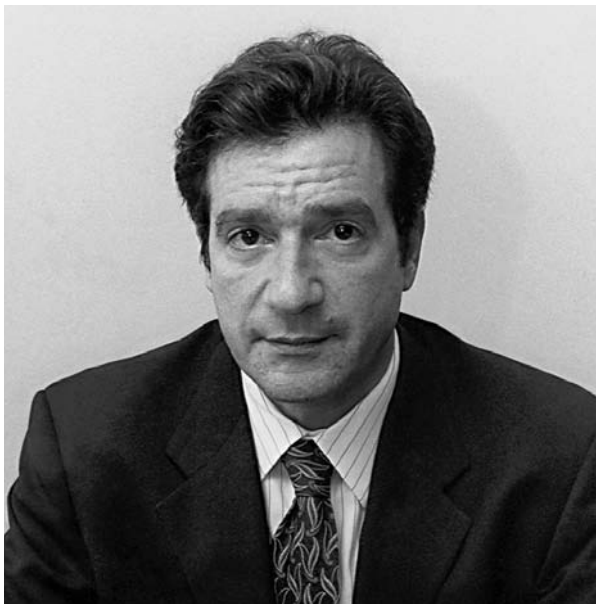
Consequently, is the Médiateur de la République the watchdog of the Administration?

Not exactly. But it does succeed in convincing it, just as it convinces the political authorities, that what is legal is not always legitimate and that what appears to be justified in the eyes of the State is not necessarily just.

3. OMBUDSMAN: RIGHTS AND COOPERATION

3.1. THE OMBUDSMAN INSTITUTION AND HUMAN RIGHTS CULTURE IN SOUTH-EASTERN EUROPE

YORGOS KAMINIS, GREEK OMBUDSMAN



- Greek Ombudsman since April 2003
- Deputy Ombudsman for Human Rights (1999-2003)
- Associate Professor of Constitutional Law at the University of Athens
- Doctorate from the University of Paris I, with a thesis on the constitutional transitions from dictatorship to democracy in Greece and Spain
- The Greek Ombudsman was founded in 1998 as an independent institution and is not subject to supervision by any governmental body or administrative authority
- Since 2001, the Greek Ombudsman finances the EUMONIA project, under the auspices of the Council of Europe, to support Ombudsman institution building in Southeast Europe

In any transition to democracy, the emerging new political regime has to deal with a major political question: By what means shall the basic principles of the rule of law be diffused in everyday activities of the State apparatus? In the recently born new democracies of Eastern Europe, this problem is acute.

For entire decades the respective societies lived under communist rule that proclaimed their radical opposition to Western ideals of democracy and the rule of law, while enforcing a regime of legal “nihilism”. This regime prevailed as the dominant view of the rule of law in society and was used as an active instrument for the attainment of political and revolutionary goals of the communist parties. This element of legal culture had very concrete institutional and behavioural consequences on State officials in those countries; primarily for members of the judiciary. The direct role of party authorities in the appointment and promotion of judicial personnel, selected from the ranks of loyal

communists, was a *sine qua non* condition. Furthermore, legal culture under communist regimes shaped the role of the State Procuratura in closely monitoring judicial behaviour. Phenomena such as “telephone law”, reflected the fact that party officials directly instructed judges on the desirable outcome of cases.

During the transitional period, the democratic political forces were faced with a dilemma on how to incorporate the judiciary into the fundamental principles of the rule of law. In several countries of the region they chose to create constitutional courts, with a mandate, among other things, to monitor the judiciary by reviewing the decisions of ordinary courts. In this way, a liberal case law has gradually been forming while at the same time the constitutional courts exercise their main function, mainly reviewing the ordinary legislation, which implicates examining the conformity of laws to the Constitution. So, through the combination of these two competences of paramount importance,

constitutional courts review the decisions of both the judiciary and the legislature in most of the countries of the region. Such an important mission cannot be fulfilled by a State organ deprived of a broad basis of democratic legitimacy. This is the reason that members of constitutional courts are normally elected by reinforced parliamentary majorities. All else being equal, we can draw an analogy concerning the legitimacy and competence of the Ombudsman institution in those countries.

First, the Ombudsman's legitimacy normally derives from parliament, following the same pattern, namely through election by a reinforced parliamentary majority. Second, while constitutional courts are entitled to review decisions of the aforementioned two branches of government, the Ombudsman has the mission to monitor the administration, investigating individual cases of citizens who lodge a complaint with its office. Of course, administrative decisions are also reviewed by ordinary courts and occasionally by constitutional courts. But the existence of an Ombudsman implies a fundamental difference. The Ombudsman is mainly an extrajudicial means for the protection of human rights. As an institution, it accomplishes its mission if it can entirely redress infringement of citizens' rights through mediation, which is essentially a flexible procedure meant precisely to avoid eventual costly and lengthy judicial procedure for the citizen.

Regarding its effects upon Public Administration and compared to the role of the courts, the mediating actions of the Ombudsman present both advantages and disadvantages. On the one hand, the Ombudsman seems somehow powerless compared to the judiciary since it has no legal means to impose its decisions upon a recalcitrant administration. On the other hand, however, there is a potentially more significant and decisive influence that the Ombudsmen can have, and that is the preventative, proactive and educational role that it can exercise upon the Administration. Compared to the formal, distant and extremely legalistic approach of the courts, the Ombudsman can disseminate in a much more effective way a human rights culture through its flexible, informal and everyday contacts with public services. In many aspects, of course, these considerations could be valid even for many West European Ombudsmen who perform their function in legal systems with a deeply rooted tradition of the rule of law. But in the case of East European countries and especially in South Eastern Europe, some find that important distinctions have to be made.

In the first place, the so-called legal nihilism imbued under communism has shaped a Public

Administration alienated even from the basic principles of the rule of law. This same Administration is poorly equipped in infrastructure and is not well endowed with resources. Public officials are not yet well acquainted and accustomed to the standards and practices prescribed by the rule of law. Since the transition to democracy, they have had to assimilate in a short period of time, a new legal culture and human right norms that fundamentally diverge from the legal nihilism of the past. The combination of all these factors and contradictions has generated maladministration to a very high degree in many of those countries; while in a West European country, administrative illegality and maladministration in general are normally the exception, in ex-communist countries entire groups of the Administration function in conditions inherited from the past that are not congruent with the principle embodied in the existing legal frame. As has been said, there is a pronounced asymmetry between things as they are and things as they should be. Such a disparity derives from the non-critical adoption of international norms reflecting an advanced state of human rights protection by States lacking the capacity for effective implementation.

What are the implications of this structural asymmetry on the Ombudsman's role in those countries? There is a first consequence that his or her role as a mediator is considerably weakened and marginalised, since everyday reality uses the Ombudsman to legalise more and more his interventions. A mediation mission demands a flexible procedure of discussion and compromise on the part of Administration while exercising its discretionary powers. However, it is precisely that spirit of rational discussion and compromise that is normally absent in the Administration of a South Eastern European country. That is why the balance between the Ombudsman as a mediator and the Ombudsman as an institution reviewing the legality of administrative actions tends to shift towards the latter. We can find an illustrative and quite interesting instance of this shift of balance in the amendments recently introduced in the Albanian Ombudsman's law. Normally an Ombudsman simply recommends to the Administration how to remedy the infringement of a citizen's right. As we say, an Ombudsman does not issue legally binding decisions. A new provision, introduced in the aforementioned Albanian law, stipulates that the submission of the recommendation of the Ombudsman suspends the illegal administrative act until it is reviewed by the Administration or when the Administration responds to the ombudsman. The same applies to an administrative subsidiary act violating, according to the Ombudsman's opinion, human rights and fundamental freedoms. In both cases, the intervention

of the Ombudsman goes far beyond what we normally conceive as a recommendation or a proposal, because an immediate and tangible legal effect is produced, since the Ombudsman's intervention suspends *eo ipso* the validity of an administrative act.

It is a well known fact that the Ombudsman institution appeared first in Scandinavia before spreading around the world and it was introduced in New Zealand, Great Britain and France, which means that the essential archetypes of the Ombudsman institution were originally introduced, shaped and practiced in countries with an already established tradition of the rule of law. Since then, the Ombudsman institution has been introduced in many other countries of the world and quite recently in east European countries. In those new

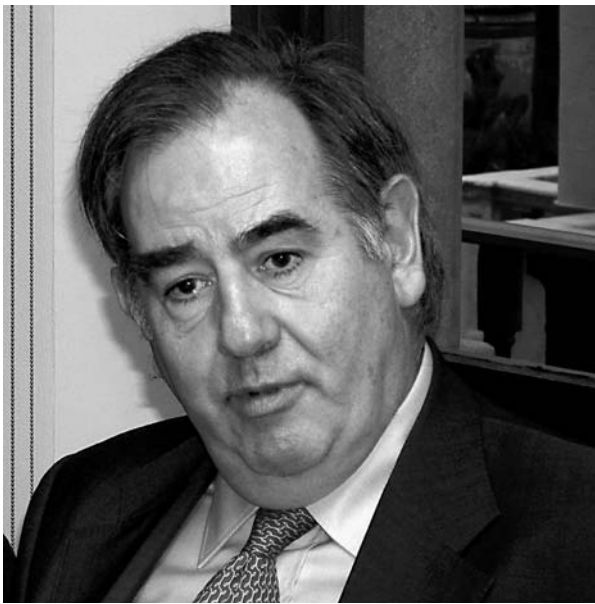
democracies there exists a permanent temptation to judicialise the Ombudsman's means of intervention. Public opinion and many politicians pushed towards this direction with the argument that an Ombudsman who does not succeed in imposing its views on a recalcitrant or incompetent administration, will, sooner or later, lose its authority and legitimacy. The aforementioned new provisions of the Albanian law constitute a typical example of this judicial tendency.

Is this tendency exportable to other countries of the region? Could it be a welcome development? How is it going to affect the identity of the Ombudsman as primarily a non-judicial mechanism of control and accountability? Questions that do not call for easy answers. Institution building for societies in transition is not an easy task.

CLOSING SPEECH

NEW DEMOCRACIES AND THE OMBUDSMAN

ÁLVARO GIL-ROBLES, THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS OF THE COUNCIL OF EUROPE



- Commissioner for Human Rights of the Council of Europe from 1999 to April 2006
- Consultant to the European Commission for Democracy, involved in the preparation of draft Ombudsman acts in Bosnia and Herzegovina.
- Consultant on the preparation of draft Ombudsman acts in Argentina, Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador and Panama
- Defensor del Pueblo of Spain (1988-1993)
- First Deputy Defensor del Pueblo of Spain (1983-1987)
- In charge of preparing the draft act on the establishment of the ombudsman in Spain, which was approved by majority in the Spanish Congress and Senate in 1981
- Lecturer in Administrative Law at the Complutensian University of Madrid and at the Institute of Human Rights
- Counsel of the Constitutional Court (1980-1983)
- Degree in Law and doctor *cum laude* by the Complutensian University of Madrid

Do not expect this to be a magisterial lecture – it will rather more be a set of very open and sincere remarks. For me it is especially moving to attend this symposium because, just as the Síndic said, we began a discussion about twenty years ago on what would be meant by the Act on the Síndic de Greuges of Catalonia, in which the Parliament of Catalonia gave us a lesson in generosity.

The Catalan Parliament could have drafted the Act in an autonomous way, with its own experts and the respective debate. Even so, it invited the Defensor del Pueblo in Madrid to join the working group so that, between us all, we could draft the best possible Act. For this reason, now that there is so much talk of exclusive trends, I must say that the Catalan Parliament gave us a lesson in integration: it integrated us people from Madrid in the work of Catalonia. Moreover, I had a very good time since we spent several months discussing matters in a place called *Les Golfes*. *Les Golfes* are the premises at the top of the Parliament building, and there we

discussed for hours on end the bill that would later become law.

I am quite proud of the job that we carried out between us all, that is to say, of the Act of which we are celebrating the anniversary today (and I am sure that its fortieth and fiftieth anniversaries will come to be celebrated as well). In fact, it is an institution that has taken root in Catalonia, just as the Defensor del Pueblo has taken root in Spain at large, and as has happened with other ombudsmen in other autonomous regions. In this respect, I am very happy to be here to celebrate this event in which, for historic reasons, we all have some part.

The title of this lecture is “The New Democracies and the Ombudsman”. If the Síndic will so permit, when I speak of “new democracies” I cannot help but situate myself within the period of the fifty years following World War II and consider that Spain, in a certain sense, is also a new democracy.

To think that the “new democracies” are only those that are now arriving on the scene would appear to be an attitude of upstarts. Spain, Portugal and Greece have also been new democracies after undergoing some not always pleasant adventures.

WHAT ROLE DID THE OMBUDSMAN PLAY IN THESE DEMOCRACIES AND PARTICULARLY IN SPAIN? WHAT WAS OUR CONCEPT OF THIS INSTITUTION?

I recall that the first big discussion we had was a constitutional debate: was the Ombudsman to be introduced into Spain or not? I will not conceal to you the fact that, at that time, the traditional self-righteous advocates of the Rule of Law thought that this matter of the Ombudsman was like a “gadget”, something unnecessary. They thought that the important thing was parliamentary supervision, the smooth operation of independent justice, etc. In the first place, no one knew what the Ombudsman was, just as I discovered in the constitutional debate. What’s more, this figure appeared to be something quite distant. Despite all that, the figure of the Ombudsman was included in the Constitution and the respective article was drafted. We incorporated this figure, but we did so by closing a certain cycle that had appeared throughout Europe, in which the traditional institution that is represented by our colleague from Sweden had, over the course of time, become a different institution in Europe at large. Spain returned to the sources and claimed an Ombudsman that would intervene in the supervision of the ordinary Administration as well as in matters of rights and fundamental freedoms, who would act with authority before the courts. It recovers, to a large extent, the basis of the traditional institution. The reason was quite simple: we were emerging from a dictatorship and we needed an institution of that type.

The institution quickly began to be organised in the country, the ombudsmen of the autonomous regions went about structuring themselves and the traditional struggle unfolded for the supervision of the Administration by the contentious-administrative procedure. Indeed, it must be recognised that Spain is a country marked by the French tradition of contentious-administrative jurisdiction and we were accustomed to the supervision of the Administration by the contentious-administrative courts. So, we thought, what is all this about an Ombudsman who supervises the Administration without being a court? Culturally, it was something unthinkable within the Administration.

Little by little the institution went into operation and I must say that it was thanks to the political

will, particularly of the first governments, which imposed on the Administrations the obligation to respond, to accept the recommendations, and so on. Afterwards, we gradually entered spheres that were an absolutely extraordinary experience for me, spheres of which there is often no general knowledge or understanding. For instance, people are often surprised to learn that the Defensor del Pueblo supervises the complaints about the malfunctioning of the Administration of Justice.

There was a big debate with the judicial authority, which has not always been understood. It took us more than twelve years to make it understood that the judicial authority, in addition to being an authority, is a public service and, therefore, there is a service aspect that must be supervised, such as that involving delays, the malfunctioning of offices, etc., regardless of the fact that the Ombudsman is not a jurisdictional supervisor.

We also entered the sphere of supervision of the police. I must admit that, at the time, it was no easy task to supervise the Civil Guard, but we entered the sphere of supervision of the police stations, of the prisons and, what is more surprising, of the army. The law provided that the Defensor del Pueblo supervises human rights in all the Administrations, and the Military Administration is one of them.

Who was to bell the cat? Who was to tell the military that a strange institution would appear that would look into what was happening in the military goals or with the soldiers? We spoke about this with the minister of defence of those times and he acceded under the condition that I should explain it personally to the military. It was a very interesting meeting, which took place at what is today the Army headquarters, that is to say, the former Ministry of Defence building at Plaza de la Cibeles in Madrid. The minister intentionally called the meeting in the same hall in which all the high-ranking military officers of those times usually assembled and, bringing together all the field marshals of Spain, he introduced us and notified them that I had something to explain to them. The start of the conversation was like that and in a friendly way I explained to them that there existed the Constitution, the law, and I asked them for cooperation so that the institution could start to work in the army.

The reaction was absolutely magnificent and unanimous. The first to take the floor was the then field marshal of Catalonia, who rose up and said: “Defensor, whenever you like; as from tomorrow, you may come to any Catalan unit”, and then all the rest said “yes”, too. That was what makes me believe in the military discipline when the minis-

ter is at the head – that is what I understood, and it was something very important.

In a new democracy, an institution such as the Ombudsman made its way into unsuspected fields, where it is now something completely normal. The fact that the Defensor visits prisons, enters police stations or goes to see what is happening in military units no longer poses any problem.

This is an important job: to build democratic mentality in a country or in a set of countries where the important thing is both for them to have laws or legal texts that correspond to traditional democracy, and for these texts to be assumed and lived as their own by the political managers, the administrative managers and the authorities. In this country, this educational job has been carried out by the Defensor and the autonomous regional Ombudsmen, and I think it has been like that in all the democracies.

I can affirm that, in our esteemed Greece, the Ombudsman has carried out a magnificent job. In this respect, a magnificent job has also been carried out in Portugal and in we countries that were emerging from the darkness towards the building of the democratic Europe. This activity has been very important since in these countries the Ombudsman was both a mediator, as he was intended to be, and a builder of democracy... someone who cooperated on the construction of the new democratic building, together with a population that did not possess this culture and with a distant political and administrative class.

I must say that perhaps the only field in which there were more difficulties and in which there may well continue to be, is the sphere of the local Administration, in which the mayors consider themselves to be much more independent and autonomous and to hold much more power than any head of government of the nation. They tend not to answer or simply to do whatever they please. This is curious because the Administration closest to the citizens is the one most distant from the democratic spirit of supervision... and it is much more difficult to act on that, or at least it was.

In any case, the job of the Ombudsman was not a luxury – it was not superfluous or unnecessary – but rather it was a fundamental complement of traditional mechanisms for supervising the Rule of Law. In other words, in the new democracies there was a specific space for the Ombudsman institution, where it had a job with its own essence, a job complementary to that of the courts, to that of the direct parliamentary supervision, and so on.

Later we were all able to see to what extent, with the fall of the Communist system, the new countries that have incorporated themselves into democratic life have all or practically all introduced the figure of the Ombudsman. I believe that the only country that has not done so, although it is not yet a democracy, is Belarus. At present, all the countries, from the Russian Federation, Armenia, Azerbaijan, and Moldavia, to all those of central Europe and the Baltic countries, etc., have incorporated the figure of the Ombudsman. This means that the Ombudsman is not a dead institution, but rather one that has true vigour and is present as an essential institution.

As commissioner, once I had taken up the post, it was in my hands to seek to strengthen the job of the Ombudsman. We have doubtless sought to do so to the extent that it has been possible. The European Ombudsman has had the fundamental job of coalescing and promoting the figure of the Ombudsman both in the member countries of the Union and in the candidate countries, which are today members, as well as in the future candidates. Likewise, the commissioner has sought to work in relation to the border areas of the Union.

I must say that the experience has been thoroughly exceptional. There are two matters which I would like to stop to mention. When we speak of the Ombudsman, in my opinion it is not always only the national Ombudsman who counts, though in some countries there is certainly good reason for there only being one Ombudsman. There are countries in which the institution of the Ombudsman acquires its full sense at regional and even municipal level. I do not only mention this with respect to my country, where this has been demonstrated. We know how much this institution has a very strong, coalesced and very present autonomous regional structure in the country's political and administrative life. I am referring specifically to what we are doing in Russia, where a federal Ombudsman was introduced who cannot attend to the entire country, a country which is an immense giant. Consequently, through the work of the Council of Europe and the Commissioner, we have opened a programme with the Union aimed at fostering the creation of regional Ombudsmen in the Russian Federation, comprising about 80 entities, 30 of which already have an Ombudsman.

What is the purpose of the Ombudsman? It is also necessary to understand this aspect, because we cannot expect the Ombudsman, in the early phases of a democracy, to carry out the same job that is performed in countries with a long democratic tradition. In these new regions, which are acceding to democracy without any democratic culture or training, the Ombudsman is an instru-

ment that seeks to open spaces of democratic culture. He serves to convey to the local governors, to the power structures, that there exists something more than the traditional system of the line of command, that there must be a change of mentality, that democracy is something that is experienced, and so on.

Accordingly, the Ombudsman carries out a task that essentially involves the building of democracy, the building of a democratic mentality and society in those regions. This is not the traditional job of the Ombudsman, who becomes a defender of human rights in the most radical way, defending all that he can in this sphere while becoming, at the same, the object of very direct attacks. The Ombudsman is attacked to withdraw financial subsidies from the budgets, or else, when his detractors discover that he represents an operative institution, they seek to install a friend or someone who can supervise the institution, or in some cases they have simply arrested him. Likewise, in one case a governor has appointed to the post of Ombudsman, the minister of the interior of his region, a very well-known general, who himself was investigated with respect to the brutality exercised in the repression of some demonstrations.

All this shows that the dialogue that we have in our civilised traditional Europe follows other paths, and when we advance a little farther, upward paths. There is another dialogue of another nature and the Ombudsman is like the prow of a ship that seeks to open a space and that, naturally enough, does not break the ice sometimes but, rather, is broken by it. Consequently, support must be given to these institutions because they are institutions that convey the democratic culture.

It is important for these regional ombudsmen to not only be acquainted with the existence and life of national ombudsman institutions, such as the Swedish Ombudsman. I would also like it if they could become acquainted with regional ombudsman institutions, if they could come into contact with some of the regional ombudsmen of Europe and of Spain in particular. All this is with respect to the new democracies and the ombudsmen in the most conflictive ones, since there are other democracies where the Ombudsman has indeed been effectually introduced. For instance, the ombudsmen of the Baltic countries are operating wonderfully and they are perfectly structured.

Those countries emerged from dictatorial situations not long ago, but today they already have a very strong thrust.

All the new ombudsmen should work in this European network, as should the regional ombudsmen. Of course, we should all safeguard the authenticity of the institutions that are created. In this respect it is necessary to be quite firm and to advance quite carefully because lately there has been much pressure in many countries to place, at the head of the institutions, people who will never be able to represent them such as these institutions have been conceived. In this respect, the figures who hold responsibility on an international level shall give warning that this is not the path to be followed and not the way to do things.

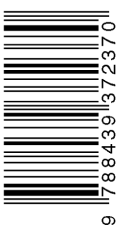
I urge us all to go into specific matters in the future working meetings. All Europe has issues that concern it: immigration, security, etc. We already have clear models and now we must address the issues. It is necessary to tell the governments and the Union what our criteria are on these matters. We should not avert our gaze... we must face things. Each Ombudsman has these problems on the table each day, with his own idiosyncrasy, institution and specific characteristics. It is good to assemble and to see how to resolve the problems of immigration in a country, to learn what is happening in another, to find out which problems with citizen security are being faced, and the state of the dialogue between freedom and security that is also taking place in Europe. The ombudsmen have things to say and they cannot remain silent in this process.

Lastly, in this debate on security and freedom, I would request sincerely that the ombudsmen should speak out collectively, because you all have a national opinion and it would be magnificent if this opinion could be reflected in the European sphere.

In any case, it is clear that in Europe the Ombudsman is an institution that cannot be ignored. Even so, for the Ombudsman to continue to be an institution that is an identifying mark of modern democracy, it must become directly involved in the answers to the problems of modern society. The Ombudsman must convey this message and I encourage you to carry out this job in the knowledge that you will have my full cooperation for as long as I hold this office.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES



Síndic de Greuges de Catalunya
Josep Anselm Clavé, 31
08002 Barcelona
Tel 900 124 124 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

