

**VI SEMINARIO DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES DE LOS
ESTADOS MIEMBROS DE LA UE**

PROTEGIENDO A LOS MÁS VULNERABLES EN SOCIEDAD: EL PAPEL DE LAS
QUEJAS Y PETICIONES

2-4 NOVIEMBRE, BERLÍN

LA GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA DEL OMBUDSMAN

Sr. Rafael Ribó

Síndic de Greuges de Catalunya

SUMARIO

**1. INTRODUCCIÓN: LA INEXISTENCIA DE UNA DEFINICIÓN UNÁNIMEMENTE
ACEPTADA RESPECTO DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN**

**2. LA INDEPENDENCIA DEL OMBUDSMAN COMO ELEMENTO NECESARIO DE
SU CONFIGURACIÓN**

3. 1. ¿QUÉ DEBE ENTENDERSE POR INDEPENDENCIA?

3. 2. ¿CÓMO SE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA?

4. GARANTÍAS DE LA INDEPENDENCIA

4. 1. GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA EN LA ELECCIÓN

4. 2. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

4. 3. PRERROGATIVAS DEL OMBUDSMAN EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN

A. INAMOVILIDAD

B. INVIOLABILIDAD

C. INMUNIDAD Y FUERO ESPECIAL

4. 4. ACTIVIDAD LIBRE DE INJERENCIAS

4. 5. AUTONOMÍA ORGANIZATIVA, REGLAMENTARIA Y PRESUPUESTARIA

4. 6. RELACIONES CON LA INSTITUCIÓN DE LA QUE DEPENDE
ORGÁNICAMENTE

5. LA PROYECCIÓN COMO AYUDA A INDEPENDENCIA

6. LAS REDES Y LA INDEPENDENCIA.

7. COLABORANDO A LA INDEPENDENCIA DE OTROS.

1. INTRODUCCIÓN: LA INEXISTENCIA DE UNA DEFINICIÓN UNÁNIMEMENTE ACEPTADA RESPECTO DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN

Como es sabido, no existe un concepto unánimemente aceptado de lo que debe entenderse por Ombudsman. Existe, en cambio, consenso en considerar que se trata de una institución ante la que los ciudadanos deben tener derecho a quejarse contra actos de sus administradores y que estas quejas deberán ser investigadas de manera INDEPENDIENTE por dicha institución. Los efectos de su actividad se explican a través de su configuración como magistratura de persuasión.

Ahora bien, más allá de estas ideas generales, son diversos los contenidos y exigencias de actuación que pueden asociarse a esta Institución de defensa de los derechos de los ciudadanos.

Desde algunas instituciones se hace el esfuerzo de sistematización los criterios imprescindibles para poder hablar de Ombudsman; un buen ejemplo de esta labor son, por ejemplo, los criterios de la BIOA (*British and Irish Ombudsman Association*). Según esta asociación, el término "Ombudsman" sólo debe utilizarse si se cumplen cuatro exigencias indispensables. Estas exigencias son:

- a) independencia respecto de aquellos que tiene que investigar,
- b) eficacia,
- c) equidad,
- d) rendición pública de cuentas.

2. LA INDEPENDENCIA DEL OMBUDSMAN COMO ELEMENTO NECESARIO DE SU CONFIGURACIÓN

Pese a que se admite de forma prácticamente unánime que es difícil hablar de un único modelo de Ombudsman, lo cierto es que existe acuerdo común en que uno de los rasgos que sí debe concurrir en todo caso en la INDEPENDENCIA.

3. 1. ¿QUÉ DEBE ENTENDERSE POR INDEPENDENCIA?

Teniendo en cuenta el contexto en el que se realiza este trabajo (reunión de Ombudsmans) resulta adecuado tomar como referente el trabajo de sistematización realizado por la a BIOA sobre los elementos comúnmente aceptados como integrantes de la INDEPENDENCIA del los Ombudsman. Siguiendo esta clasificación, el CONTENIDO DE LA INDEPENDENCIA viene determinado por los siguientes criterios:

- a) El ámbito competencial del Ombudsman, sus poderes y su modo de designación deben ser materia de conocimiento público.
- b) Las personas que nombran al Ombudsman deben ser independientes de las personas sometidas su investigación.

¹ <http://www.bioa.org.uk/criteria.php>

c) El nombramiento debe ser por un mínimo de tres años o hasta una determinada edad de jubilación.

d) El nombramiento no debe estar sujeto a finalización anticipada salvo por incapacidad, o mala conducta o cualquier otra buena razón; los motivos deben estar tasados.

e) La remuneración del Ombudsman no debe ser objeto de suspensión o reducción por los sujetos a investigación.

f) El Ombudsman debe tener competencia para decidir si una determinada queja está dentro de sus atribuciones y, sí es así, estudiarla.

g) El Ombudsman deberá informar a un órgano independiente de las personas sometidas a investigación.

h) La oficina del Ombudsman debe ser dotada del personal y de los recursos necesarios, a fin de que las denuncias pueden ser eficaz y rápidamente investigadas y resueltas.

A estos criterios debe añadirse la necesidad de que la institucionalización del Ombudsman venga dada en la Constitución o en una ley de tipo constitucional, y en cualquier caso, que sus rasgos esenciales no pueden ser desfigurados por una ley posterior. Esta situación podría producir, si quiera implícitamente, presiones o reticencias a la hora de actuar en un determinado sentido.

3. 2. ¿CÓMO SE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA?

La Independencia del Ombudsman con el contenido mínimo descrito queda garantizada a través de:

- a) su proceso de elección y designación;
- b) en su inamovilidad –salvo supuestos tasados-;
- c) en el establecimiento de un régimen de incompatibilidades;
- d) en un estatuto personal que impida injerencias externas;
- e) no recibir órdenes o presiones de ningún tipo y, muy especialmente, de aquellos cuya actividad tiene que fiscalizar;
- f) por último, en una relación con la institución ante la que rinda cuentas que no suponga su subordinación.

4. GARANTÍAS DE LA INDEPENDENCIA

4. 1. GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA EN LA ELECCIÓN

La primera fase a través de la que debe garantizarse la independencia del Ombudsman es en su nombramiento.

En este contexto, la elección por el Parlamento –sistema elegido mayoritariamente por los Estados- es un instrumento que refuerza la independencia del Ombudsman, si bien es cierto que en algunos sistemas se ha optado por procedimientos de elección en los que pueden intervenir otras instituciones del Estado (por ejemplo, en el caso del Mediateur de la République Francés, que es elegido por el Presidente de la República francesa). Lo determinante es, seguramente, exigir que el órgano ante el que el Ombudsman rinde cuentas tenga capacidad de elaborar disposiciones generales relativas a los derechos protegidos por la Institución; en caso contrario perdería el sentido la capacidad del Ombudsman de hacer Recomendaciones de mejora de la regulación, actividad y políticas públicas en general en materia de derechos de las personas.

También en la fase de elección, para garantizar la independencia del Ombudsman la mayoría parlamentaria que lo elija deberá ser suficientemente amplia como para poder desvincular su elección del grupo mayoritaria del Parlamento que, normalmente, será también el que ostente la titularidad del ejecutivo. En efecto, el hecho de que sea elegido por una mayoría cualificada supone conseguir un alto nivel de consenso entre los representantes parlamentarios que, a la postre, implica que la mayoría gubernamental en el Parlamento no pueda imponerse en la elección². Además, el Ombudsman debe ser una figura que vele por los intereses de toda la ciudadanía y, por tanto, debe gozar de cuanta mayor confianza del Parlamento mejor.

España: DP es elegido por una mayoría de 3/5 partes en Congreso y en Senado
Cataluña: Síndic de Greuges 3/5 partes del Parlament.

Por lo general, la persona que sea titular de la Institución del Ombudsman deberá cumplir con una serie de requisitos que la hagan portadora del respeto y la autoridad que el cargo merece. En algunos sistemas se exige conocimientos jurídicos al Ombudsman (Finlandia, Dinamarca) en otros no (Suecia, España); no parece, en cualquier caso, que esta sea una nota necesaria para garantizar su independencia.

En cuanto al mandato, su duración puede erigirse en una importante garantía de independencia. En efecto, refuerzan la autonomía de los Ombudsmans aquellos mandatos que tienen una duración superior a la de la legislatura ya que de este modo, una vez elegida la titular de la institución, su permanencia se desvincula de los avatares políticos de cada etapa y de las mayorías políticas representadas en el Parlamento, ganando así en independencia.

En España, tanto el DP como los Ombudsmans autonómicos tienen reconocido un mandato de 5 años, mientras que la duración ordinaria de la legislatura es de 4 años. En Finlandia la constitución y su ley reguladora indican que no

² J. Vintró, *Manual de Pret Públic de Catalunya*, Barcelona, 2008, p. 377.

podrá coincidir su mandato con el del Parlamento; en Austria el mandato del Ombudsman es de 6 años.

4. 2. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

El régimen de incompatibilidades reconocido por la Ley para este tipo de instituciones es esencial para garantizar que los Ombudsmans ejerzan su función a tiempo completo (eficiencia) y para que no estén contaminadas por ningún tipo de interés ajeno al interés público que supone la protección de los derechos fundamentales (independencia y credibilidad).

Para cumplir con su misión de instrumento que garantice la independencia del Ombudsman, el régimen incompatibilidades debe incluir, por un lado, causas que pretendan asegurar la neutralidad política (independencia) del titular de la Institución respecto del Parlamento; así, entre otras y de forma prioritaria, el ejercicio de cualquier mandato representativo. Por otro lado, deben preverse otro tipo de causas que persigan evitar cualquier tipo de relación entre el Ombudsman y la Administración sujeta a su fiscalización (por ejemplo, la el desempeño de cualquier cargo político o función administrativa del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales; o el ejercicio de las carreras judiciales, fiscal y militar).

A su vez cabe pensar en las incompatibilidades de carácter profesional y mercantil. El Ombudsman debe ser incompatible con cualquier actividad remunerada de cualquier índole. Es necesario evitar todo tipo de conflicto de intereses para garantizar su independencia.

La no contemplación de estas causas supondría un menoscabo de la independencia de la Institución, como mínimo, una apariencia de dependencia que sería mal recibida por los ciudadanos a los que esta Institución sirve.

En cualquiera de los casos, si se incurre en alguna de estas causas de incompatibilidad, el Ombudsman no podrá ser elegido a no ser que cese en la actividad incompatible con el ejercicio del cargo.

4. 3. PRERROGATIVAS DEL OMBUDSMAN EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN

Para garantizar la independencia del Ombudsman la experiencia demuestra que es imprescindible que cuente con una serie de prerrogativas que permiten ejercer su función sin presiones de ningún tipo. Suelen reconocerse las siguientes:

A. Inamovilidad

Esta es sin duda una de las piezas clave en la garantía de la independencia: el Ombudsman sólo podrá ser cesado en su cargo por los motivos y procedimientos expresamente previstos en la ley. Queda, por tanto, excluida

³ L. Diez, Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1999, p. 83.

⁴ L. Diez., p. 83.

la posibilidad de ser cesado de su cargo por simple voluntad política de aquellos que lo nombraron.

Entre las causas tasadas que motivan el cese de la persona titular de esta institución suelen distinguirse causas que podríamos denominar ordinarias de finalización del mandato y causas extraordinarias. Entre las primeras se incluirían la renuncia, la finalización del mandato y la defunción. Entre las extraordinarias, caben el cese por incapacidad o por inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos y la condena en proceso penal. En este tipo de causas -incapacidad, inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos y condena a causa de delito- se exige que dichas situaciones vengan determinadas mediante resolución judicial firme, lo que evita que la Institución que nombró al Ombudsman ejerza ningún tipo de discrecionalidad en la apreciación de estas causas; sólo tendrá la competencia de “certificarlas”, sin poder entrar a valorarlas.

La garantía exige, como se observa, que las posibilidades de ingerencia de la Institución en la actividad del Ombudsman quede muy restringida. De hecho, suele reconocerse una última causa de cese anticipado del mandato: la negligencia notoria en el cumplimiento de las obligaciones y de los deberes del cargo. Podría entenderse *a priori* que la relación entre los Ombudsman y los órganos que las eligen es de tipo fiduciaria y que por tanto pueden retirar su confianza a aquella con cierta libertad. Sin embargo, la negligencia notoria supera, con creces, la mera pérdida de confianza. Esta causa de finalización anticipada del mandato se refiere a aquellos supuestos en los que la actuación o actitud del titular de esta institución de tutela de los Derechos de las personas pudiera poner en peligro su funcionalidad o su imagen pública⁵. Cuestión distinta es qué debe entenderse por conducta negligente. En España, la doctrina especializada entiende que esta situación se producirá cuando haya dejación de las funciones que le vienen encomendadas estatutaria y legalmente, impidiendo, como se ha dicho, el normal funcionamiento de la institución.

Regímenes de este tipo concurren en la regulación del Ombudsman español y los Ombudsmans regionales en España, en la regulación del Mediateur de la République, del Ombudsman de Ucrania, del Defensor del Pueblo Europeo, o la del Provedor de Justicia portugués.

En cualquier caso, la decisión sobre la concurrencia de esta causa y la consiguiente destitución del cargo debe ser adoptada por la misma mayoría por la que el Ombudsman fue designado. Y es obvio que antes de adoptar una decisión como esta se debe escuchar las razones del Ombudsman en la correspondiente audiencia. Con todo ello se pone de manifiesto que esta causa del cese es excepcional y de especial gravedad ya que se pone en cuestión la conducta del titular de la institución.

B. Inviolabilidad

Esta prerrogativa típicamente parlamentaria se puede encontrar igualmente reconocida a los Ombudsmans (al igual que la inmunidad y el fuero especial) en la práctica totalidad de los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno con

⁵ Como mantiene A. Anguita, p. 51.

una finalidad común a todas ellas: garantizar la independencia del Ombudsman.

La inviolabilidad del Ombudsman ha sido entendida como “la absoluta irresponsabilidad (del titular) por todas las actuaciones realizadas en el desempeño de su cargo”⁶.

Se prevé, por ejemplo, en España (en el ámbito estatal y regional), en Francia, o en Grecia.

C. Inmunidad y fuero especial

En cuanto a la inmunidad supone que el titular de la Institución no podrá ser detenido salvo caso de flagrante delito. Pretenden evitarse, así, detenciones de tipo político que tuvieran como finalidad real apartar al Ombudsman del ejercicio de su actividad.

También es conveniente en pro de la independencia de los Ombudsmans que las causas que puedan sustanciarse en su contra sean conocidas por la jurisdicción de más alto nivel, igual que suele ocurrir con los miembros de los Parlamentos.

Se prevé, por ejemplo, en España (en el ámbito estatal y regional), en Francia, en Finlandia, entre otros.

4. 4. ACTIVIDAD LIBRE DE INJERENCIAS

Los Ombudsmans, como se ha mencionado ya al principio de esta exposición, no deben quedar sujetos a ningún tipo de mandato imperativo en el ejercicio de su función. Esta prohibición es una clara garantía de la independencia funcional de los Ombudsmans respecto de las Instituciones que los nombran y ante los que rinden cuentas, especialmente del Parlamento (en la línea argumentativa seguida en esta ponencia). Así lo recogen expresamente las regulaciones Española (estatal, regional), francesa, griega, finesa, y portuguesa.

De hecho, los Ombudsmans deben guiarse exclusivamente por el interés de las personas a las que sirve.

Si me permiten, como muestra de esta realidad, quisiera hacer una breve referencia al reciente compromiso adquirido por la Oficina del Síndic de Greuges con los ciudadanos en la *Carta de Servicios y Buena Conducta del Síndic de Greuges* (Barcelona, 4 de marzo de 2008). Como esta Carta declara el conjunto de la ciudadanía constituye la razón de ser del Síndic de Greuges, cuyos servicios deben tener como objetivo prioritario satisfacer las necesidades reales y los problemas de las personas que solicitan su intervención.

En esta línea la Carta de Servicios de la Institución catalana tiene la finalidad informar sobre los servicios que ofrece, sobre los derechos de los ciudadanos ante la Institución, así como sobre los compromisos de calidad que se adquieren para garantizar la mejora periódica en la prestación de servicios a la ciudadanía. En este sentido, se reconoce la responsabilidad por el mal funcionamiento de la Institución ya que el Síndic se compromete a adoptar las

⁶ Así lo recuerda, L. Díez, p. 86, citando a A. Bar.

medidas adecuadas para corregir las deficiencias del mal funcionamiento de forma inmediata.

4. 5. AUTONOMÍA ORGANIZATIVA, REGLAMENTARIA Y PRESUPUESTARIA

Los Ombudsmans, como garantía de su independencia funcional, deben tener reconocida autonomía reglamentaria, organizativa, y presupuestaria.

La autonomía organizativa supone que el Ombudsman disponga de una oficina, cuya organización y funcionamiento pueda coordinar y dirigir. Obviamente, la oficina del Ombudsman deberá contar los medios personales y materiales necesarios.

En esta línea, los Ombudsmans gozarán de autonomía para dictar sus propias normas de organización; en estas normas deberán contenerse los instrumentos necesarios para que la persona titular de la Institución pueda ejercer adecuadamente la dirección del personal a su cargo. Entre estos instrumentos, son garantía de su independencia, por ejemplo, que en el caso de que se prevea la figura de Adjunto/a al Ombudsman (Deputy), su elección no responda a repartos partidistas y que, en cambio, el titular de la Institución elija a una persona de su confianza.

Igualmente, es también una garantía de primer orden para poder preservar la independencia de la Institución el hecho de que el Ombudsman sea el competente para declarar las situaciones administrativas de su personal entre las que destaca el régimen disciplinario.

La Autonomía presupuestaria redundante, igualmente, en la independencia de la Institución. Es cierto que, directamente, la más afectada por una adecuada dotación presupuestaria sea la eficacia de la actividad del Defensor de las personas, pero, sin duda, el contar con un Presupuesto amplio y, sobre todo, el hecho de poder disponer libremente de él es un elemento que define el grado de autonomía de esta Institución.

4. 6. RELACIONES CON LA INSTITUCIÓN DE LA QUE DEPENDE ORGÁNICAMENTE

Este es, sin duda, uno de los elementos que determinan el grado de independencia de los Ombudsmans.

Presentación de informes

El hecho de que los Ombudsmans dependan, en su caso, orgánicamente del Parlamento no debe empañar, como ya se ha dicho, la autonomía funcional de la Institución. La relación del Ombudsman con el Parlamento se inicia con su nombramiento y se mantiene, de manera regular, a través de la presentación cada año de los Informes Anuales del Ombudsman ante el Parlamento. Varias son las cuestiones que deben plantearse a este respecto.

En primer lugar, la presentación del Informe anual ante el Parlamento no es ya o no únicamente, una mera dación de cuentas, sino que supone “el

⁷ Podría incluso cuestionarse que exista verdaderamente dependencia orgánica. L. Díez, p. 121.

momento principal de la comunicación del trabajo de la institución al Parlamento, resto de poderes y Sociedad”⁸. La independencia funcional queda garantizada si en el debate posterior a la presentación del Informe los diputados no señalan directrices de actuación al Ombudsman; más bien debe producirse lo contrario: es el Ombudsman el que pone de manifiesto la situación de los derechos, critica, y hace recomendaciones a los representantes de la ciudadanía para que mejore la situación de los derechos en un determinado territorio.

Por lo general, las leyes que regulan la figura del Ombudsman señalan un contenido más o menos genérico de los Informes Anuales y que responde a las principales atribuciones de los Ombudsmans. Así, normalmente el Informe anual contendrá, por un lado, el número y tipo de quejas formuladas y de expedientes iniciados de oficio y, por otro, las quejas rechazadas, las que se encuentren en trámite y las ya investigadas con el resultado obtenido, y también las causas que las originaron. En este informe, en principio, no deberán constar los datos personales que permitan la identificación pública de los interesados en el procedimiento de investigación. No obstante, cuando lo considere necesario el Ombudsman podrá incluir el nombre de aquellas personas, departamentos, organismos o entidades públicos que hayan obstaculizado el ejercicio de sus funciones. Suele acompañarse el Informe Anual de la presentación de la liquidación del presupuesto de la institución que corresponda al ejercicio anterior.

En ambos casos, la presentación suele hacerse mediante la exposición oral de un resumen del informe en una sesión específica del Pleno del Parlamento, al final de la cual los grupos parlamentarios podrán intervenir para fijar su posición.

En ocasiones, además, el Ombudsman está habilitado para solicitar a la Comisión del Parlamento con la que se relaciona la convocatoria de una sesión para tratar de un tema en concreto.

Una muestra más de la independencia en su actuación de los Ombudsmans es que, respetado el contenido legal del Informe Anual, suelen incluir en sus Informes todos aquellos elementos de su actividad que consideren oportunos y que revela, sin duda, una muestra más del ejercicio de su autonomía.

Otra muestra de la independencia de los Ombudsmans es la presentación ocasional de **informes extraordinarios (I. Ex.)** cuando lo requieran la urgencia o la importancia de los hechos que motiven su intervención. Mediante estos informes el Ombudsman puede evidenciar aspectos de los procedimientos administrativos que cabe mejorar de cara a combatir la mala administración y a mejorar la garantía de los derechos.

Algunos ejemplos sacados de nuestra propia experiencia son la presentación a Parlamento del informe sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña, sobre los sistemas penitenciarios europeos, y otros también recientes como sobre la gestión municipal del empadronamiento de los inmigrantes, o sobre la segregación escolar en Cataluña.

⁸ L. Diez, p. 121.

Quizás el mecanismo más potente para afirmar la independencia del Ombudsman frente a la actividad legislativa del Parlamento en el campo de la defensa de los derechos es el del poder plantear los temas de constitucionalidad.

Este elemento marca sin duda la independencia del Ombudsman del Parlamento del que depende orgánicamente. Se trata de la potestad constitucionalmente reconocida de poder plantear la posible inconstitucionalidad de las leyes elaboradas por aquel Parlamento ante la jurisdicción competente. Así, por ejemplo, en España el Defensor del Pueblo puede presentar un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional español contra leyes y demás normas con rango de ley. También lo prevé, por ejemplo, la regulación del Ombudsman portugués (*Provedor de Justicia*).

También el Síndic de Greuges puede solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento si considera que estos son contrarios a los derechos reconocidos por el Estatuto. En estos casos también los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias tienen carácter vinculante para el órgano legislativo.

5. LA PROYECCIÓN COMO AYUDA A LA INDEPENDENCIA.

Existen otras herramientas, claramente relacionadas con la independencia, para mejorar nuestra función de defensa de los derechos de las personas.

A modo de ejemplo, **caben destacarse las actividades encaminadas a mejorar la proyección exterior de la tarea del Ombudsman y su divulgación y, entre ellas, las campañas de publicidad y la relación con los medios de comunicación.** Este último aspecto es especialmente relevante en tanto que a través de los medios de comunicación social la Institución del Ombudsman puede poner en conocimiento de los ciudadanos la labor que está llevando a cabo y, por tanto, es un mecanismo a través del que aquellos puede controlar la actividad de esta Institución y, a la postre, reforzar y en la medida de lo posible mejorar su credibilidad por la opinión pública. No debe obviarse que en general la figura del Ombudsman, no es todavía lo conocida que sería deseable por lo que a día de hoy muchas personas que ven vulnerados sus derechos acuden a la vía judicial donde no siempre encuentran la respuesta –y el trato– que desearían.

Además, los medios de comunicación son también un instrumento esencial a través de los que los Ombudsmans podemos ejercer nuestra “autoritas”, nuestra capacidad de persuasión dando a conocer aquellos asuntos en los que las administraciones públicas mantienen, pese a nuestras advertencias y recomendaciones, una posición menos acorde con los estándares de derechos y libertades. Los medios de comunicación, son sin duda, pueden resultar unos aliados de primer orden en el ejercicio de nuestra función.

6. LAS REDES Y LA INDEPENDENCIA.

La independencia puede reforzarse con una estrecha colaboración con todas las otras instituciones y entidades que tengan por objetivo la defensa de los derechos y el combate frente a la mala administración.

En primer lugar pueden colaborar con el Ombudsman, reforzando su independencia, otras instituciones especializadas en Derechos humanos, los Colegios profesionales, especialmente los de abogados, las entidades sociales encaminadas a la igualdad de género, a la lucha contra el racismo, etc. Sería aconsejable coordinar con todas ellas, sin confundir responsabilidades, las tareas de alerta e información sobre las posibles lesiones de derechos.

El Ombudsman debe confiar también en la creación y consolidación de redes institucionales, y trabajar con ellas. Se establecen así nuevas relaciones con otras instituciones, tanto en el ámbito local, regional, estatal como en el internacional. El desarrollo de estas relaciones permite a la Institución disfrutar de las ventajas de trabajar en red e intercambiar información y experiencias con Ombudspersons de otros territorios lo que resulta sin duda enriquecedor para la actividad de la Institución por cuanto pueden encontrarse formas de trabajo que mejoren la propia experiencia y el descubrimiento de nuevas soluciones a problemas en materia de derechos fundamentales para los que no se ha encontrado una correcta solución.

Es así que en algunos países, como en Catalunya, funciona una coordinación entre el Ombudsman parlamentario y los defensores locales, o como en algunos estados, como en España o en Italia, funciona una coordinación de los defensores regionales.

Como es sabido, en algunos Estados descentralizados políticamente, no sólo se prevé la existencia de un Ombudsman con competencia sobre todo el territorio estatal, sino que, además, en cada región existe un Ombudsman con competencia por velar por el respeto y garantía de los derechos de las personas en la actividad de la Administración Pública.

La coexistencia de distintos Ombudsmans no debe ser entendida *per se* como problemática. Además, su convivencia tampoco debe regirse por un principio de jerarquía, sino que de competencia y de colaboración en su actuación. Piénsese que imponer la jerarquía supondría una clara brecha en la independencia de los Ombudsmans regionales.

En Bélgica, Estado federal con una estructura altamente compleja, las relaciones entre el DP federal y los Ombudsmans regionales se resuelve a través de una red informal de mediadores y defensores de pueblo. Entre ellos existe el compromiso de que las quejas de los ciudadanos siempre lleguen a la institución más adecuada para tratarlas. La implantación de este compromiso se concreta con contactos informales permanentes entre las instituciones.

En España, conviven el DPE y los Ombudsmans regionales. La ley del DP reconoce a esta institución competencia sobre la actividad de todas las Administraciones Públicas, sin perjuicio de las competencias propias de los

Ombudsmans autonómicos respecto de la actividad desarrollada por sus propias administraciones. Además, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2006, siguiendo el ejemplo de todos los estados compuestos europeos y algunos latinoamericanos, establece que el Síndic supervisa, con carácter exclusivo, la actividad de la Administración pública de la Generalitat (incluidos organismos públicos o privados vinculados que dependan de aquella) y la actividad de la Administración local de Cataluña. Así pues, sin perjuicio de que el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo colaboren en el ejercicio de sus funciones, a día de hoy existe entre estas dos instituciones una distribución competencial de sus ámbitos de actuación.

Trabajar en red con un claro sentido de colaboración también refuerza la independencia del Ombudsman. Nuestra experiencia con los defensores locales en Catalunya, o con nuestros colegas autonómicos en España, lo corrobora. Es una fuente de intercambio, aprendizaje mutuo y consolidación de las instituciones del Ombudsman. Se trata de saber combinar competencia sobre cada materia con colaboración.

Y uno de los mejores ejemplos está precisamente en la participación en la Red Europea de Defensores del Pueblo, liderada por el Defensor del Pueblo de la Unión Europea, compuesta por los Defensores del Pueblo nacionales y regionales.

También se trabaja en red y se disfrutan de las ventajas anteriormente citadas con la pertenencia de nuestras instituciones en las organizaciones internacionales de Ombudsman como la IOI a escala mundial o continental europea, el EOI, la ENOC, o en ámbitos específicos la AOMF o la FIO.

7. COLABORANDO A LA INDEPENDENCIA DE OTROS

Los Ombudsmen de democracias ya consolidadas podemos contribuir a la consolidación de la independencia de aquellos que trabajan sobre bases más frágiles en democracias nacientes. Ello se puede realizar en el seno de aquellas organizaciones internacionales como desde cada una de nuestras instituciones con programas bilaterales. Desde el IOI Europa se acudió, por ejemplo, a la salvaguarda del Ombudsman de Eslovenia cuando fue atacado por las autoridades por su defensa de los derechos de la población roman.

Y mencionar también que son diversas las instituciones de Ombudsman en Europa, como la griega, la danesa, la española, etc., que participan y desarrollan proyectos de cooperación, como el denominado Eunomia. Nosotros mismos desde Catalunya llevamos a cabo desde 1998 un programa institucional de cooperación dirigido a diversos países de los Balcanes. Tenemos un convenio de colaboración con Bosnia-Herzegovina para establecer acciones específicas para crear relaciones institucionalizadas entre los Ombudsmen, el Poder Judicial y la Fiscalía. También se pretende coordinar las actuaciones de todos los partes

implicadas en la prevención e investigación de maltratos a menores con la elaboración y la firma de un protocolo básico. Y desde el año 2003 estamos introduciendo un sistema de asistencia jurídica gratuita en diversas zonas de Serbia.

A escala de toda Europa continental cabe mencionar por último la posible cooperación con la Oficina del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa en la iniciativa de proyectos piloto y la participación en el "peer to peer" Project, 2008-2009, proyecto cofinanciado por la Unión Europea y el Consejo de Europa.