



SINDIC DE GREUGES
DE
LA COMUNITAT VALENCIANA

SEDE PROVISIONAL

Plaza Navarro Rodrigo, 7

03007 ALICANTE

Tfnos.: 900 21 09 70, 5 92 37 33, 5 92 74 94

**INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE ESTATUTOS
DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE DEFENSORES DEL
PUEBLO, PROCURADORES, COMISIONADOS Y PRESIDENTES DE
COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS (F.I.O.)**

OBJETO.-

En el presente informe se trata de expresar la posición común de los Defensores del Pueblo de Comunidades Autónomas de España que, con esta u otra denominación, están integrados en la Federación Iberoamericana respecto a la modificación de algunos artículos de los Estatutos de la misma, propuesta por el Defensor del Pueblo de la Nación de la República Argentina, para permitir la eventual incorporación a la Federación de los Defensores del Pueblo Municipales, Comunes o de Ayuntamientos.

CONSIDERACIONES PREVIAS.-

Una primera observación se refiere a la naturaleza de esta Institución. Como todos sabemos, aunque las peculiaridades de la figura del Defensor del Pueblo en la ordenación jurídica de los distintos Estados varían considerablemente entre sí, casi todas ellas cumplen las exigencias fundamentales de las directrices elaboradas por la Comisión Internacional de Juristas, según las cuales "la Asamblea legislativa debe nombrar a un funcionario público de elevada categoría, por un determinado espacio de tiempo, el cual será absolutamente independiente del poder ejecutivo y únicamente será responsable ante el Parlamento, estando autorizado y obligado a actuar, o bien por propia iniciativa o bien a causa de quejas o reclamaciones individuales. Tendrá derecho, igual que un Tribunal de Justicia, a citar y a tomar declaración a testigos. Por lo menos una vez al año deberá presentar un informe de sus actividades, que será publicado en la forma más apropiada".

Estas características no son trasladables al ámbito de la organización político-administrativa municipal, al menos tal y como la conocemos en España.

Esta situación podría afectar al principio de igualdad, y produciría sin duda importantes desequilibrios en el funcionamiento de la Federación, a la que además se le plantearía el problema de calificar cada una de las solicitudes de admisión, y podrían ser miles, para verificar su ajuste al perfil básico del Ombudsman, con las incidencias que fácilmente se pueden imaginar.

CONSIDERACIONES GENERALES.-

Según hemos señalado en el apartado anterior la inclusión en la Federación de los Ombudsman municipales, comunales o de ayuntamientos podría generar importantes disfunciones en su actuación.

Hay que considerar el elevado número de miembros que potencialmente podrían integrarse. Pensemos que únicamente en la Comunidad Valenciana existen 539 municipios que, en principio, podrían contar todos y cada uno de ellos con su propio Ombudsman. Si esta reflexión la extendemos al resto de Comunidades Autónomas de nuestro país nos encontramos con que sólo en España el número de posibles miembros de la Federación se elevaría en varios miles (aproximadamente son 8.000 los municipios).

Si bien es cierto que la figura del denominado Ombudsman municipal en este momento no se encuentra implantada de forma generalizada, no es extraña a nuestros Ayuntamientos y dada la progresiva extensión de los organismos defensores de los derechos de los ciudadanos, no es aventurado suponer que sucesivamente se irá incrementando su número y en consecuencia, el de posibles componentes de la Federación.



Resulta evidente que la constitución de una Federación con un número elevado de miembros cuyo alcance hoy no podemos conocer, pero que podría llegar a alcanzar varios miles, conduciría a la total inoperatividad de la misma y exigiría una estructura bien diferente que estableciera estamentos intermedios en la organización, desnaturalizando completamente la naturaleza y esencia de la Federación tal y como ha sido concebido.

Dificultades igualmente podrían surgir por la propia heterogeneidad de la naturaleza de las Instituciones integradas. Las diferencias cualitativas y cuantitativas entre las Instituciones defensoras de los derechos humanos designadas por los Parlamentos de las naciones y de las Entidades intermedias supramunicipales que gozan de total autonomía legislativa y ejecutiva, y las Organizaciones que controlan las Administraciones municipales, que únicamente gozan de autonomía ejecutiva, y designados por las mismas, desaconsejan en nuestra opinión su inclusión.

Lo contrario supondría, crear una Entidad integrada por Organismos de muy distinta jerarquía, competencia y origen, con lo que resultaría perjudicada la propia naturaleza y rango internacional de la Federación, y podría generar conflictos en la articulación concreta de intereses comunes.

Por otra parte, además de una absoluta independencia del poder ejecutivo y de su vinculación parlamentaria, otra de las características del Ombudsman que conviene resaltar es su configuración como órgano de control externo de la actuación de la Administración Pública, que lo diferencia de los sistemas de calidad que, como mecanismos para incrementar la eficacia y la eficiencia de sus distintas organizaciones, empiezan a poner en práctica algunas administraciones públicas, Ayuntamientos incluidos, y que son una forma de control interno de la propia Administración.

La gestión de calidad total en la Administración Pública y la receptividad de ésta, se ha impulsado en el marco de los Estados pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) desde la publicación, en 1987, del documento "La Administración al servicio del público", y por el informe del Vicepresidente de los EE.UU., Al Gore, sobre la implementación del National Performance Review (1993), para crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos.

En este contexto, se reconoce la necesidad de que la organización administrativa ponga en marcha un sistema de aseguramiento de la calidad que contemple el control y tratamiento sistemático de las quejas y reclamaciones, creándose órganos internos a tal fin que a veces reciben, en España, nombres tales como Defensor del ciudadano, Defensor del discapacitado, etc.

No cabe duda que nuestras Instituciones debe apoyar tales iniciativas de mejora en la actuación administrativa, pero no sería correcto confundir su naturaleza, dado que los organismos a los que nos referimos son de la Administración, y por tanto pueden estar sujetos también a la supervisión de los Ombudsman.

Como última observación preliminar cabe destacar que siendo posible la existencia de importantes diferencias en el funcionamiento, régimen jurídico y organización de las entidades municipales de nuestros respectivos países, pudiera ser que en alguno de ellos existieran Defensores municipales que reúnan el perfil básico del Ombudsman, cuestión ésta que no podemos asegurar, pero sí la contraria, es decir existen países, entre ellos España, en los que los Defensores municipales, o denominación equivalente, no reúnen el citado perfil, dado que los Ayuntamientos conforman un aparato gubernamental, de poder ejecutivo, carentes de facultades legislativas, pues su máximo instrumento normativo, las Ordenanzas, tienen un carácter meramente reglamentario, faltando por tanto la relación con una Asamblea Legislativa y la desvinculación del poder ejecutivo que caracteriza al Ombudsman.

En consecuencia parece impropio que en una organización de carácter internacional como la F.I.O., que por su propia naturaleza debe reunir el común denominador institucional de los países de los que proceden sus posibles integrantes, se autorice la admisión con plenos derechos de organizaciones que sólo tendrían sede en determinado país, por no tener homólogos en otros, por razón del distinto régimen jurídico de las entidades locales de cada uno de ellos, si fuera el caso.

En este sentido debemos recordar que de acuerdo con los Estatutos del Instituto Internacional de Ombudsman la condición de miembro de pleno derecho del mismo exige, entre otras condiciones, el ostentar el carácter de Comisionado Parlamentario, proviniendo el nombramiento de un acto del legislativo, conforme a la naturaleza clásica de esta Institución. No parece oportuno desde esta perspectiva que una Federación tan importante como la FIO que agrupa a los Comisionados Parlamentarios de los países de habla hispana y portuguesa, varíe su composición, generando una diferenciación en su configuración y naturaleza que la haría desvalorizarse frente al Instituto Internacional de Ombudsman.

Pensemos ahora en la Asamblea General de la Federación, integrada por los titulares de los organismos, cada uno de ellos con igual derecho de voz y voto.

De una parte su funcionalidad resultaría gravemente afectada por la existencia de un número de miembros que aunque indeterminado sería en todo caso, pero elevado en su cuantía. Pero de otro lado ello implicaría indirectamente un excesivo acento de la Federación a los Ombudsman municipales, comunales y de Ayuntamientos. El superior número de éstos respecto a los nacionales y estatales, regional-autonómico y provinciales podría determinar que en la práctica la Asamblea se centrara en los problemas y cuestiones planteados por éstos, desplazando claramente a las Instituciones que integran el perfil esencial del Ombudsman y que son los que han dado origen y justificación a la propia existencia de la Federación.



Estas afirmaciones resultan particularmente aplicables al caso de los Ombudsman estatales, regional-autonómicos y provinciales, puesto que muy inferiores en número a los municipales, no dispondría en el seno de la Asamblea de un voto que podríamos denominar "cualificado" como ocurre en el caso de los nacionales. En el sistema de adopción de acuerdos por mayoría, en que cada organismo emita un voto, y en que es necesario en todo caso el voto favorable de los dos tercios de los titulares nacionales, la voz y el voto de los estatales o autonómicos o provinciales quedaría claramente oscurecido, perdiendo la oportunidad de hacer valer en este foro sus planteamientos para la mejor consecución de los objetivos de la Federación.

Entendemos, en consecuencia que la reforma propuesta tendría un alcance mucho mayor que el que a simple vista se percibe y ocasionaría una auténtica variación en la naturaleza y contenido de la Federación y exigiría de reformas muy profundas de los Estatutos para establecer una estructura organizativa más compleja acomodada a un posible incremento de incalculable envergadura en el número de miembros.

En esta línea si bien es loable la finalidad pretendida, abriendo al máximo la Federación y reconociendo la posible importancia de los denominados Ombudsman municipales, a nuestro juicio debería plantearse la presencia de éstos a través de otras fórmulas que sin afectar a la naturaleza de la Federación ni a la estructuración de la Asamblea y el Comité Directivo, ni al régimen de votos, permitiera un intercambio de experiencias e inquietudes y un apoyo por parte de los Ombudsman nacionales, estatales, regional-autonómicos y provinciales a los organismos que, aunque gubernamentales, ejercen funciones de control de las administraciones públicas.

CONCLUSIONES:

1ª.- Por las razones expuestas no nos parece conveniente, la aprobación del Proyecto de Modificación de los Estatutos de la F.I.O. presentada por el Defensor del Pueblo de la Nación de la República Argentina.

2ª.- No obstante, reconociendo algunos aspectos positivos que, a nuestro juicio, contiene la propuesta, así como el interés y el trabajo del Defensor del Pueblo Argentino, y en aras del deseable consenso en el seno de la F.I.O., resultaría aceptable admitir como observadores, con derecho a voz, a un representante por país de los denominados Defensores del Pueblo Municipales, Comunales o de Ayuntamiento, y sin perjuicio de las fórmulas organizativas que éstos pudieran adoptar.

Alicante, a 18 de junio de 1997.

EL SÍNDIC DE GREUGES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA,

Fdo. Arturo Lizón Giner

