
En legítima defensa

Entrevista a Enrique Múgica Herzog Defensor del Pueblo de España

Por Chiara Aimone Woolcot, Ada Dávila Aguinaga y Sergio Quiñones Infante (*)

La Comisión de Publicaciones de ius et veritas, logró establecer contacto con el doctor Enrique Múgica Herzog, Defensor del Pueblo de España, quién, desde su despacho en Madrid, ha tenido la gentileza de responder algunas de nuestras inquietudes respecto a la institución que preside y sus principales acciones dentro de la sociedad española, así como sus comentarios a la labor de nuestra Defensoría, y otros temas vinculados.

¿Cuáles son las competencias atribuidas a la Defensoría del Pueblo española como institución, y cómo se ha manejado la distribución de competencias a lo largo del territorio español, teniendo en cuenta la existencia de otros entes autonómicos con funciones análogas?

Para llevar a cabo los objetivos que como “alto comisionado de las Cortes Generales”, la Constitución española (artículo 54) y la Ley Orgánica 3/1981, reguladora de la institución, asignan al Defensor del Pueblo unas amplias facultades que se pueden concretar en las de supervisar la actividad de la Administración y dar cuenta a las Cortes Generales de las gestiones realizadas. Para dar sentido a las mismas, el Defensor del Pueblo dispone de instrumentos tan contundentes como su legitimación para promover los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, ante el Tribunal Constitucional, así como para incoar el procedimiento de *habeas corpus*. Todo ello otorga al Defensor del Pueblo de España unas posibilidades de actuación más amplias que las

que tienen la mayoría de los *ombudsmen* con regulación anterior en el tiempo.

Su labor ordinaria de investigación y seguimiento se extiende a todo el territorio nacional en cuyo ámbito goza de plena competencia ante cualquier Administración. El hecho de que se hayan ido creando figuras “defensoriales” en algunas Comunidades Autónomas (en la actualidad, se cuentan hasta nueve, con denominación diversa) hizo necesaria la promulgación de la Ley Orgánica 36/1985, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y los comisionados parlamentarios de las distintas Comunidades Autónomas que cuentan con figuras de similar denominación. En líneas generales, el Defensor del Pueblo tiene la facultad de iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de las Administraciones Públicas en relación con los ciudadanos, ante la sospecha de conculcación de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución española.

Establecida esa plena competencia del Defensor respecto a cualquier Administración, el Defensor del Pueblo podrá recabar la colaboración del Comisionado parlamentario autonómico correspondiente y recibirá, a la inversa, las quejas que sobre la actividad de la Administración Central se hubieron sometido a los comisionados autonómicos. En materias no privativas de la competencia del Defensor del Pueblo de España, deben ser los ciudadanos los que en última instancia

(*) La Comisión de Publicaciones de *ius et veritas* desea expresar su sincero agradecimiento a la señora Roxana Woolcot Perales, por su colaboración en la gestión y realización de la presente entrevista.

decidan si sus quejas son presentadas ante nuestra institución o ante la institución homóloga autonómica de que se trate.

¿A través de qué mecanismos o instrumentos se materializan las decisiones que adopta la Defensoría del Pueblo en el ejercicio de sus competencias (resoluciones, decisiones)? ¿Qué nivel de obligatoriedad poseen?

El Defensor del Pueblo, aunque no tiene competencias para anular o modificar actuaciones de la Administración, dispone de un excelente instrumento jurídico, consistente en la facultad de hacer recomendaciones o sugerencias razonadas a los órganos de las Administraciones Públicas. Este modo de actuar integra una magistratura de propuesta, de mediación, de persuasión, basada no en la fuerza de la *potestas*, sino en el respeto a la *auctoritas*, es decir, en la autoridad moral que proviene de su poder de convicción y de su independencia e imparcialidad.

En este sentido, sus recomendaciones y sugerencias, que así las llama la ley, aun sin fuerza vinculante, han trascendido en más de una ocasión del ámbito de lo individual para profundizar en las causas de origen de las quejas de la ciudadanía. Éste es sin duda uno de los cometidos constitucionales más importantes encomendados al Defensor del Pueblo por su Ley Orgánica, que le habilita para hacer llegar a las Administraciones Públicas la conveniencia de dictar una determinada norma legal o la necesidad de adoptar modificaciones de actos o resoluciones concretas.

¿Cuáles son los temas o problemas que mayor incidencia han tenido dentro de sus labores cotidianas, y qué nivel de efectividad han tenido las decisiones y acciones tomadas por la Defensoría del Pueblo española respecto de ellos?

Las quejas o reclamaciones que los ciudadanos dirigen al Defensor del Pueblo se refieren, en su mayoría, a la vulneración por parte de los poderes públicos de los derechos económicos, sociales y culturales derivados de la proclamación constitucional. Reclamaciones relacionadas con la salud pública, la enseñanza, la seguridad social, la vivienda, el medio ambiente, el régimen penitenciario, el trabajo, y en general, las deficiencias en la gestión de los servicios públicos. También,

desgraciadamente, se producen peticiones relacionadas con vulneraciones de otros derechos fundamentales como los derechos a la igualdad y no discriminación, a la integridad física y moral, a la vida, a la libertad, al honor y a la intimidad.

En referencia a la efectividad de la actuación del Defensor del Pueblo, ante las Administraciones Públicas, he de resaltar el talante cada vez más permeable y democrático de éstas, que van aceptando progresivamente las recomendaciones y sugerencias que les son presentadas. A título de ejemplo, el último Informe sobre la actividad de la Institución, publicado en el año 2000, pone de manifiesto que, de las recomendaciones tramitadas, las Administraciones aceptaron más del 80%; en cuanto a las sugerencias, fueron aceptadas en porcentaje cercano al 70%.

(...) el arsenal de instrumentos jurídicos y de facultades atribuidas a la figura del Defensor en el ordenamiento facilita notablemente su actuación independiente e imparcial

¿Qué tipo de impedimentos, tanto en el plano normativo como fáctico, ha tenido que enfrentar en el desarrollo de las funciones atribuidas a su cargo?

En principio, la figura del Defensor del Pueblo, de acuerdo con la normativa que la regula, no está sujeta a ningún mandato imperativo, ni recibe instrucciones de autoridad alguna; desempeña, pues, sus funciones con autonomía y según su propio criterio.

Desde el punto de vista fáctico, y de acuerdo con la experiencia de trabajo en la institución, ese principio no se ha visto quebrado en ninguna ocasión. Las relaciones con los poderes del Estado siempre se han mantenido en un plano de exquisito respeto mutuo.

¿Qué acciones ha tomado la Defensoría del Pueblo española frente al movimiento separatista ETA y qué resultados considera haber obtenido? ¿Cuáles son sus propuestas a futuro respecto a este problema que afecta al Estado Español?

Aparte de las expresiones de sentimiento personal

que me pueda merecer un fenómeno como el del terrorismo, cualquiera que sea su origen, el Defensor del Pueblo limita su actuación al mismo esquema funcional que se ha venido mostrando hasta aquí, esto es, a la gestión de quejas de la ciudadanía, o de las que puedan plantearse de oficio, en torno a la violación del derecho a la vida, u otros conexos, derivadas de la perturbación causada por los actos terroristas.

En consecuencia, desde el Defensor del Pueblo como institución constitucional no se formulan propuestas en torno a líneas o estrategias en materia de política antiterrorista. Lo que no impide que, dentro de la planificación de actividades a realizar por la institución, no puedan llevarse a cabo en un futuro estudios especializados de los que se desprendan propuestas o recomendaciones en este sentido a la Administración del Estado.

En el Perú, durante el período de 1992 y 1993, el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional emitió una serie de Decretos Ley que permitieron que civiles sean juzgados por la jurisdicción militar, específicamente en el caso de terrorismo y traición a la patria, desnaturalizando así la institución de la justicia militar. ¿Considera usted que dicha medida podría ser utilizada en su país como un mecanismo de erradicación del grupo separatista ETA? ¿Cómo lo justificaría jurídicamente?

En España disponemos de instrumentos de base constitucional suficientes como para hacer frente, con firmeza, a las fuerzas de negación de la vida, sembradoras de intolerancia y de terror. Las medidas correspondientes no necesitan, de este modo, más justificación que la que se deriva de su fundamento jurídico-constitucional.

Con motivo de las recientes elecciones presidenciales, la Defensoría del Pueblo peruana presentó una acción de inconstitucionalidad contra una norma que prohibía la difusión de los resultados electorales “a boca de urna”. ¿La Defensoría del Pueblo española ha promovido algún tipo de proceso constitucional en materia electoral?

En relación con esta cuestión concreta, me parece importante, en primer lugar, poner de manifiesto que, al igual que el Defensor del Pueblo peruano, el Defensor del Pueblo español, dentro del marco de las

competencias específicas que le han sido conferidas por la Constitución española, está legitimado, como ya señalé, para interponer recursos de inconstitucionalidad.

Desde los orígenes de la institución, se han interpuesto hasta diecinueve recursos de inconstitucionalidad y en materia electoral, por la que me pregunta, en los años 1985 y 1996, se solicitaron sendas intervenciones del Defensor del Pueblo para promover, en un caso, la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General, y en otro, la de la Ley Orgánica 4/1996, de 10 de Agosto, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. En el primero, no se estimaron suficientes los motivos para la interposición del recurso; en cuanto al segundo, se presentó efectivamente recurso contra una de las disposiciones transitorias de la mencionada norma, por estimar que podría vulnerar el criterio de representación proporcional establecido en el ordenamiento y, por tanto, podría infringir determinados preceptos constitucionales.

Frente a la fuerte influencia que ha tenido el proceso de globalización es estos tiempos ¿qué implicancias ha tenido el ingreso del Estado Español a la Unión Europea respecto de las materias que atañen a su institución? ¿Qué modificaciones o innovaciones específicas se han producido en sus competencias?

Desde que se produjo la integración de España en la Unión Europea, las normas reguladoras de los derechos humanos se han visto enriquecidas con las del ordenamiento jurídico comunitario. También es verdad que los Defensores del Pueblo debemos incidir en los problemas que plantea, un mundo globalizado en el cual las desigualdades no solamente no han desaparecido sino que, en muchos casos, se han acrecentado, razón por la cual los derechos humanos se muestran más vulnerables.

Desde la creación de la figura del Defensor del Pueblo Europeo como garante de los derechos de los ciudadanos establecidos en los Tratados constitutivos de la Unión Europea, que todos los Estados miembros tienen obligación de cumplir, se estableció un sistema de coordinación entre ese Defensor del Pueblo Europeo y los Defensores nacionales de la Unión Europea para permitir una mayor eficacia en nuestro trabajo y una

mayor vigilancia en la aplicación del derecho comunitario.

Una de las principales garantías de autonomía e independencia de una institución como la vuestra es la nula intervención que debe tener el Gobierno en ella, sin embargo resulta difícil lograrlo. ¿Cuál ha sido su experiencia frente a este problema tan recurrente en la mayoría de nuestros sistemas? ¿Qué tipo de medidas han tomado para evitar o disminuir una posible injerencia del Gobierno en sus funciones?

Como ya se puso de manifiesto antes, la experiencia del Defensor del Pueblo, de España, no puede ser más positiva en este sentido. Es verdad, además, que el arsenal de instrumentos jurídicos y de facultades atribuidas a la figura del Defensor en el ordenamiento facilita notablemente su actuación independiente e imparcial (me interesa subrayar aquí que la duración del mandato del Defensor, más amplia que la del propio Gobierno, facilita la posibilidad de “convivencia” con gobiernos de distinto signo). El caso es que, hasta la fecha, no se han producido circunstancias conflictuales ni, mucho menos, situaciones que puedan calificarse de injerencia gubernamental en las funciones del Defensor del Pueblo. Y ello a pesar de que no han resultado fáciles algunas de las decisiones tomadas por el Defensor en materias que afectaban a la actividad legislativa y/o administrativa.

Por tales causas, no se han tenido que arbitrar medidas que disminuyeran o evitaran una posible injerencia; las normas del ordenamiento vigente han bastado para dar sentido práctico a la independencia y a la autonomía en el desempeño de las funciones del Defensor. A mayor abundamiento, y a título de ejemplo, se pueden aducir los artículos 6º y 7º de la Ley Orgánica 3/1981, que regula la figura del Defensor, los cuales lo dotan a él y a sus adjuntos, de prerrogativas (independencia, autonomía, inviolabilidad) que no han tenido que ser invocadas en conflicto alguno hasta el momento.

Tomando en cuenta que las instituciones representativas peruanas no gozan de suficiente legitimidad frente a la sociedad. ¿De qué manera se podría alcanzar el nivel de legitimidad social que posee la institución que usted preside?

Aunque no está suficientemente claro el concepto de “legitimidad social” por el que me pregunta, puede afirmarse que la única manera de alcanzarla ha de consistir en la esforzada labor de velar porque los derechos fundamentales de las personas no sean conculcados. Eso exige un trabajo arduo y permanente de atención a las reclamaciones y quejas de los ciudadanos; de comparecencia ante cuantos foros y tribunales, de modo reglado o espontáneo, nos lo demanden; de alerta ante situaciones de real o previsible atentado a los derechos básicos, y de investigación o pesquisa tras la sospecha de una posible vulneración de los mismos derechos. Entendiendo por “legitimidad social” la que se manifiesta por el nivel de aceptación o de rechazo de la sociedad, es verdad que la Institución del Defensor del Pueblo de España inspira confianza entre los ciudadanos españoles. Recientemente hemos tenido, una vez más, la satisfacción de comprobarlo mediante datos contenidos en una publicación editada por nuestro Consejo General del Poder Judicial (TOHARIA, José Juan. *Opinión Pública y Justicia. La influencia de la justicia en la sociedad española*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2001).

Atendiendo a su reciente viaje al Perú ¿qué percepción nos puede dar de la crisis democrática que se vivió en nuestro país?

Permítanme la reserva de parecer ante semejante cuestión; aunque “off the record” tenga, naturalmente, mi opinión sobre el asunto, ha venido siendo norma inalterada en los titulares de la Institución la de no pronunciarse de modo público cuando pueda mediar juicio de opción política o lesión de la debida cortesía internacional. No lo tome, pues, como desconsideración ni menosprecio, se lo ruego. 