

CAPÍTULO XIII

CONTRAPODER INTELIGENTE: UN MODELO DELIBERATIVO PARA EL *OMBUDSMAN*

Guillermo ESCOBAR ROCA
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Alcalá

1. PLANTEAMIENTO

La denominación «Defensor del Pueblo» (en adelante, DP u *Ombudsman*) fue propuesta en el debate constituyente por Manuel Fraga¹, uno de los «siete padres» de nuestra Constitución, figurando ya en el primer borrador del proyecto de Constitución elaborado por la ponencia (abril de 1978), sin que tal denominación fuera discutida en el debate en las Cortes constituyentes. El nombre, original de nuestra Constitución, fue después adoptado en varias de las instituciones homólogas latinoamericanas, con algunas interesantes novedades, pero no tuvo éxito en otras latitudes, salvo muy contadas excepciones². Con independencia de la denominación adoptada, que no es relevante, podemos

¹ Así lo señala él mismo en la segunda parte de sus memorias (M. FRAGA IRIBARNE, *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta, 1987, p. 100) y lo reconoce G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, CEPC, 1988, p. 56.

² La práctica totalidad forman parte de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), una organización de naturaleza formalmente privada, pero auspiciada por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas. La relación puede verse en <https://ganhri.org/membership/>. En Albania y en Moldavia se denomina «abogado del pueblo» (no creo que por influencia española), pero la denominación claramente predominante es comisión, procuraduría, institución o instituto de derechos humanos.

hablar hoy de un modelo iberoamericano de *Ombudsman*, que es algo diferente al original sueco de 1809 e incluso al predominante en Europa³. Todas estas instituciones comparten tres elementos comunes o definitorios⁴ (independencia, control de la Administración y carácter no vinculante de sus decisiones), pero el modelo iberoamericano acentúa especialmente la garantía de los derechos humanos y fundamentales, y no en vano las Constituciones pioneras (portuguesa de 1976 —art. 23— y española de 1978 —art. 54—) incluyen la institución dentro del título dedicado a los derechos.

La primera pregunta que plantea el DP es a qué pueblo⁵ debe la institución defender, pues, en mi opinión, no se puede defender a todo el pueblo a la vez, sea porque cada institución abarca lo que puede y no tiene más remedio que establecer prioridades⁶, sea porque en cualquier sociedad, y más en las actuales, dentro del «pueblo» cohabitan intereses muchas veces contradictorios, cuando no directamente enfrentados⁷, y

³ Contamos con un útil estudio comparado: G. KUCKSO-STADLMAYER, *European Ombudsman-institutions*, Viena, Springer, 2008.

⁴ El documento jurídico (aunque de *soft law*) donde se asienta esta caracterización es el denominado «Principios de París», relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, aprobado por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993 (A/RES/48/134).

⁵ El término «pueblo», «pueblos» o «popular» aparece en veinte ocasiones en la CE, con significados diversos y escasa eficacia jurídica en la práctica. Descontando el Preámbulo (donde parece que hay varios, el «pueblo español», los «pueblos de España» y los «pueblos de la tierra»), cabe citar los arts. 1.2 (soberanía popular), 6 (los partidos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular), 66.1 (las Cortes Generales representan al pueblo español), 87.3 (iniciativa legislativa popular), 117.1 (La justicia emana del pueblo) y 125 (acción popular). Queda pendiente la construcción de un concepto de pueblo adecuado a nuestro texto constitucional, pero de momento, vemos dos acepciones: el pueblo como unidad casi metafísica (arts. 1.2, 66.1 y 117.1, más bien ficciones jurídicas) y el pueblo como conjunto algo más identificable de ciudadanos (art. 6), a los que viene a atribuirse un derecho fundamental (arts. 87.3 y 125). De otro lado, parece evidente que los partidos (palabra que viene de parte), aunque algunos puedan ser calificados como populistas (precisamente los que se presentan como defensores del pueblo) y aunque continuemos en la etapa del partido *catch-all*, no pueden manifestar la voluntad de «todo» el pueblo: más adelante, notas 7 y 9. Sobre el alcance de esta expresión constitucional, conviene leer un viejo trabajo en su día innovador, del que creo que nuestra doctrina no ha obtenido suficiente jugo: J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, «Democracia de partidos versus Estado de partidos», en *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa, 1992, esp. pp. 20-24.

⁶ Se echa de menos en estas instituciones la elaboración de un plan estratégico, que ayudaría mucho a establecer prioridades o al menos a organizar de forma más eficaz su trabajo, y es que pocas veces hemos tenido un Defensor con una clara visión de futuro. Podría permitírselo, gracias a su privilegiada posición, durante cinco años, inmune (en la ley, y creo que también en la realidad) a las presiones de partido y sobre todo a la preocupación de ganar las próximas elecciones.

⁷ Esto lo saben bien sobre todo los iuslaboralistas, pues el Derecho del trabajo es conflictivo por naturaleza. La dogmática constitucional destaca más el consenso que el conflicto, pero esta concepción peca a mi juicio de demasiado idealismo. Entre nosotros, especialmente C. DE CABO MARTÍN, que ya tituló «contra el consenso» un libro recopilatorio de varios de sus artículos, ha destacado la perspectiva conflictual del Derecho constitucional en muchas de sus obras; e. g., en *Conflicto y Constitución desde el constitucionalismo crítico*, Madrid, CEPC, 2019, en

resulta imposible defender simultáneamente a todos a la vez. Téngase en cuenta, no obstante, que para el DP este último problema se atenúa en parte, pues raramente se enfrenta a conflictos entre particulares⁸, siendo su ámbito natural de actuación el control de la Administración, donde el conflicto tiene una dimensión algo menor, o en todo caso diferente⁹.

Uno de los peligros del DP es que seleccione arbitrariamente a la parte del pueblo que va a defender, es decir, que se erija en representante de un pueblo que en realidad no existe como tal y que él lo construya a su antojo, como en la denostada democracia «de identidad»¹⁰. En teoría, estaría sujeto, como todos los poderes públicos (art. 9.3 CE), al control de la arbitrariedad, pero este control, ya laxo de por sí¹¹, permanece, para el DP, inédito, y nuestra legislación, como después se

cuya p. 133 leemos: «La categoría de unidad ha sido utilizada en el ámbito político, histórico y constitucional, mediante una construcción "ideal" de la misma, como un mecanismo operativo y legitimador de un sistema de dominación instrumentado a través de «un sujeto» que la ejerce, «desde fuera» y sobre la sociedad atravesada por un conflicto, que, de esa manera, se elude pero no se resuelve». De aquí no se deduce automáticamente, como después se verá, que haya que preferir una concepción agonista de la democracia, como la defendida, *e. g.*, por Chantal MOUFFE (y quizás también por DE CABO), según la cual la política es conflicto por definición, y resulta ingenuo buscar las mejores razones o argumentos, pues no hay posibilidad de consensuar nada. Para una síntesis del modelo y la referencia a sus defensores más significativos, remitimos a J. L. MARTÍ, *La república deliberativa*, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 71-73.

⁸ Aquí está abierta una discusión, y las tendencias más recientes (Principios de Venecia incluidos) postulan la intervención del DP, al menos, en los casos de vulneración de derechos por parte de las empresas que desempeñan funciones de servicio público material. Así figura expresamente en las leyes autonómicas de las Defensorías del País Vasco, Navarra, Islas Canarias, Cataluña y Comunidad Valenciana, si bien solo en Cataluña he encontrado una experiencia relevante de control de esta naturaleza.

⁹ En teoría, la Administración sirve al interés general (art. 103.1 CE), y el conflicto se produciría entonces entre ese interés general (otra ficción jurídica) y los intereses particulares de los ciudadanos que acuden al DP. Más que conflicto social propiamente dicho, lo que encontramos aquí son demandas de protección de derechos frente al poder administrativo, que pueden ser razonables o no, y solo en casos más bien excepcionales debe optarse entre unos intereses privados u otros. Está claro que la Administración, al decidir, toma partido en ocasiones a favor de unos y en perjuicio de otros. Un indicio de que esta conflictividad resulta excepcional puede ser la referencia, entre las causas de inadmisión de la queja del art. 17.3 LODP al «perjuicio al legítimo derecho de tercera persona», casi nunca utilizado, como después se verá.

¹⁰ El más conspicuo defensor de esta tesis fue CARL SCHMITT, con reminiscencias naturalmente de J. J. ROUSSEAU, aunque en contextos y con consecuencias bastante diferentes. Una buena introducción a las tesis de Schmitt, con lectura actual, puede verse en el estudio preliminar de M. ARAGÓN, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990. Nuestra dogmática constitucional apenas trata este problema; *vid.*, sin embargo, J. M. CASTELLÀ ANDREU, «Democracia de identidad y referéndum ante una posible reforma de la Constitución española», en E. ÁLVAREZ CONDE (dir.), *Reflexiones y propuestas sobre una reforma de la Constitución española*, Granada, Comares, 2017, si bien sin desarrollo teórico del concepto, aunque emparentándolo, con buen criterio a mi juicio, con la democracia directa y alertando sobre sus riesgos.

¹¹ G. ESCOBAR ROCA, *El Derecho, entre el poder y la justicia. Una introducción crítica al sistema jurídico español*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2.^a ed., 2022, pp. 290-292, con más referencias.

verá, no ayuda precisamente a reactivarlo. Es más, en la práctica nos encontramos ante uno de los pocos poderes públicos prácticamente exentos de todo control. También el DP estaría sometido al principio democrático, pero ello depende de la concepción de la democracia que se mantenga, y esta es la cuestión previa que debemos abordar aquí.

Este trabajo da por presupuesta la insuficiencia de la democracia representativa y de partidos, valora positivamente la democracia de ciudadanos y la deliberación democrática, constata que nuestro sistema sufre una notoria falta de esta, y concluye, tras analizar algunos casos concretos (malogrados, como se verá), que el DP se encuentra en una posición privilegiada (este sería mi modelo de *Ombudsman*, o más bien un fragmento del mismo) para contribuir a paliar el déficit denunciado, reforzando así una democracia de ciudadanos. Al hilo de estas consideraciones iré desgranando algunas propuestas concretas de política legislativa y de buenas prácticas institucionales¹².

2. APUNTE INICIAL SOBRE LAS CONCEPCIONES DE LA DEMOCRACIA

Antes de entrar en la materia concreta (qué puede aportar el DP a la democracia: adelanto que un contrapoder inteligente, léase dialogante y deliberativo), conviene ir de lo general a lo particular y abrir un breve apunte sobre las concepciones de la democracia, pues según cuál elijamos, así será nuestro modelo ideal de *Ombudsman*.

Uno de los problemas centrales del constitucionalismo, si no el central, es la concepción de la democracia por la que se opta. Es claro que de este principio constitucional nuclear (seguramente el más nuclear de todos¹³) caben diversas concepciones, pero no infinitas, pues nuestras Constituciones, si las leemos despacio, marcan bastantes pautas. Se trata entonces de «descubrir» la concepción constitucionalmente adecuada de nuestra democracia histórica y concreta, sin desconocer un cierto margen de discrecionalidad al intérprete, pues los juristas, o al menos los académicos, no solo «descubrimos» el Derecho, también lo creamos (el Derecho constitucional es relativamente «dúctil»), y en esto influye nuestra ideología o, en los términos más edulcorados de la doctrina alemana, influida aquí por Gadamer, nuestra *precomprensión*¹⁴.

¹² Propuse un modelo más completo en «El Defensor del Pueblo, una institución clave para mejorar el debate público», en J. TUDELA *et al.*, *Libro Blanco sobre la calidad democrática*, Madrid, Marcial Pons, 2019.

¹³ Más aún en las Constituciones sin cláusulas de intangibilidad, pues todo puede reformarse, incluso eliminando los demás principios, si así lo decide el poder constituyente del pueblo.

¹⁴ G. ESCOBAR ROCA, «Investigación en derechos humanos», en *Argumentación e investigación en derechos humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, esp. pp. 155-156 y *passim*.

El problema parte del conflicto entre tres concepciones de la democracia, las tres presentes de algún modo en nuestros textos constitucionales, a veces internamente contradictorios: la representación «clásica» (no exactamente democrática, al menos en sus inicios, sin sufragio universal), la democracia de partidos y la democracia de ciudadanos. Si definimos las tres en términos maximalistas, seguramente entrarían en recíproca contradicción. Como no pueden darse concepciones contradictorias en un texto del mismo rango (principio de coherencia del ordenamiento), el jurista tiene que eliminar este conflicto mediante la interpretación sistemática.

Carecemos aquí de espacio para exponer, ni siquiera brevemente, estas tres concepciones de la democracia¹⁵, bastando con señalar, a los efectos de este trabajo, que las dos primeras (representativa y de partidos), a la vista de la realidad actual (otra cosa sería su modelo ideal), nos resultan insuficientes para lograr la «democracia avanzada» del Preámbulo de nuestra Constitución y lo que demanda la sociedad de hoy. Parece claro que las cuñas de democracia ciudadana abiertas en la democracia representativa y en la democracia de partidos son mínimas y que necesitamos una democracia «más» participativa, resultando precisas fórmulas, si no alternativas, al menos complementarias de los modelos representativo y de partidos. A mi juicio, debemos articular mecanismos o canales de comunicación (no necesariamente «dentro» de las instituciones y de los partidos) entre los ciudadanos y el poder, pero de auténtica comunicación (deliberativa), no vayamos a construir una nueva ficción jurídica, que ya hay bastantes. Mientras esperamos que se configuren (o consoliden) en el seno de los parlamentos auténticos canales de comunicación entre representantes y representados¹⁶ o, paralelamente, entre administradores y administrados, el DP podría servir al menos de parche provisional. Pero antes de analizar cómo, se impone un nuevo paréntesis sobre la democracia deliberativa y su necesaria articulación jurídica.

¹⁵ Para una primera aproximación a esta trilogía, puede verse mi artículo «¿Basta de ficciones! Representan a sus electores. Democracia, derechos y proporcionalidad en la STC 151/2017», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, vol. xi, 2018, esp. pp. 232-238.

¹⁶ Algunos reglamentos de parlamentos autonómicos abren tímidos espacios de conexión, sin llegar a configurar un auténtico derecho a participar, como demuestro en «Correcciones participativas a la democracia representativa», *Comunicación en XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, León, marzo de 2017. Disponible en <https://congresoace.files.wordpress.com/2016/11/mesa1comunicaciongescobar.pdf>, con amplia selección bibliográfica. Después ha tratado el tema con solvencia E. EXPÓSITO, «Participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes», en J. TUDELA *et al.*, *Libro blanco sobre la calidad democrática en España*, Madrid, Marcial Pons, 2018, llegando a conclusiones similares; igualmente, J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento en tiempos críticos*, Madrid, Marcial Pons, 2020, pp. 124 y ss., tan juicioso y ponderado como siempre.

3. EL VALOR DE LA DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA NECESIDAD DE CANALES DE COMUNICACIÓN: ¿DERECHO AL DEBATE PÚBLICO?

Sea cual sea el modelo de democracia por el que se opte, la deliberación es siempre un eje transversal: se puede deliberar en el Parlamento¹⁷ (los parlamentarios solos o en compañía de otros), en los partidos¹⁸ (con mayor o menor apertura a los no afiliados) y en el seno de la llamada sociedad civil; el problema se encuentra sobre todo en esta última, la cual, aunque podría deliberar sola, tendría más sentido que lo hiciera con el poder, que al fin y al cabo es quien va a tomar las decisiones que a la ciudadanía interesan, léase recuperar el vínculo perdido y consustancial a una democracia tomada en serio. Los partidos serían un buen cauce de conexión, pero es claro que no están funcionando correctamente como tal¹⁹. Como no hay esperanzas a medio plazo de que esto cambie, habrá que indagar sobre otras posibilidades.

El concepto de deliberación es clave en la actual teoría de la democracia. Aparece de pasada en nuestra Constitución (arts. 90.1, 112 y 115.1), en relación con determinadas decisiones del Parlamento y del

¹⁷ De hecho, este es uno de los elementos recuperables de la clásica teoría de la representación: una buena deliberación entre los representantes (ilustrados, no como hoy) conducirá a los mejores resultados posibles. En el Parlamento actual hemos copiado lo malo (libertad absoluta del representante) y no lo bueno (representantes de calidad, deliberación de calidad). Para un análisis, teórico y empírico, de la deliberación en el Parlamento y en nuestro Parlamento, resulta esencial acudir a C. RICO MOTOS, *Deliberación parlamentaria y democracia representativa*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2016. El autor constata una mejor deliberación en ponencias y comisiones, y esto es relevante para lo que se dirá después.

¹⁸ Esto nos lleva de nuevo a la famosa «democracia interna», que se concreta sobre todo en el derecho de los afiliados a intervenir en los debates del partido o en la confección de su programa electoral. Aquí se ha intentado juridificar algo más (e.g., E. VÍRGALA FORURIA, «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, esp. pp.258 y ss.), pero con escaso eco en la actitud de los partidos en la práctica.

¹⁹ La doctrina crítica con esta desconexión ciudadanos-partidos es prácticamente unánime, pero no he encontrado autores que propongan canales concretos de comunicación, fuera de la democracia interna. Se propone que «los políticos han de acercarse a la gente» (R. BLANCO VALDÉS, «¿Hacia una democracia sin partidos? Crisis partidista, selección de élites y representación», en M. ARAGÓN REYES et al., *Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2023, p. 484, citando a Sartori), pero no se aclara cómo. A lo más que se llega en lo concreto es a propuestas de mejora de la transparencia, construyendo una suerte de derecho ciudadano de acceso a la información del partido, pero esto no es participación propiamente dicha. Del idealismo constitucional se pasa a la constatación del problema (e.g., M. SALVADOR MARTÍNEZ, *Partidos políticos*, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 58-60), pero falta dar el paso a la búsqueda de alternativas viables. Nos domina la desesperanza. Los politólogos analizan desde hace mucho experiencias comparadas de conexión (e.g., M. DUVERGER, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957, pp. 120 y ss., o K. VON BEYME, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo XXI, 1986, pp.245 y ss.), pero hablan un lenguaje diferente, descriptivo y no normativo.

Gobierno, pero parece obvio que una democracia (ciudadana) de calidad exige deliberación en muchos más ámbitos²⁰. Una buena decisión debe estar precedida de la discusión racional con los interesados o implicados en ella. Reconozco que mi premisa es normativa (en el sentido de las ciencias sociales) o moral y que revela una determinada concepción de la democracia, que no puedo desarrollar ahora con amplitud.

Desde la teoría política se viene desarrollando desde hace décadas un debate interesante sobre el concepto de deliberación, pero que no ha llegado todavía a la dogmática constitucional²¹. Desde esta última perspectiva, que es la mía (aunque entreverada, como estará advirtiéndolo el lector, de política constitucional), deberíamos comenzar preguntándonos sobre la existencia, actual o futura, de un derecho fundamental al debate público, habida cuenta de que, si traducimos este objetivo a meros mandatos constitucionales, su efectividad jurídica real quedaría muy reducida. De entrada, sostenemos la existencia al menos de un derecho moral²² al debate público, que iría más allá del tradicional derecho a la libertad de expresión. No estamos refiriéndonos a las deliberaciones de los órganos colegiados (que, curiosamente, en el gobierno y en los tribunales son secretas, aunque no estemos ante órganos representativos) sino a la necesidad de escuchar (esto es, más que oír) las voces de los ciudadanos antes de que los gobernantes tomen las decisiones que solo a ellos corresponden. El modelo originario (liberal) de democracia representativa, en cuya virtud el mandato representativo es *totalmente* libre, resulta hoy inadecuado. No se trata de eliminar esa libertad, sino de reducirla. Por emplear los términos jurídicos de otros contextos, dar audiencia a la ciudadanía sería entonces «preceptivo y no vinculante».

Como nuestro catálogo de derechos fundamentales es formalmente cerrado²³, debemos buscar una *sede materiae*. Las normas constitucionales que podrían justificar la existencia de un derecho fundamental (no ya meramente moral) al debate público, serían en hipótesis tres:

²⁰ El problema, desde luego no es menor, y sin poder entrar ahora en el debate sobre la democracia social y económica, defendida por autores del prestigio de Mario BUNGE, Elías DÍAZ o Robert DAHL (las citas en mi libro *El Derecho...*, op. cit., pp.270-273), está bien planteado en A. RUIZ MIGUEL, «Problemas de ámbito de la democracia», ahora en *Cuestiones de principios: entre política y Derecho*, Madrid, CEPC, 2020, pp.329 y ss.

²¹ El debate es sobre todo anglosajón, y en Estados Unidos y Reino Unido la realidad social y política es algo diferente a la nuestra. Quizás Habermas, uno de los grandes defensores del modelo, esté más cerca (aunque España tampoco es Alemania), pero se queda en el idealismo, como después se verá. Entre nosotros, quien más se acerca al Derecho constitucional y a propuestas para España es J. L. MARTÍ, *La república deliberativa*, op. cit., adonde remitimos para las referencias bibliográficas.

²² He defendido que los derechos morales (en sentido estricto, no jurídicos) existen, y deben ser tenidos en cuenta en la dogmática constitucional, en *Nuevos derechos y garantías de los derechos*, Madrid, Marcial Pons, 2018, esp. pp.25-26 y *passim*.

²³ Digo formalmente, pues en la práctica se abre, como demuestro en *Nuevos derechos...*, op. cit., pp.46 y ss.

el derecho de audiencia del art. 105 *a*) CE, el derecho de participación directa en los asuntos públicos del art. 23.1 y el binomio libertad de expresión–derecho a recibir información del art. 20.1. Como demostré en ocasiones anteriores²⁴, ninguno de estos preceptos ha sido considerado (ni en el Derecho vigente, ni en sus interpretaciones autoritativas) como propongo, y a esas publicaciones mías me remito. En definitiva, nuestro Derecho no reconoce un derecho general al debate público, si acaso *pseudoderechos* parciales en algunos procedimientos administrativos y legislativos, de escasa eficacia en la práctica.

4. ¿EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO CANAL DE COMUNICACIÓN? OMISIONES SIGNIFICATIVAS EN LA LEGISLACIÓN Y EN LA PRÁCTICA DE LA INSTITUCIÓN

Al margen de la construcción de un derecho fundamental al debate público, que ni está ni se le espera y, dada la insuficiencia de los canales de comunicación hoy existentes entre la ciudadanía y el poder político, podríamos indagar sobre las posibilidades del DP de abrir uno nuevo y que resultara útil para la construcción de una democracia de ciudadanos y «más» deliberativa. No en vano, el Defensor «del Pueblo» está concebido por definición, creo yo, para esto. Recordemos que el nombre de la institución procedió del «populista» Fraga, preocupado, casi premonitoriamente, por la posible desconexión entre el pueblo y el poder.

En primer lugar, el sistema de nombramiento no ayuda, pues contrariando el *soft law* internacional (Principios de París, Principios de

²⁴ Entre otras publicaciones, en «Correcciones participativas...», *op. cit.*, y en «Los derechos del gobierno abierto, ¿un proyecto utópico?», en L. EFRÉN RÍOS VEGA e I. SPINGO (dirs.), *Gobierno abierto y derechos humanos*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2019. Después, mis tesis sobre la insuficiencia de las recientes modificaciones legales sobre participación administrativa se ven corroboradas con datos empíricos en J. SIERRA RODRÍGUEZ, *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*, Madrid, CEPC, 2019. En cuanto a la libertad de expresión, añadiría que la concepción que sigue siendo dominante es sustancialmente individualista y defensiva. Hay una línea de pensamiento que critica esta concepción, y ya hace mucho me ocupé de uno de los autores principales: «Libertad de expresión y democracia en Owen Fiss», en *Revista Española de Derecho constitucional*, núm. 58, 1999. Hay quien quiere ver un atisbo de reciente corrección del liberalismo en tribunales foráneos, por lo que habrá que estar atentos: R. GARCÍA HIGUERA, «¿Una nueva etapa para la libertad de expresión? La dimensión social en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», en D. MONTALVÁN-ZAMBRANO e I. WENCES (coords.), *La justicia detrás de la Justicia*, Madrid, Marcial Pons, 2023, esp. pp. 65-69. He expuesto con detalle este aserto a cuento del caso del (presunto) derecho del público a recibir información veraz (una suerte de antesala del debate público) en mi trabajo «¿Existe realmente un derecho del público a recibir información veraz?», en Hugo AZNAR *et al.*, *El derecho de acceso a los medios de comunicación*, vol. I: *Legislación y jurisprudencia*, Valencia, Tirant Humanidades, 2018.

Venecia y Observaciones Generales de GANHRI)²⁵, no hay mecanismo de participación ciudadana en él²⁶, contrariando las tendencias más recientes del Derecho comparado²⁷: nuevamente la democracia de partidos trasmutada en Estado de partidos o alejada desde el comienzo de los ciudadanos. Empezamos mal: con frecuencia, los parlamentarios (en teoría libres) siguen las consignas de los jefes de sus partidos²⁸, y

²⁵ Los ya citados Principios de París establecen que «La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de [entre otros] las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos». Las Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación de GANHRI, de 21 de febrero de 2018, al interpretar este precepto, precisan que «asegurar una composición pluralista de la INDH es un requisito esencial de los Principios de París como garantía de independencia institucional», añadiendo que «la composición pluralista de la INDH está fundamentalmente vinculada al requisito de independencia, credibilidad, eficacia y accesibilidad. Cuando los miembros y el personal de las INDH son representativos de la diversidad social, étnica, religiosa y geográfica de una sociedad, el ciudadano es más proclive a confiar en que la INDH entenderá y será más sensible a sus necesidades específicas [...]. Por esta razón, unos criterios de selección que aseguren la designación de responsables calificados e independientes se deben establecer legislativamente y poner a disposición pública antes de la designación», y ello previa «consulta con todos los interesados, incluida la sociedad civil, para asegurar que los criterios elegidos sean apropiados y no excluyen a individuos o grupos específicos». En definitiva, el GANHRI concluye delineando como elemento «fundamental» del *Ombudsman* un «proceso de selección y designación claro, transparente y participativo», que garantice «el pluralismo, para asegurar la independencia de la alta dirección de la INDH y la confianza pública en ella», resultando imprescindible, por lo que aquí interesa, «maximizar el número de posibles candidatos procedentes de una amplia gama de grupos sociales», «promover una amplia consulta y/o participación en el proceso de solicitud, investigación, selección y designación [...] y seleccionar a los miembros para que presten servicios con su propia capacidad individual y no en nombre de la organización a la que representen», lo que sin duda quedaría trastocado con la propuesta de los partidos. Y más claramente: el proceso de designación «debe estar bajo el control de un órgano independiente y creíble [no lo son los partidos, GER] e involucrar una consulta abierta y justa a las ONG y a la sociedad civil».

²⁶ F. SAINZ MORENO (en «Defensor del Pueblo y Parlamento», en *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Universidad Carlos III, 1992, p. 50), espero que ingenua y no cínicamente, afirma: «En todo caso, quien desee sugerir un candidato o incluso ofrecerse como candidato pueden utilizar la vía del derecho de petición», y en nota: «de hecho, esta vía se utilizó por la CNT (4 de enero de 1984) y por el partido Ecologista Los Verdes (14 de enero de 1984)». No sé cómo el profesor logró esta información, pues buscando hoy (26 de junio de 2023), en la Comisión de Peticiones del Congreso no puedo encontrar absolutamente nada (ni qué pide el pueblo, ni qué le responden), y al parecer ni siquiera se reúne. No creo que en su día nadie respondiera tan siquiera a la CNT o a Los Verdes, y si alguien presentara hoy una iniciativa parecida, lo único que lograría, con suerte, sería un acuse de recibo.

²⁷ No obstante, hecha la ley, hecha la trampa. La última ley latinoamericana, la uruguaya 18.446, de 2008, señala que, para la integración del órgano (como excepción en el Derecho comparado, el DP es un órgano colegiado de cinco miembros), «se procurará asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales de la sociedad civil interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos» (art. 36) y que las organizaciones sociales pueden proponer candidatos (art. 39). Sin embargo, en la última elección parece que se saltaron estas normas (tampoco su redacción, al decir «se procurará», era muy afortunada), y el caso está sub iudice.

²⁸ Nuevamente comprobamos con tristeza las miserias de nuestro parlamentarismo. Integrando las previsiones de la LODP (art. 2) y de los reglamentos parlamentarios (arts. 204 RCD

estos nombran, con las denostadas «cuotas ciegas» (nos repartimos los candidatos, yo no pregunto por los tuyos, y viceversa²⁹), a personas de su confianza, a veces políticos retirados o en paro, sin cualificación alguna en derechos humanos, y a los que deben favores. Formalmente legal pero materialmente inconstitucional. La institución no solo debe ser independiente, sino también parecerlo, y esta práctica resulta seriamente dañina para la institución, tanto en términos de contrapoder creíble como sobre todo de democracia (ciudadana). Si el poder está sobre todo en los partidos, ¿cómo va a defenderse al pueblo frente a los partidos, si estos nombran a una persona de partido? Urge una reforma legal al respecto. Ahora bien, antes de ella (que ni está ni se la espera), la Defensorías podrían ir avanzando por su cuenta en mejorar la participación ciudadana, incorporando a la institución, por ejemplo, comités consultivos o asesores formados por representantes cualificados de la sociedad civil, como sucede en México, o una asamblea anual de derechos humanos, donde las organizaciones sociales más representativas sugieren al DP líneas de actuación, como en Uruguay³⁰.

En segundo lugar, esta vez aparentemente a favor, los filtros de acceso de la ciudadanía al DP son mínimos, desde luego en comparación

y 184 RS), la propuesta se debe presentar en la Comisión Mixta y puede partir, al término del mandato del DP o próximo este, de cualquier Grupo Parlamentario. Sin embargo, en los muchos años con DP en funciones, los parlamentarios no se movieron, hasta que sus jefes les dieron instrucciones. La finalidad de la norma es que haya una competencia y debate entre varios candidatos, pero esto solo ha sucedido en una ocasión, enfrentándose en 1994 Manuel Jiménez de Parga y José Antonio Martín Pallín, no siendo elegido ninguno de ellos, por las razones que se explican en J. A. GIMBERNAT, «Cómo se frustró el nombramiento de José Antonio Martín Pallín para Defensor del Pueblo y por quién», *Jueces para la Democracia*, núm. 21, 1994.

²⁹ En la práctica se aplica el «cambio de cromos», y la (mala) ingeniería constitucional es imaginativa: a veces se reparten por lotes (juntando elecciones próximas, si coinciden con otros nombramientos que exigen el acuerdo de los dos grandes partidos, como para el Tribunal Constitucional o el CGPJ), pero como el DP es órgano unipersonal, lo que hacen es repartirse los Adjuntos. La idea original, al parecer de Gil-Robles, no era tan mala (se pensó para un DP independiente, como Ruiz-Giménez, «controlado» por un Adjunto del PSOE y otro del PP), pero también se ha pervertido, pues ahora los tres son de partido. Varias Comunidades Autónomas imitan, y hasta superan, este fraude constitucional.

³⁰ Estos dos mecanismos de participación están previstos en las leyes de ambos países, pero en mi opinión, no hace falta esperar a esta (aunque sería preferible incorporarlos al reglamento interno del DP), pues el principio de legalidad, leído como vinculación positiva de la Administración al bloque de la legalidad (leyes y reglamentos), se debe aplicar aquí flexiblemente, y ello por dos razones: el DP no es Administración (para esta se diseñó el principio en el siglo XIX) y con estos mecanismos de participación no se ven afectadas la libertad ni la propiedad de los ciudadanos (esta era la justificación histórica del principio de legalidad). Es verdad que está el «inconveniente» de la reserva de ley orgánica del art. 54 CE, pero también creo que el ámbito de lo reservado debe ser interpretado flexiblemente, so pena de reducir demasiado la autonomía reglamentaria del propio DP. Al final, se trata de dibujar bien los dos círculos. En su estudio sobre el tema, I. GONZÁLEZ GARCÍA («Una revisión de la potestad de autorreglamentación del Defensor del Pueblo desde la perspectiva de las fuentes del Derecho», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 26, 2010, esp. pp. 300-306) diseña un ámbito a mi juicio demasiado extenso de la citada reserva de ley orgánica, que carece de justificación.

con la posibilidad de contactar con los parlamentarios o con los altos cargos gubernamentales (no se prevé ningún cauce en nuestro ordenamiento), aunque con unos y otros los lobbies contactan (informalmente) sin problemas³¹. Al DP los ciudadanos acuden en queja, precisamente porque los detentadores del poder no atendieron sus demandas, y en la mayor parte de los casos, ni siquiera los escucharon. Precisamente una de las críticas a la democracia deliberativa de Habermas es su cierto sesgo elitista, su concepción demasiado idealizada de lo público, descuidando a los «sin voz»³², y he aquí uno de los principales debates entre los partidarios de la democracia deliberativa: ¿quién debe deliberar? ¿los detentadores del poder (parlamentarios, altos cargos) solos, o con los ciudadanos?³³. Mi posición creo que queda clara en las consideraciones anteriores sobre la necesidad de «más» participación, aunque es evidente que plantea el doble problema de la atomización (paradójica vuelta al individualismo que se trataba de combatir) y de la saturación (miles de ciudadanos, cada uno reclamando lo suyo³⁴): más adelante volveré sobre la necesidad de establecer alguna suerte de mediación intermedia entre ciudadanos individuales y DP.

³¹ Está claro que los grandes poderes económicos tienen más facilidades para influir en el poder político que las organizaciones no gubernamentales. Datos empíricos casi escalofriantes en el informe de *Transparencia Internacional, Una evaluación del lobby en España*, 2014, dirigido por Manuel VILLORIA. Por cierto, a fecha de hoy (mayo de 2023), el tema sigue esperando una regulación nacional, pospuesta durante décadas. Como en tantas ocasiones, las Comunidades Autónomas van por delante, y tenemos varias leyes autonómicas que al menos aportan algo de transparencia y equidad.

³² E.g., entre nosotros, M. MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, «¿Puede la deliberación ser democrática? Una revisión del marco deliberativo desde la democracia comunicativa», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 24, 2010, respectivamente pp. 14-17 y 23-28. Después volveré sobre ello.

³³ Se contraponen así los modelos elitista e igualitarista de la deliberación, bien contrastados en F. OVEJERO, «Democracia liberal y democracias republicanas. Para una crítica del elitismo democrático», *Claves de Razón Práctica*, núm. 111, 2001. Entre las premisas del modelo elitista figuran dos, que él considera falsas: que «existen dos tipos de ciudadanos; los excelentes, comprometidos con el interés público [y] los demás, poco informados e indiferentes a las actividades públicas», y que «la competencia electoral permite, a través de la elección de representantes, que los ciudadanos no virtuosos escojan a los políticos virtuosos» (p. 25). En mi opinión, la primera es discutible, pero la segunda es evidentemente falsa. Al final, Ovejero termina defendiendo la concepción igualitarista de la deliberación (pp. 27-30), con algunas consecuencias generales de diseño institucional, que resultan interesantes para empezar. Más amplia y concretamente, en la misma dirección, J. L. MARTÍ, *La república...*, op. cit., esp. pp. 260 y ss.; en sus propuestas de reforma institucional no se refiere al DP, pero sí lo hizo después, por invitación mía, en «El rol deliberativo del Ombudsman en una república deliberativa», en G. ESCOBAR (ed.), *Ombudsman y democracia*, Madrid, Dykinson, 2015, esp. pp. 287-288. El trabajo que el lector tiene ahora en sus manos desarrolla, entre otras cosas, las ideas entonces esbozadas por Martí.

³⁴ Este es el principal problema de la concepción igualitarista, como bien se destaca en P. J. PÉREZ ZAFRILLA, «¿Participación directa o delegada? Una respuesta al aparente dilema de la democracia deliberativa», *Sistema*, núm. 214, 2010. Para la mayoría de los propios defensores de la democracia deliberativa (que a su juicio son elitistas), «si participa demasiada gente en el debate será imposible tomar una decisión adecuada» (p. 112).

El DP podría entonces ayudar a paliar el problema del elitismo deliberativo, dando voz a los que no la tienen: el pueblo al que defiende el DP sería, sobre todo, el conformado por las personas en situaciones de vulnerabilidad³⁵, y así parece serlo estadísticamente³⁶.

Encontramos sin embargo (después de la cal, viene la arena) un filtro muy importante, la admisión a trámite de la queja, que es el modo que tenemos los ciudadanos de acceder a la institución. Según el art. 17 LODP:

1. El Defensor del Pueblo registrará y acusará recibo de las quejas que se formulen, que tramitará o *rechazará*. En este último caso lo hará en escrito motivado, pudiendo informar al interesado sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción, caso de que a su entender hubiese alguna, y sin perjuicio de que el interesado pueda utilizar las que considere más pertinentes. [...].

3. El Defensor del Pueblo rechazará las quejas anónimas y *podrá rechazar* aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, así como aquellas otras cuya tramitación irrogue perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. Sus decisiones no serán susceptibles de recurso.

La duda fundamental que suscita este precepto es si las cuatro causas de inadmisión del apartado 3 (y otras que se deducen claramente del resto del articulado) son tasadas, y desde la interpretación de conformidad con el art. 9.3 CE (seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad), entiendo que sí³⁷.

En 2022, el DP inadmitió a trámite nada menos que 14.530 quejas, por los siguientes motivos:

³⁵ La otra acepción del término «pueblo» de la propia RAE: «gente común y humilde de una población», el viejo «tercer estado» del absolutismo monárquico francés.

³⁶ Ahora que se habla mucho de «visibilizar» (o de políticas de reconocimiento, en los términos de la teoría política de Nancy Fraser), convendría que esto se explicitara en algún lugar. Creo recordar que hace tiempo en la web del DP podían buscarse sus resoluciones por grupos de atención prioritaria, pero acabo de comprobar que esta categoría ha desaparecido. Los informes anuales, contrariando la centralidad de la defensa de derechos exigida por el art. 54 CE, se estructuran por áreas administrativas, y así resulta más difícil detectar prioridades. Más correctamente, *e.g.*, el Ararteko (DP vasco) sistematiza sus informes en dos bloques: áreas administrativas y «defensa de los colectivos de atención pública», que vienen a coincidir con las personas en situación de vulnerabilidad.

³⁷ En su comentario al art. 17, F. M. BRUÑÉN BARBERÁ, en A. ROVIRA VIÑAS (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002, pp.455 y ss. hace al menos un esfuerzo de juridificar esos motivos.

<i>Expedientes de queja y recursos no admitidos</i>	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
No actuación administrativa previa	3.670
No indicios de irregularidad administrativa	3.333
No contestación a la ampliación de datos	2.161
Otros motivos de no admisión	1.401
Intervención judicial	798
No es competencia del Defensor del Pueblo	771
Conflicto particular ajeno a la Administración	522
Resuelto sin intervención del Defensor del Pueblo	365
Actuación incorrecta reconocida en vías de solución por otros expedientes	359
No hay queja, solicita información	242
Renuncia a continuar la tramitación	160
Intervención defensor autonómico	150
No hay queja, envía información	131
Plazo superior a un año	97
Sentencia firme	76
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	53
Carencia de fundamentos	45
No interés legítimo	43
Inexistencia de pretension	43
No actuación de los poderes públicos	32
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	21
No se encuentran fundamentos para interponer recurso	16
No contestación a defecto subsanable	8
Perjuicios a terceros	3
Imposibilidad de contactar con el interesado	2
Mala fe	1
TOTAL	14.503

Parece claro que algunos de los motivos de inadmisión que cita el propio DP no encajan en ninguno de los motivos legales, y esta forma de actuar no me parece muy correcta. El mayor número (3.670) se produce por «no actuación administrativa previa», y esto es sorprendente: aparte de que no se entiende la diferencia con el motivo «no es competencia del Defensor del Pueblo», la falta de actuación administrativa no es suficiente por sí sola para la inadmisión, pues el DP también debe controlar las omisiones administrativas (art. 23 LODP) y, de otro lado, controlar asimismo a los demás poderes públicos (inclusive al legis-

lador, art. 28.2 LODP), salvo a los jueces, cuando ejercen su función jurisdiccional o no administrativa (art. 17.2).

En todo caso el rechazo *ab initio* de la queja no es recurrible ni se hace público³⁸. Para el ciudadano, la sensación puede ser muy dolorosa, similar a la propia de los abogados que ven rechazada la admisión a trámite de sus recursos de amparo (un 99 por 100, lo que ha llamado la atención al propio TEDH en varias ocasiones³⁹), pero ellos están más acostumbrados a sufrir, y al fin y al cabo no es su problema personal el que está en juego. No creo conveniente judicializar esta fase⁴⁰, pero al menos el DP debería publicar las inadmisiones (anonimizadas, claro está), dando ejemplo de transparencia, o al menos incardinar todas ellas en los motivos (tasados) establecidos en la ley. Yo he llegado a leer (porque me lo proporcionó la interesada) una resolución de inadmisión motivada en que «el Defensor del Pueblo no puede valorar las opciones del legislador», lo cual es falso (art. 28.2 LODP) y a mí personalmente, hace ya muchos años, se me inadmitió una queja porque el DP no veía indicios de irregularidad, sin más argumentos, y a mi juicio claramente los había. En definitiva, la decisión de inadmisión ha de ser especialmente cuidadosa, pues de lo contrario se cerraría a la ciudadanía una de las puertas que tiene abiertas para poder deliberar con las instituciones, y no tiene muchas.

Una vez admitida a trámite la queja, parecería que se inicia una suerte de diálogo informal entre la autoridad administrativa y el ciudadano, pero esto no es exactamente así. Sin llegar a tanto, encontramos el mismo vicio de falta de diálogo real que encontramos en las llamadas audiencias administrativas. Tras admitir la queja, el DP se comunica

³⁸ En su comentario al art. 17, F. M. BRUÑÉN BARBERÁ (en *op. cit.*, p. 436) señala: «Aquí la motivación del rechazo no puede cumplir la función de servir como medio de control ante otras instancias, puesto que las decisiones de admisión o rechazo de la queja no son susceptibles de recurso (el autor parece dar por hecho que tampoco de recurso judicial, GER), aunque sí permite un control indirecto, social, contribuyendo a asegurar la seriedad en el tratamiento preliminar de las quejas presentadas, y constituyendo, desde tal prisma, una garantía para el solicitante de que el rechazo de la queja tendrá una justificación objetiva y razonable, y se ajustará a lo establecido en la LOPJ». Pues bien, no entiendo a qué se refiere el autor con ese «control indirecto, social», a no ser que el «inadmitido» publique la resolución en las redes sociales, ejerciendo una especie de «derecho al pataleo».

³⁹ Cuando terminamos este trabajo leemos en la prensa (22 de junio de 2023) que el TEDH acaba de condenar nuevamente a España, en esta ocasión porque nuestro Tribunal Constitucional inadmitió a trámite el recurso de varios candidatos al CGPJ, cuya elección se encuentra aplazada sine die. Un caso interesante que habrá que analizar despacio.

⁴⁰ Ya en 2008 (*Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Cizur Menor, Aranzadi, p. 180) sostuvo una interpretación conforme a una visión exigente del Estado de Derecho: la imposibilidad de recurso del art. 17.3 se refiere a recurso ante el propio DP, y no impide el recurso judicial, aunque no nos consta ningún precedente al respecto sobre recomendaciones, pero sí sobre actos más típicamente administrativos: la STS de 27 de noviembre de 2009 (con votos particulares) permite el control judicial del Defensor del Pueblo (siguiendo en parte la STJCE Lamberts, de 23 de marzo de 2004) por vía de responsabilidad patrimonial, pero deja abiertos muchos interrogantes.

con la Administración («En todo caso, dará cuenta...», art. 18.1), intenta en su caso (nuevamente la discrecionalidad) que esta rectifique, y entonces caben dos posibilidades: a) que rectifique, en los términos solicitados por el DP (que pueden no ser exactamente los mismos que los solicitados por el ciudadano), en todo o en parte; b) que no rectifique, en cuyo caso el DP «podrá» (tres veces se dice en el art. 38: discrecionalidad otra vez) formular una recomendación, que se publica en su web, y ahí se queda. Como vemos, no hay propiamente una comunicación real entre ciudadano y poder, sino que el DP se comunica por un lado con la Administración, y por otro con el ciudadano. De alguna forma, el DP parece un abogado del ciudadano, que negocia por él, y que ni siquiera habla directamente con él⁴¹, casi como en la teoría clásica de la representación, aunque sin llegar a tanto. ¿No sería deseable que propiciara una reunión entre la autoridad administrativa y el ciudadano, al menos en determinados casos? Aunque no figura expresamente en su ley reguladora, he comprobado in situ la celebración de este tipo de audiencias (presenciales, con la autoridad o funcionario a un lado, el ciudadano en otro y el DP en medio), en la Oficina del *Ombudsman* de Puerto Rico, y me parecieron muy útiles. De mayor interés, por su cercanía, es la actividad del DP andaluz, que él mismo denomina de mediación⁴²: esto se parece más a la deliberación, pues dos partes debaten en directo e incluso pueden llegar a adoptar una decisión aceptable para ambos, que el DP ratifica. Salvo estas excepciones, comprobamos de nuevo la anticuada visión de la democracia que adelanté: a favor del ciudadano, pero sin el ciudadano. No queda claro, en todo caso, si en general el DP es un representante (de parte) del ciudadano o un mediador imparcial entre este y la Administración; en la práctica, se asemeja más a esto último, aunque sin llegar a ser «técnicamente» un mediador⁴³.

⁴¹ Si tenemos una media de 30.000 quejas anuales y las dividimos por 365 días, el DP debería recibir diariamente a 82 ciudadanos, contando días festivos, lo que no resulta viable con el personal que tiene. Quien suscribe conoce muchas Defensorías latinoamericanas, y en ellas la atención directa al ciudadano es la regla general, pues curiosamente (dada la diferencia de PIB entre los países latinoamericanos y España), en su mayoría disponen de más personal. E.g., la CNDH mexicana cuenta con diez veces más de funcionarios que nuestro DP (el dato de la CNDH habría que reconstruirlo a partir del sitio <https://directorio.cndh.org.mx/>, pero se habla de «casi 2.000» funcionarios, frente a los 185 de nuestro DP; por cierto, hay mayor transparencia / accesibilidad en México, pues allá figuran los números de teléfono y mails de todos los funcionarios, y en España solo su nombre), para una población aproximadamente tres veces mayor; téngase además en cuenta que cada Estado mexicano (32, contando Ciudad de México, antes DF) tiene una comisión similar.

⁴² Para más información, <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/el-dpa-media>. El actual titular de la institución aporta datos de gran interés en J. MAEZTU GREGORIO DE TEJADA, «La mediación del Defensor del Pueblo Andaluz como impulsor de la gestión de conflictos en cultura de paz», de próxima publicación, y disponible de momento en <https://www.ararteko.eus/sites/default/files/alfresco/documents/ES-LegeenGeroa-JesusMaeztu.pdf>

⁴³ Sobre este tema, me parece acertada la postura de la muy importante monografía de G. CARBALLO MARTÍNEZ, *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*, Cizur Menor,

Sea como fuere, y a pesar de las críticas apuntadas, el DP, si hace bien su trabajo, actúa como un filtro de demandas ciudadanas irrazonables, una suerte de antídoto frente al riesgo del populismo de los derechos⁴⁴. En todo caso, la deliberación que tiene lugar en esta fase, aunque es muy singular, pues se realiza «en diferido» (salvo las experiencias ya señaladas y que más se asemejan a la mediación), resulta bastante igualitarista y contribuye a construir los canales de comunicación entre ciudadanos y Administración que tanto necesitamos. El DP aparece, así, como una suerte de contrapoder (pues se enfrenta por definición a la Administración) inteligente, bien informado (paradójicamente, tiene más recursos para esto que el propio Parlamento), colaborador y dialogante, más adecuado a las tendencias del Derecho actual⁴⁵, pues, a diferencia de los tribunales, no juega en la lógica binaria del todo o nada, busca soluciones intermedias, permite a las partes expresarse con mayor libertad, y no se ve constreñido por las normas jurídicas existentes ni por sus interpretaciones autoritativas. Una especie de camino intermedio entre el emotivismo y el espectáculo del debate parlamentario y el formalismo y el encorsetamiento del debate del juicio oral; de cualquier forma, más «racional» que uno y otro⁴⁶.

5. EXAMEN DE ALGUNAS RECOMENDACIONES AL LEGISLADOR, A MODO DE EJEMPLO, Y CÓMO CONVERTIRLAS EN (MÁS) DELIBERATIVAS

Quizás no pueda llegarse mucho más lejos en la mejora de la deliberación entre los ciudadanos y la Administración, a no ser que, como creo deseable, se cuide mucho más la admisión a trámite de las quejas y se potencien las comparecencias personales entre las partes, siguiendo el ejemplo del Defensor del Pueblo Andalúz. Me centraré, para

Aranzadi, 2008. No podemos aquí detenernos en disquisiciones conceptuales, pero para empezar puede resultar útil revisar también lo dicho al respecto por F. L. DE ANDRÉS ALONSO, *Los defensores del pueblo en España*, Madrid, Reus, 2017, pp. 416 y ss.

⁴⁴ Otro tema, por cierto, del que no se ha escrito, aunque hay atisbos de ello en los autores (bastantes) que sostienen la «tesis» (sin apenas desarrollo argumentativo) de que deben (política constitucional) extremarse las precauciones ante una extensión desmesurada del catálogo de los derechos. Para una síntesis del problema, G. ESCOBAR ROCA, *Nuevos derechos...*, op. cit., pp. 211 y ss.

⁴⁵ Hace años me referí a la crisis actual de la coactividad del Derecho, y a ello me remito: «Del Derecho débil a la fuerza de los derechos», en la obra por mi coordinada, *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Madrid, Dykinson, 2008.

⁴⁶ Demostrar este aserto me llevaría muy lejos, pues tendría que adentrarme en el concepto de racionalidad. Que el debate parlamentario es poco racional creo que no precisa mucha demostración. En cuanto al debate en el juicio oral, que es lo más parecido a la deliberación entre ciudadanía y Administración, y limitándonos a los pocos procesos contencioso-administrativos que tienen fase oral, parece claro que la racionalidad está muy limitada, por la rigidez del proceso y por la obligación de probar cuanto se dice y encajar en el marco legal cuanto se argumenta.

concluir, en un campo más interesante del contrapoder ejercido por el *Ombudsman*, que es el que enfrenta a este con el legislador.

En un trabajo reciente he analizado diversas resoluciones (recomendaciones) del DP, criticando su lenguaje administrativista (a veces de ciencia de la Administración, a veces de Derecho administrativo y a veces casi de andar por casa) y demostrando que pueden (y deben) traducirse al lenguaje de los derechos (de Derecho constitucional e internacional, que ahora van de la mano)⁴⁷. Voy ahora a proseguir en esa línea, pero dando un paso más en la crítica (constructiva, por supuesto): las recomendaciones no solo no hablan el lenguaje de los derechos, sino que tampoco son propiamente deliberativas, o son poco deliberativas.

De entre los diversos contenidos de las recomendaciones del DP, que ya sistematicé en una ocasión anterior⁴⁸, me centraré en las recomendaciones al poder normativo, y en concreto al legislador, por ser seguramente las más importantes, y por tratarse de un tema siempre polémico⁴⁹. El DP no se dirige propiamente al legislador, pues en la práctica este no existe como órgano políticamente unitario: el Parlamento son los partidos. Si se trata de crear, modificar o derogar una ley, la iniciativa no es del Parlamento como tal, sino de un grupo parlamentario, y resulta comprensible que el DP no se dirija a ninguno en particular, pues ¿a qué grupo hacerlo? Aunque bien podría dirigirse a todos los Grupos Parlamentarios, la práctica que sigue es dirigir la recomendación al secretario de Estado responsable del ramo (raramente al ministro, que resultaría más lógico), para que prepare un proyecto de ley, aunque las fórmulas empleadas son casi siempre excesivamente «diplomáticas»: «que se estudie la posibilidad A», «que se tome en consideración la opción B», u otras similares. Si se vulneraron derechos fundamentales (y esto sucede en muchas ocasiones, aunque la línea de demarcación entre lo inconstitucional y lo meramente injusto suele ser sutil⁵⁰), creo que la iniciativa legislativa debería exigirse con mayor contundencia.

⁴⁷ «Ampliación de derechos por el Defensor del Pueblo: relectura iusfundamental», *Cuadernos Constitucionales*, núm. 2, 2021.

⁴⁸ «Interpretación y garantía de los derechos fundamentales por el Defensor del Pueblo: análisis empírico, reconstrucción teórica y propuesta de futuro», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 26, 2010.

⁴⁹ Aunque apenas estudiado en nuestra doctrina, al menos con carácter monográfico. Que la polémica está viva lo demuestra el voto particular de la magistrada Roca Trías (suscrito por Montoya Melgar) a la STC 99/2019: «entiendo que la labor del Tribunal Constitucional no es la de indicar al legislador cuál es la mejor opción legislativa dentro de las múltiples posibilidades que la Constitución ofrece».

⁵⁰ Este tema está pendiente de elaboración teórica y se apunta ya claramente, sobre todo, en las observaciones finales de los comités de los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, donde (a diferencia de sus dictámenes) no se afirma de forma tajante la vulneración del derecho. La lógica de los indicadores (e.g., para los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y del Examen Periódico Universal es todavía más sutil, por menos «jurídica», pero a la larga puede resultar hasta más útil.

La opción de dirigirse a la autoridad administrativa y no al parlamento puede ser discutible, pero quizás no haya otra mejor. Aquí resultaría más fácil un cierto diálogo entre DP y legislador (material), pues el ciudadano (no siempre preparado para debatir en pie de igualdad con los parlamentarios) podría quedar fuera⁵¹, y seguramente tenga lugar en algunos casos un diálogo efectivo (informal en todo caso⁵²), pero, si se produce, no es público, y por tanto contribuye poco a la construcción de la democracia deliberativa que necesitamos. El diálogo resultaría además coherente con la función del DP de «comisionado parlamentario», pues se supone que, desde el origen de este concepto civilista (equivalente al contrato de mandato, arts. 1.709 y ss. del CC), el DP y el Parlamento están en el mismo barco.

Seguidamente analizaré algunas de las últimas recomendaciones que el DP ha dirigido al legislador, para indagar qué ha sucedido con ellas, centrándome sobre todo en la perspectiva de la democracia deliberativa. Para dotar a este trabajo de mayor coherencia y concretar mejor el caso significativo, seleccionaré tres recomendaciones de modificación legislativa, dirigidas todas ellas a la Secretaría de Estado de Justicia en 2022, y que tienen que ver con la garantía judicial de derechos distintos. Los títulos que siguen en cursiva son míos, para demostrar que, aunque el DP no hable el lenguaje de los derechos, no habría sido difícil hacerlo:

1) *Derecho a la vida e integridad (deber de reparación a las víctimas de violencia de género, art. 15 CE)*. La Recomendación de 22 de abril de 2022 (núm. 21017017) parte de la queja concreta de una ciudadana, de la que nada sabemos (ni quién es la ciudadana —esto lo podemos admitir, desde un entendimiento expansivo de su privacidad—ni de qué se quejó)⁵³. El problema que trata es el siguiente: la determinación de las indemnizaciones a las víctimas de violencia de género queda al arbitrio judicial, al no existir una norma legal al respecto. El DP no razona en términos de derechos fundamentales, y perfectamente podría (debería) haberlo hecho, con apoyo (abundante, por cierto) en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que incluye el deber de reparación tras las vulneraciones al derecho a la vida e integridad.

⁵¹ Salvando las distancias, el supuesto es similar a la cuestión de inconstitucionalidad, que parte de un caso concreto, pero termina derivando en control «abstracto». Por cierto, en este proceso, el ciudadano que planteó inicialmente la queja en vía judicial ahora (reforma por LO 6/2007, a raíz del asunto Ruiz Mateos) es parte también ante el Tribunal Constitucional (art. 37.2 LOTC).

⁵² Desde hace tiempo sabía de primera mano que el Defensor se reunía de cuando en cuando con algún ministro o autoridad, pero ahora este dato figura en su agenda institucional, publicada en la web: <https://www.defensordelpueblo.es/agenda-institucional/>

⁵³ Este es otro problema. Como se hace en las sentencias, el DP debería incluir en su recomendación un resumen de las alegaciones del ciudadano, pues si no, no hay forma de entenderlas. Una nueva dificultad para la democracia deliberativa.

Las posiciones encontradas pueden sintetizarse así:

Ministerio de Justicia: las indemnizaciones por violencia de género deben quedar al arbitrio judicial. No se pronuncia sobre si esto es injusto.

DP: el arbitrio judicial actual conlleva situaciones injustas, que deben solucionarse mediante un baremo legal objetivo, vinculante para los jueces.

Resolver quién tiene razón bien habría merecido un debate social, iniciado en esta ocasión por una ciudadana de a pie, pero nada parecido encontramos: más bien se ha producido un diálogo de sordos, sin consecuencia alguna para el debate público. La ciudadana, el DP y la autoridad administrativa dan su opinión, pero nadie se entera (salvo el improbable lector de la web del DP), y asunto zanjado.

2) *Prohibición de dilaciones judiciales indebidas (art. 24.2 CE)*. La Recomendación de 25 de abril de 2022 (núm. 21009224) parte también de la queja de un ciudadano. El problema aquí abordado es el retraso de las sentencias pendientes de dictar por los jueces que, después de haber celebrado la vista, obtienen excedencias o licencias por enfermedad, nacimiento o cuidado de hijos. Estos procesos quedan en suspensión e irresolución, que se prolonga indefinidamente en el tiempo, porque el principio de inmediación impide que ningún otro juez pueda pronunciar sentencia, si no ha asistido al juicio.

La recomendación consta como «rechazada» y las posiciones encontradas pueden sintetizarse así:

Ministerio de Justicia: no le compete proponer normas sobre Administración de Justicia, pues esto corresponde al CGPJ.

DP: sí le compete al Ministerio, y este debe buscar una solución (que el DP no concreta) al problema de los retrasos judiciales cuando un juez causa baja después del juicio oral y antes de dictar sentencia.

Otro diálogo de sordos, peor que el anterior, pues ni llega a formularse una mínima argumentación de fondo por parte del Ministerio, quien se escuda en una errónea excusa competencial. El DP concluye recomendando a la Secretaría de Estado de Justicia «que, en ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno, se regule el tratamiento jurídico de las sentencias pendientes de dictar por los jueces que, tras haber celebrado una vista o juicio, obtienen excedencias y/o licencias por enfermedad, nacimiento y cuidado de hijos, por riesgo por embarazo o lactancia u otras de larga duración». Sorprende que el DP ni siquiera cite el derecho fundamental de no padecer dilaciones indebidas. También la recomendación consta como «rechazada»; el problema, que parece grave, queda sin resolver, y tampoco tiene lugar un debate propiamente dicho sobre el tema.

3) *Derecho a la unidad familiar (art. 6 CEDH): arbitrariedad de los equipos psicosociales.* La Recomendación de 29 de junio de 2022 (núm. 21028270) parte de la queja de otro ciudadano anónimo, en esta ocasión disconforme con el informe pericial emitido por el equipo psicosocial de un Instituto de Medicina Legal, porque a su juicio el perito había tomado abiertamente parte en el proceso, y no había respetado las metodologías de diagnóstico establecidas en los protocolos vigentes.

El DP afirma que recibe numerosas quejas de ciudadanos implicados en procesos judiciales de familia, denunciando la parcialidad de los informes psicosociales de los peritos oficiales, el trato diferente en cuanto a la duración o número de entrevistas, o la diferencia de criterios para valorar la idoneidad de un régimen de custodia. El problema parece, por tanto, estructural, no un caso aislado, demostrándose así una de las principales ventajas del *Ombudsman* sobre los tribunales, pues estos normalmente se limitan a conflictos individuales, quedando el problema de fondo o la violación sistémica sin resolver. El DP considera que debería aprobarse (en su diplomático lenguaje, «reconsiderarse la oportunidad de aprobar») un protocolo de actuación común y específico para la elaboración de informes de los equipos psicosociales, que diera mayor garantía de calidad a las partes y al propio tribunal y que aportase criterios de impugnación ciertos cuando la parte cuestiona la pericia en sede judicial en virtud de unos criterios objetivos, dando mayor confianza a los usuarios del servicio. El DP constata que algunas Comunidades autónomas (cita la Comunidad Valenciana, País Vasco, Cantabria y Cataluña) ya disponen de estos protocolos, un buen ejemplo del «federalismo de avanzadilla». El DP concluye recomendando a la Secretaría de Estado de Justicia «que se adopten las medidas legislativas necesarias para asegurar que [los] informes psicosociales serán adoptados por un equipo de profesionales, y no por un perito individual, garantizando la participación de pares, la objetividad y la imparcialidad en la emisión del informe».

Nuevamente, echamos en falta la argumentación en derechos, perdiéndose una buena ocasión para dar a conocer la ya rica doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho a la vida familiar. Este «nuevo» derecho humano, no reconocido como derecho fundamental en España, incluye el derecho de los padres a estar con sus hijos, y en los pleitos de familia, muchos progenitores ven suprimido o muy restringido este derecho, cierto que por orden judicial, pero la experiencia demuestra que realmente el autor material de la decisión fue un equipo psicosocial. Esta vez la recomendación consta como «aceptada», pero nada sabemos sobre la norma cuya aprobación recomendó el DP, o al menos no la cita, lo que revela la carencia de un sistema de seguimiento público de sus propias recomendaciones. La «autoridad moral» del DP, empujada por ciudadanos anónimos, esta

vez parece que funcionó (o está en ello el Ministerio), pero no sabemos bien por qué ni cómo.

No es necesario continuar con los ejemplos, pues los tendríamos a cientos, y no añadirían mucho más a los efectos de este trabajo. Hemos comprobado que se pusieron sobre la mesa problemas interesantes (la esfera de los «asuntos públicos» se amplió), gracias a ciudadanos anónimos, pero no se produjo un debate como tal, y ello porque el DP protege a los ciudadanos cuando así lo considera (discrecionalidad de la admisión a trámite y de la solución de su caso) y porque no se establece ningún canal de comunicación directa entre los ciudadanos y los poderes públicos concernidos. No obstante, la comunicación entre el DP, en nombre del ciudadano, y la Administración, de algún modo se ha producido, aunque nadie se ha enterado.

¿Cómo mejorar la deliberación democrática, en estos casos entre las instituciones, pero en nombre de la ciudadanía? Sabemos que la deliberación entre instituciones y ciudadanos no resulta posible si no se establece una selección de los ciudadanos deliberantes, y el DP puede actuar bien como filtro. Recordemos que no se ha producido una comunicación de calidad en los ejemplos relatados: la Administración no respondió correctamente, o aceptó sin más la recomendación del DP, pero no sabemos ni cómo ni por qué, y esto tampoco es calidad democrática. Si la Administración es un poder democráticamente deficiente y si las recomendaciones señaladas como ejemplo se refieren realmente al legislador, ¿no cabrán fórmulas alternativas?

A mi juicio, como ya he señalado, resulta preciso recuperar la idea, expresa en el mismo art. 54 CE, del DP como comisionado parlamentario. El mejor lugar para la deliberación democrática es el Parlamento, por su pluralismo y su publicidad, y el DP puede y debe contribuir a que la agenda pública se abra a las demandas de la ciudadanía, un término medio entre deliberación elitista y deliberación igualitarista, que solventa buena parte de los problemas de esta. Veamos finalmente las posibilidades legales⁵⁴ y su práctica:

⁵⁴ En sentido similar a lo que sigue, J. M. CASTELLÀ ANDREU, «La participación de los Defensores del Pueblo en los procedimientos normativos como instrumentos de comunicación entre ciudadanos e instituciones», en G. ESCOBAR ROCA (ed.), *La protección de los derechos humanos por las Defensorías del Pueblo*, Madrid, Dykinson, 2013, esp. p. 541, donde señala cuatro «factores que podrían ser regulados», pero en mi opinión los cuatro, muy razonables, pueden ser desarrollados ya, sin necesidad de reformas legales (*vid.* la nota 30). Para profundizar algo más sobre este tema, también en la misma línea de Castellà y mía, entre otros, F. SAINZ MORENO, «Defensor del Pueblo...», *op. cit.*, M. GARCÍA ÁLVAREZ y R. GARCÍA LÓPEZ, «El papel de los defensores del pueblo como impulsores de la modificación del ordenamiento jurídico: una garantía adicional de desarrollo del Estado social», y J. M. CODES CALATRAVA, «El Defensor del Pueblo y sus relaciones con las Cortes Generales», los dos últimos en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 26, 2010.

1) El DP solo está obligado a comparecer en las Cámaras al presentar su informe anual (art. 32 LODP). Aunque nada se dice en la LODP, los parlamentarios pueden pedir que comparezca, y así se ha hecho en contadas ocasiones. Estas comparecencias son escasas y breves y por tanto no permiten deliberar demasiado. Por ejemplo, en la XIV Legislatura, el DP debatió con los diputados y senadores de la Comisión Mixta, dejando fuera las comparecencias legalmente obligatorias (presentación del informe anual y del informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura), solo en seis ocasiones (¡en casi cuatro años!): Francisco Fernández Marugán sobre la crisis del covid-19 (26 de noviembre de 2020, a petición de los Grupos Popular, Vox y Ciudadanos), sobre los migrantes en Canarias (27 de abril de 2021, a petición de los Grupos Republicano y Popular y del senador canario Fernando Clavijo), sobre el reparto de vacunas contra el covid-19 (25 de mayo de 2021, a petición del Grupo Popular), sobre los migrantes en Ceuta y la educación durante la pandemia (19 de octubre de 2021, a petición de los Grupos Democrático, Republicano y Popular) y Ángel Gabilondo, sobre los abusos sexuales en la Iglesia (20 de junio de 2022, a petición propia) y sobre sus relaciones con los Defensores autonómicos (20 de febrero de 2023, también a petición propia). Ninguna, como se advierte, al menos monográficamente, para debatir sobre una recomendación de reforma legislativa. Es verdad que la normativa vigente no ayuda mucho, pero un buen DP (o más deliberativo) debería comparecer más a menudo (y los parlamentarios pedirselo), y no en la Comisión Mixta, sino en la Comisión especializada en cada tema objeto de debate. Podríamos así conseguir una mejor deliberación, basada en datos y razones, y en debate constructivo con parlamentarios a los que se les supone un cierto grado de preparación en la materia a debatir.

2) Los problemas más graves seguramente se plasmarán en las recomendaciones de reforma legislativa (art. 28.2 LODP) que no son atendidas; contamos con algunos mecanismos para lograr la información necesaria previa a una buena recomendación⁵⁵, pero carecemos de instrumentos para forzar el debate. Sería bueno incorporar en una reforma legislativa la proposición de ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 2 de octubre de 1995, en cuya virtud el Gobierno (que presenta la gran mayoría de las iniciativas legislativas) debe explicar de forma única y escrita el por qué no sigue las recomendaciones del DP (el segundo Informe, de 1984, llegó a incluir un anexo con esta contestación del Gobierno⁵⁶). Está claro que el Gobierno

⁵⁵ La mención en el informe anual o especial de las autoridades que persistan en «actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación» (art. 24.1), la denuncia al Fiscal General del Estado (art. 25), el ejercicio de la acción de responsabilidad (art. 26) y el delito del art. 502.2 CP. Una reciente reforma de la ley del DP navarro añade las multas coercitivas.

⁵⁶ *Vid.*, <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME1984InformeDebate.pdf>, pp. 261 y ss.

no está obligado a cumplir las recomendaciones, pero la democracia deliberativa exige que al menos justifique por qué no lo hace. Además, hacerlo en público puede provocar un interesante debate en la Cámara, que mejore la deliberación, la haga menos elitista (pues en la mayoría de los casos el tema fue introducido por la ciudadanía) y abra el camino a futuras iniciativas, del mismo Gobierno o de la oposición. De forma complementaria, sería también conveniente otra medida legislativa, que ya existe en otros países (e.g., en México), que habilitara al DP a obligar a los incumplidores de sus recomendaciones a comparecer en el Parlamento. Si no quieren deliberar, se les obligará a ello, pues la ciudadanía, que habla a través del DP, así lo demanda.

6. BIBLIOGRAFÍA

- DE ANDRÉS ALONSO, F. L., *Los defensores del pueblo en España*, Madrid, Reus, 2017.
- ARAGÓN, M., «Estudio preliminar», en C. SCHMITT, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.
- BLANCO VALDÉS, R., «¿Hacia una democracia sin partidos? Crisis partidista, selección de élites y representación», en M. ARAGÓN REYES *et. al.*, *Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2023.
- BRUÑÉN BARBERÁ, F. M., «Artículo 17», en A. ROVIRA VIÑAS (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2002.
- DE CABO MARTÍN, C., *Conflicto y Constitución desde el constitucionalismo crítico*, Madrid, CEPC, 2019.
- CARBALLO MARTÍNEZ, G., *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2008.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M., «La participación de los Defensores del Pueblo en los procedimientos normativos como instrumentos de comunicación entre ciudadanos e instituciones», en G. ESCOBAR ROCA (ed.), *La protección de los derechos humanos por las Defensorías del Pueblo*, Madrid, Dykinson, 2013.
- «Democracia de identidad y referéndum ante una posible reforma de la Constitución española», en E. ÁLVAREZ CONDE (dir.), *Reflexiones y propuestas sobre una reforma de la Constitución española*, Granada, Comares, 2017.
- CODES CALATRAVA, J. M., «El Defensor del Pueblo y sus relaciones con las Cortes Generales», *Teoría y Realidad Constitucional*, 26, 2010.
- DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957.
- ESCOBAR ROCA, G., «Libertad de expresión y democracia en Owen Fiss», *Revista Española de Derecho constitucional*, 58, 1999.
- *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Cizur Menor, Aranzadi, 2008.
- «Del Derecho débil a la fuerza de los derechos», en *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Madrid, Dykinson, 2008.

- «Interpretación y garantía de los derechos fundamentales por el Defensor del Pueblo: análisis empírico, reconstrucción teórica y propuesta de futuro», *Teoría y Realidad Constitucional*, 26, 2010.
- «Correcciones participativas a la democracia representativa», comunicación en *XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, León, marzo de 2017: <https://congresoace.files.wordpress.com/2016/11/mesa1comunicaciongescobar.pdf>
- *Nuevos derechos y garantías de los derechos*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
- «¡Basta de ficciones! Representan a sus electores. Democracia, derechos y proporcionalidad en la STC 151/2017», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, XI, 2018.
- «¿Existe realmente un derecho del público a recibir información veraz?», en H. AZNAR *et al.*, *El derecho de acceso a los medios de comunicación*, vol. I: *Legislación y jurisprudencia*, Valencia, Tirant Humanidades, 2018.
- «Los derechos del gobierno abierto, ¿un proyecto utópico?», en L. E. RÍOS VEGA e I. SPINGO (dirs.), *Gobierno abierto y derechos humanos*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2019.
- «El Defensor del Pueblo, una institución clave para mejorar el debate público», en J. TUDELA *et al.*, *Libro Blanco sobre la calidad democrática*, Madrid, Marcial Pons, 2019.
- «Investigación en derechos humanos», en *Argumentación e investigación en derechos humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.
- «Ampliación de derechos por el Defensor del Pueblo: relectura iusfundamental», *Cuadernos Constitucionales*, 2, 2021.
- *El Derecho, entre el poder y la justicia. Una introducción crítica al sistema jurídico español*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2.^a ed., 2022.
- EXPÓSITO, E., «Participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes», en J. TUDELA *et al.*, *Libro blanco sobre la calidad democrática en España*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
- FRAGA IRIBARNE, M., *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta, 1987.
- GARCÍA ÁLVAREZ, M. y GARCÍA LÓPEZ, R., «El papel de los defensores del pueblo como impulsores de la modificación del ordenamiento jurídico: una garantía adicional de desarrollo del Estado social», *Teoría y Realidad Constitucional*, 26, 2010.
- GARCÍA HIGUERA, R., «¿Una nueva etapa para la libertad de expresión? La dimensión social en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», en D. MONTALVÁN-ZAMBRANO e I. WENCES (coords.), *La justicia detrás de la Justicia*, Marcial Pons, Madrid, 2023.
- GIMBERNAT, J. A., «Cómo se frustró el nombramiento de José Antonio Martín Pallín para Defensor del Pueblo y por quién», *Jueces para la Democracia*, 21, 1994.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., «Democracia de partidos versus Estado de partidos», en *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa, 1992.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Una revisión de la potestad de autorreglamentación del Defensor del Pueblo desde la perspectiva de las fuentes del Derecho», *Teoría y Realidad Constitucional*, 26, 2010.
- KUCKSO-STADLMAYER, G., *European Ombudsman-institutions*, Viena, Springer, 2008.

- MAEZTU GREGORIO DE TEJADA, J., «La mediación del Defensor del Pueblo Andaluz como impulsor de la gestión de conflictos en cultura de paz», 2023: <https://www.ararteko.eus/sites/default/files/alfresco/documents/ES-LegeenGeroa-JesusMaeztu.pdf>
- MARTÍ, J. L., *La república deliberativa*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- «El rol deliberativo del Ombudsman en una república deliberativa», en G. ESCOBAR (ed.), *Ombudsman y democracia*, Madrid, Dykinson, 2015.
- MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, M., «¿Puede la deliberación ser democrática? Una revisión del marco deliberativo desde la democracia comunicativa», *Revista Española de Ciencia Política*, 24, 2010.
- OVEJERO, F., «Democracia liberal y democracias republicanas. Para una crítica del elitismo democrático», *Claves de Razón Práctica*, 111, 2001.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, CEC, 1988.
- PÉREZ ZAFRILLA, P. J., «¿Participación directa o delegada? Una respuesta al aparente dilema de la democracia deliberativa», *Sistema*, 214, 2010.
- RICO MOTOS, C., *Deliberación parlamentaria y democracia representativa*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2016.
- RUIZ MIGUEL, A., «Problemas de ámbito de la democracia», en *Cuestiones de principios: entre política y Derecho*, Madrid, CEPC, 2020.
- SAINZ MORENO, F., «Defensor del Pueblo y Parlamento», en *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Universidad Carlos III, 1992.
- SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Partidos políticos*, Madrid, Marcial Pons, 2021.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J., *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*, Madrid, CEPC, 2019.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Una evaluación del lobby en España*, 2014.
- TUDELA ARANDA, J., *El Parlamento en tiempos críticos*, Madrid, Marcial Pons, 2020.
- VÍRGALA FORURIA, E., «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, 2015.
- VON BEYME, K., *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo XXI, 1986.