

# Revista catalana de dret públic

DRET COMUNITARI / ESTATUT / INTERNACIONAL / LEGISLACIÓ

Els Principis de Venècia del Consell d'Europa, un nou instrument per a l'enfortiment i la defensa de la figura de l'ombudsman – Rafael Ribó i Jaume Saura Síndic de Greuges de Catalunya (e.f.) i adjunt general al Síndic, respectivament

🕒 20 d'octubre de 2021

👤 EAPC

💬 DEIXA UN COMENTARI



El 2 de maig de 2019 el Comitè de Ministres del Consell d'Europa va aprovar, a proposta de la Comissió Europea per a la Democràcia pel Dret (coneguda com a Comissió de Venècia), els *Principis sobre la protecció i la promoció de les institucions d'ombudsman*. Aquest document reconeix el paper de l'ombudsman en l'enfortiment de la democràcia, l'estat de dret, la bona administració i la protecció i la promoció

dels drets humans. En aquesta qualitat, exigeix als governs que aquestes institucions es configuren amb uns paràmetres que en garanteixin la solidesa i la protecció. En la mesura que els Principis de

Venècia consolida l'ombudsman, constitueixen una nova eina en mans de totes les defensories, a escala nacional, local o sectorial, per treballar amb més fermesa en favor dels drets de les persones.

### **Elaboració dels Principis de Venècia**

L'adopció dels Principis de Venècia es pot retrotraure al Memoràndum d'enteniment (MoU) elaborat per la Comissió de Venècia i el capítol europeu de l'International Ombudsman Institute (IOI), presidit en aquell moment pel Síndic de Greuges de Catalunya, per tal de protegir aquelles defensories que a escala europea estaven sent objecte d'atac per part de governs nacionals en clara regressió democràtica. Fruit d'aquest acord s'encarreguen diversos estudis i s'inicien accions adreçades a l'enfortiment d'aquestes institucions.

En aquest context, l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa aprova la resolució 1959 (2013), en què reconeix el rol de l'ombudsman en la garantia dels drets humans i recomana als Estats membres que enforteixin aquestes institucions, en garanteixin la independència i n'evitin les retallades pressupostàries, entre altres qüestions.

Poc després, la Comissió de Venècia rep l'encàrrec de l'Assemblea d'elaborar uns principis destinats a enfortir les institucions d'ombudsman, encàrrec en el que col·labora activament l'IOI Europa, amb diverses reunions tant a Venècia com a altres ciutats europees i amb *inputs* tant de la junta europea de l'IOI com dels membres del capítol europeu de l'Institut. El document finalment aprovat per la Comissió de Venècia a finals de 2018 va ser ratificat pel Comitè de Ministres, com hem assenyalat, l'any 2019.

### **Principals elements dels Principis de Venècia**

Els Principis de Venècia són un instrument necessari perquè fins i tot a Europa les institucions de drets humans en general, i els ombudsman en particular, estan en risc. Com a president europeu de l'International Ombudsman Institute, el Síndic ha tingut ocasió de liderar delegacions de suport a institucions d'ombudsman que, de manera subtil o a cara descoberta, estaven sent objecte d'agressió institucional per part dels governs dels seus estats. Agressió que en el pitjor dels casos ha arribat a implicar la desaparició de la institució; i, en altres casos, va implicar restriccions pressupostàries exorbitants. L'IOI ha aconseguit algun èxit aturant aquests atacs, tot i que les amenaces continuen presents i poden reparèixer en qualsevol moment i en qualsevol indret d'Europa.

Doncs bé, els Principis de Venècia tracten de posar fre a aquestes pràctiques des del seu primer punt, quan assenyala que "l'Estat ha de recolzar i protegir la institució de l'ombudsman i abstenir-se de qualsevol acció que perjudiqui la seva independència". En efecte, un dels principals fils conductors dels Principis de Venècia és aconseguir institucions d'ombudsman plenament imparcials i independents.

Aquest objectiu, que s'explicita en el principi n. 6 ("L'ombudsman ha de ser elegit o nomenat d'acord amb procediments que reforcin en la mesura que sigui possible l'autoritat, la imparcialitat, la independència

Els Principis de Venècia són un instrument necessari perquè fins i tot a Europa les institucions de drets humans en general, i els ombudsman en particular, estan en risc. Com a president europeu de l'International Ombudsman Institute, el Síndic ha tingut ocasió de liderar delegacions de suport a institucions d'ombudsman que, de manera subtil o a cara descoberta, estaven sent objecte d'agressió institucional per part dels governs dels seus estats. L'IOI ha aconseguit algun èxit aturant aquests atacs, tot i que les amenaces continuen presents i poden

la legitimitat de la institució”), 9 (“L’ombudsman no pot exercir, durant el seu mandat, activitats polítiques, administratives o professionals incompatibles amb la seva independència o imparcialitat”) i 25 (clàusula de tancament) està present en altres postulats del document.

reaparèixer en qualsevol moment i en qualsevol indret d’Europa

Així, la “institució de l’ombudsman, inclòs el seu mandat, ha de tenir una base jurídica ferma” (principi 2), “ha de tenir un rang suficientment elevat” (principi 3) i un mandat “més llarg que el mandat de l’organisme nomenador” (principi 10) són elements que reforcen la independència de la institució. Per descomptat, “l’ombudsman no rep ni segueix cap instrucció de cap autoritat” (principi 14) i, per acabar-ho de reblar “els estats s’han d’abstenir de dur a terme qualsevol acció destinada a suprimir la institució de l’ombudsman o a obstaculitzar-ne el funcionament eficaç, i han de protegir-la de manera eficaç contra totes les amenaces d’aquest tipus” (principi 24). Aquest objectiu es trasllada també en el funcionament independent de la institució, per la qual cosa cal garantir, per llei, recursos pressupostaris suficients i independents per a la institució de l’ombudsman (principi 22), així com personal suficient i una flexibilitat estructural adequada (principi 23). Aquest mateix principi apunta al fet que el titular de la institució ha de tenir la capacitat de contractar el seu personal i pot disposar d’un o més adjunts, que han de ser nomenats per l’ombudsman. Tots ells, l’ombudsman, els adjunts i el personal de direcció “han de gaudir d’immunitat davant de qualsevol procés judicial respecte de les activitats i les paraules” (principi 24).

D’altra banda, els Principis de Venècia també es fixen en l’abast que ha de tenir el mandat de l’ombudsman. Els principis 12 i 13 són els que fixen els termes d’aquest mandat, que d’una banda “inclou la prevenció i la correcció de la mala administració i la protecció i promoció dels drets humans i les llibertats fonamentals” i que s’adreça, des del punt de vista institucional, a “l’Administració pública a tots els nivells”, així com als “serveis d’interès general, tant si els presten l’Estat, els municipis, organismes estatals o entitats privades”. Aquesta darrera referència és important perquè recull una pràctica no tan estesa entre els defensors europeus i que el Síndic de Greuges té recollida des de l’Estatut de Catalunya de 2006 i, naturalment, a la seva subsegüent Llei de 2009.

A partir d’aquí, l’ombudsman ha de tenir la facultat discrecional per investigar els casos, a iniciativa pròpia o com a conseqüència d’una queixa; ha de tenir el dret legalment exigible d’accés il·limitat a tots els documents, bases de dades i materials rellevants, inclosa la informació legalment privilegiada o confidencial; i ha de tenir la facultat d’adreçar recomanacions individuals a qualsevol organisme o institució dins els límits de la seva competència (principis 16 i 17). En les seves relacions amb el poder legislatiu, l’ombudsman ha de poder presentar, en públic, recomanacions al Parlament o a l’Executiu, inclosa la modificació de la legislació o l’adopció d’una de nova; i a la vegada té el deure de presentar un informe al Parlament sobre les activitats de la institució com a mínim un cop l’any (principis 18 i 20).

En aquest capítol de les funcions de l’ombudsman, el principi 19 n’esmenta una que el Síndic de Greuges no posseeix: “Després d’una investigació, l’ombudsman ha de tenir preferentment la facultat de desafiar la constitucionalitat de les lleis i els reglaments o actes administratius generals”. Cal recordar, d’una banda, que a Espanya només el Defensor del Pueblo té la potestat de presentar recursos d’inconstitucionalitat; i, de l’altra, que la potestat que l’Estatut de 2006 donava al Síndic d’adreçar-se en el mateix sentit al Consell de

En aquest capítol de les funcions de l’ombudsman, el principi 19 n’esmenta una que el Síndic de Greuges no posseeix. Cal recordar, d’una banda, que a Espanya només el

Garanties Estatutàries va quedar buida de contingut quan el Tribunal Constitucional va declarar inconstitucional la potestat d'aquella institució per fer dictàmens vinculants.

### **L'ombudsman i els drets humans**

Quina és la raó de la necessitat de protegir i enfortir la figura de l'ombudsman? No és, des del nostre punt de vista, per fer d'"oficina d'atenció ciutadana", de mer tramitador de queixes d'ordre administratiu o perquè, en alguna ocasió puntual, pugui assenyalar petits defectes formals en el funcionament de les administracions públiques. Si cal enfortir l'ombudsman és perquè és una institució clau per a la democràcia i els drets humans.

El document de Venècia esmenta almenys cinc vegades la protecció i promoció dels drets humans i les llibertats com a funció de l'ombudsman (principis 1, 5, 8, 12 i 18). Cosa que porta, per afegiment, a l'enfortiment de la democràcia i l'estat de dret. Aquesta afirmació categòrica i reiterada del paper de l'ombudsman en els Principis de Venècia era poc menys que insòlita i per descomptat molt minoritària fa un parell de dècades. Avui no s'entén la figura de l'ombudsman si no és amb aquest rol en el frontispici del seu mandat: l'ombudsman és abans de res una institució de protecció i promoció dels drets humans, aquesta és la seva raó de ser.

Per descomptat que l'ombudsman ha d'assenyalar els casos de mala administració i recomanar la seva correcció. Però, sense menysprear en absolut aquesta funció, ha d'anar un pas més enllà i observar la realitat general en la seva jurisdicció per a detectar vulneracions de drets humans i enfrontar-se als poders polítics si és necessari amb tots els mitjans al seu abast per a exigir el cessament d'aquests comportaments i la seva reparació i sanció.

I naturalment, aquest posicionament pot ser incòmode per a alguns governants, sobretot per a aquells amb escassa qualitat democràtica. De fet, comptar amb un ombudsman realment independent i realment defensor dels drets humans és un clar indicador de bona salut democràtica. I així cal llegir els Principis de Venècia: enfortint les nostres institucions, s'enforceixen les garanties dels drets i, per tant, de la democràcia.

### **El futur dels Principis de Venècia**

Amb posterioritat a l'aprovació dels Principis, l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa ha recomanat al Comitè de Ministres prendre totes les mesures necessàries per a la seva aplicació als Estats membres del Consell d'Europa. La Comissió de Venècia fa seguiment del compliment dels principis per part dels Estats membres del Consell d'Europa.

Defensor del Pueblo té la potestat de presentar recursos d'inconstitucionalitat; i, de l'altra, que la potestat que l'Estatut de 2006 donava al Síndic d'adreçar-se en el mateix sentit al Consell de Garanties Estatutàries va quedar buida de contingut quan el Tribunal Constitucional va declarar inconstitucional la potestat d'aquella institució per fer dictàmens vinculants

L'ombudsman ha d'assenyalar els casos de mala administració i recomanar la seva correcció. Però, sense menysprear en absolut aquesta funció, ha d'anar un pas més enllà i observar la realitat general en la seva jurisdicció per a detectar vulneracions de drets humans i enfrontar-se als poders polítics si és necessari amb tots els mitjans al seu abast per a exigir el cessament d'aquests comportaments i la seva reparació i sanció. I naturalment, aquest posicionament pot ser incòmode per a alguns governants, sobretot per a aquells amb escassa qualitat democràtica

En aquest sentit, el marc normatiu establert als Principis de Venècia s'ha de considerar d'obligat compliment a tots els Estats membres del Consell d'Europa i qualsevol amenaça o atac a una institució d'ombudsman, una vulneració del dret comú europeu.

En aquest sentit, a casa nostra caldria fer les revisions oportunes tant del marc constitucional com l'estatutari per verificar que respecten plenament l'estatut i funcions de les institucions de defensors existents.

Finalment, cal assenyalar que també a escala de les Nacions Unides, l'Assemblea General està adoptant resolucions (per exemple, la 75/186, de 20 de desembre de 2020) que subratllen la rellevància de l'ombudsman com a instrument de garantia dels drets humans, l'estat de dret i el bon govern i recomanen la seva implantació, si escau, i enfortiment.

### Rafael Ribó

Síndic de Greuges de Catalunya (e.f.)

### Jaume Saura

Adjunt general al Síndic

---

#### Share this:

Tuit

Comparteix 0

WhatsApp

SHARE

0

Email

Print

---

#### Like this:

Magrada

Sigues el primer a dir m'agrada

---

COMISSIÓ DE VENÈCIA, DEMOCRÀCIA, DRET CONSTITUCIONAL, DRET PÚBLIC, DRETS, DRETS FONAMENTALS, DRETS HUMANS, JAUME SAURA, LLIBERTATS, OMBUDSMAN, PRINCIPIS DE VENÈCIA, QUALITAT DEMOCRÀTICA, RAFAEL RIBÓ, RCDP, SALUT DEMOCRÀTICA, SÍNDIC DE GREUGES, SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

ENTRADA PRÈVIA

**Recensión de la obra "La sentencia del procés. Una aproximación académica", de Joan J. Queralt (director) – Albert Ruda González**

Leave a Reply

Cerca ...

## Subscripció

[Subscripció al blog](#)

[Subscripció a la Revista Catalana de Dret Públic](#)

## Enllaços de l'Escola

[Revista Catalana de Dret Públic](#)

[Revista de Llengua i Dret](#)

[Blog de la Revista de Llengua i Dret](#)

[Blog de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya](#)

[Publicacions](#)

[Recerca](#)

[Biblioteca](#)

## Informació del blog

[Consell de Redacció RCDP](#)

[Coordinació del blog](#)

[Equip de col·laboradors del blog](#)

[Informació i presentació d'articles \[CAT\]\[ES\]\[EN\]](#)

## Categories

Selecciona la categoria



## Avís legal



Per reproduir un apunt o part d'un apunt d'aquest blog cal que en mencioneu el títol original, l'autor, la font (Blog de la Revista Catalana de Dret Públic) i la llicència (**CC BY 4.0 atribució**), enllaçant l'apunt original i la llicència i indicant, si escau, quina modificació s'hi ha fet o si es tracta d'una obra derivada.