

EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

José Ignacio Morillo-Velarde Pérez

Sumario

- | | | | |
|------|---|----|---|
| I. | Introducción | 3. | Modalidades de la actuación del Defensor del Pueblo andaluz |
| II. | Carácter del Defensor del Pueblo andaluz | 4. | El procedimiento para la tramitación de las quejas |
| III. | El Estatuto personal del Defensor del Pueblo andaluz | 5. | Los poderes del Defensor del Pueblo andaluz |
| IV. | La actuación del Defensor del Pueblo andaluz | 6. | Los informes del Defensor del Pueblo andaluz |
| | 1. Ámbito de competencias | V. | Conclusiones |
| | 2. Las relaciones con el Defensor del Pueblo estatal y otras instituciones afines | | |

I. Introducción

El Estatuto de autonomía para Andalucía (EA) aprobado por Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre¹ prevé, como otros estatutos de autonomía, la existencia de la institución del Defensor del Pueblo, sin perjuicio de la prevista en el artículo 54 de la Constitución, como comisionado del Parlamento, designado por éste para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración autonómica dando cuenta al Parlamento (art. 46 EA). La Ley del Parlamento de Andalucía 9/1983, de 1 de diciembre (LDPA), en cumplimiento del precepto estatutario, contiene un primer desarrollo de la institución a la que se denomina Defensor del Pueblo andaluz. El Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo andaluz (ROFDPA) aprobado por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 20 de noviembre de 1985 completa el desarrollo normativo de esta institución, sin perjuicio, naturalmente, de la aplicabilidad de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas.

1. En el verano de ese año, cuando el Estatuto de Andalucía todavía era un proyecto, hice un breve y rápido comentario a su art. 46, en el que se prevé la figura del Defensor del Pueblo andaluz. El comentario es crítico y se expresa en términos rotundos —creo que no *inmisericordis* como alguno ha escrito— pero ni entonces ni ahora trato de descalificar este tipo de instituciones, sino más bien todo lo contrario. La razón de la crítica era más profunda: iba dirigida contra el espíritu de mimetismo que invade al propio Estatuto, como ocurre con otros, lo que, a mi juicio, ha cercenado en importante medida las posibilidades del Estado de las autonomías de evolucionar hacia formas más novedosas y creativas de ejercicio del poder. La figura del Defensor del Pueblo andaluz es una expresión de ese mimetismo y en cuanto tal la criticaba.

Por Resolución del Parlamento de Andalucía de 28 de noviembre de 1984 se nombró el primer Defensor del Pueblo andaluz, que tomó posesión de su cargo el 11 de diciembre siguiente. Cuando se redactan estas líneas están a punto de cumplirse los diez años de funcionamiento de esta institución —dos mandatos de ejercicio del cargo— momento oportuno para reflexionar sobre ella y su actuación.

Antes de iniciar estas reflexiones conviene poner de relieve que nos encontramos ya en condiciones de efectuar una comprensión en profundidad de las figuras tanto del Defensor del Pueblo contemplado en el art. 54 CE como de los diversos comisionados parlamentarios de análoga finalidad. Si los primeros años de desarrollo de estas instituciones tropezaban con la ausencia de exposiciones doctrinales orientadoras suficientes por razones obvias, que no es preciso recordar, en la actualidad se puede afirmar, creo, que se ha producido un florecimiento notable de los estudios sobre las mismas, de modo que, al menos los rasgos básicos de una y otras, sus respectivas posiciones y naturaleza jurídica están suficientemente esclarecidos. No quiero decir con ello que todo esté ya resuelto y que no existan aspectos confusos en las normas reguladoras de estas instituciones. Esto, probablemente, siempre va a ser así. Pero en la actualidad contamos ya con una bibliografía que puede considerarse abundante y en muchos casos también de excelente calidad.² Además, alguna jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha ocupado de esta temática, aunque el juicio sobre las sentencias recaídas posiblemente no deba ser tan elogioso.³

El objeto de estas páginas es la figura del Defensor del Pueblo andaluz y su actuación a lo largo de estos diez años. Por ello, en la medida de lo posible, voy a ceñirme a su estudio sin remontarme a planteamientos dogmáticos de carácter general convenientes a los diversos comisionados parlamentarios autonómicos, salvo en aquellos aspectos en que sea absolutamente preciso para dejar sentados lo más claramente posible los rasgos orgánicos y funcionales de esta institución, tal como se la concibe en las normas autonómicas andaluzas. Sin embargo, conviene advertir desde el momento inicial de este trabajo que un análisis pegado a los preceptos normativos como único dato conduce en este caso, más que en cualquier otro, a un conocimiento parcial e inexacto de la institución que se considera. De ahí que para completar el dato normativo, naturalmente de interés fundamental, sea preciso tener presentes también los *informes* que anualmente eleva al Parlamento de Andalucía el propio Defensor del Pueblo.

No quiero decir con ello que vaya a traer a este trabajo datos estadísticos de la actuación del comisionado andaluz ni a descender a la casuística de las quejas resueltas durante estos años, al margen del indudable interés que pudieran tener, sino que no es

2. Puede consultarse «Bibliografía sobre defensores del pueblo españoles» de Lozano Pérez, P., *Revista de las Cortes Generales*, núm. 29, segundo cuatrimestre, 1993. En concreto, sobre el Defensor del Pueblo andaluz: Cano Bueso, J., *El Defensor del Pueblo andaluz: Génesis y contenido de la institución*, Sevilla, 1986. Luque Sevilla, L., *El Defensor del Pueblo andaluz*, Granada, 1984. Pérez Luño, A. E., *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la primera legislatura*, Madrid, 1987. Ruiz Rico, J. J., «El Defensor del Pueblo Andaluz», en *El Estatuto de autonomía de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona, 1990.

3. Me refiero a la STC 142/1988, de 12 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno de la nación contra determinados artículos de la Ley 4/1985, de 27 de junio, de las Cortes de Aragón, reguladora del Justicia de Aragón, y la STC 157/1988, de 15 de septiembre, en el recurso de inconstitucionalidad contra el art. 2 de la Ley 36/1985, que regula las relaciones entre el Defensor el Pueblo y las figuras similares de las comunidades autónomas, promovido por el Parlamento de la Generalidad de Cataluña.

posible comprender toda la actividad del mismo sólo desde la óptica de sus normas reguladoras: aspectos como la supervisión de la Administración local o las relaciones con el Defensor del Pueblo español no se entienden si no es a partir de una concepción de la naturaleza y funciones de estas instituciones que presenta importantes matices difíciles de aprehender desde la sólo consideración de los datos positivos.

II. Carácter del Defensor del Pueblo andaluz

La lectura de los artículos 46 EA y 1.1 LDPA a la vista del de idéntico orden de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (LODP), pone enseguida de relieve el mimetismo respecto de la Ley estatal en que ha incurrido la norma andaluza. Este hecho, habitual en las leyes de las comunidades autónomas que regulan instituciones similares, según se ha destacado con reiteración, tiene, al menos en Andalucía, una nota especialmente rigurosa: puede afirmarse que con muy pequeñas matizaciones la LDPA es transcripción literal de la LODP, salvando naturales referencias de entorno o a la coordinación, que evidencian una posición diferente, o a órganos y organizaciones específicos (gobierno, Administración militar, etc.). El mimetismo de la Ley andaluza respecto de la orgánica estatal es, pues, casi absoluto. Aún más mimético era el Proyecto del que esta Ley trae su origen; si bien en la tramitación parlamentaria algunas afortunadas enmiendas⁴ consiguieron romper tal paralelismo que habría generado indudables consecuencias inconstitucionales;⁵ paradójicamente, pues, al parecer, el mimetismo aludido tenía por finalidad evitar vulneraciones constitucionales siguiendo estrictamente las pautas que, se entendía, había establecido el legislador estatal.

Por ello, cuando en los preceptos aludidos se califica al Defensor del Pueblo andaluz como comisionado parlamentario, se le asigna la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el título I CE, facultándole, al mismo tiempo, para supervisar la actividad de la Administración autonómica, dando cuenta al Parlamento, se está haciendo algo en sí mismo correcto, pero sin advertir que sus similitudes con el Defensor del Pueblo estatal no indican una identidad de naturaleza. Como ha señalado una doctrina, a mi juicio acertada, el comisionado a que se refiere al art. 54 CE y los regulados en los estatutos de autonomía y en leyes autonómicas son instituciones de naturaleza jurídica diferente.⁶ Es precisamente partiendo de esta afirmación como únicamente es posible dar solución satisfactoria a los problemas que plantean las

4. En algún caso se ha hablado de «providencial enmienda». Sobre la tramitación parlamentaria de la Ley, Cano Bueso, J., *El Defensor del Pueblo andaluz. Génesis y contenido de la institución*, pág. 18 y ss.

5. En algún caso no se produjeron enmiendas y el texto resultante es difícilmente admisible por falta de competencia del Parlamento de Andalucía. Así el art. 12.3 LDPA: «La declaración de los estados de excepción o de sitio no interrumpirán la actividad del Defensor del Pueblo, ni el derecho de los ciudadanos de acceder al mismo, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 55 de la Constitución». En la actualidad esta deficiencia está subsanada por el art. 1.4 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre.

6. Para Bermejo Vera, J., no existe equivalencia orgánica y funcional entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos: «El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 68, 1990, pág. 512. Carro Fernández-Valmayor, J. L., se pronuncia en términos semejantes aunque lo desarrolla más: «Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines. Una propuesta de reflexión», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243, 1989, pág. 528 y ss.

relaciones entre ellos, lo que, como es natural, afecta también al Defensor del Pueblo andaluz.

Esta perspectiva nos pone de manifiesto que nos encontramos ante un órgano constitucional del Estado considerado como totalidad de la organización jurídico-política de la nación española (por emplear aquí la expresión de nuestro Tribunal Constitucional, Sentencia 32/1981, de 28 de julio), y no al Estado entendido como una parte de esa organización,⁷ y otro órgano producto de la disponibilidad estatutaria (art. 46 EA) con competencias concurrentes cuando actúan frente a la Administración autonómica de Andalucía. Se genera una *duplicación tuitiva pues el artículo 54 del texto constitucional —y la institución allí establecida— alcanza a la totalidad de la nación.*⁸ No creo que esa duplicación sea en sí indeseable, por cuanto viene a abundar en algo sobre lo que difícilmente cabe el exceso, cual es la protección de los derechos y libertades proclamados en el título I de la Constitución. Esta afirmación se acentúa aún más si tenemos presente que las instituciones de que tratamos, como es sabido, no tienen atribuciones ejecutivas algunas y que se limitan a sugerir, recomendar, recordar, etc. De ahí que la supremacía constitucional o preeminencia constitucional que, se ha dicho, corresponde al Defensor estatal⁹ no deba suponer el desplazamiento de la competencia autonómica en caso de conflicto. O, quizá, visto desde otro ángulo, lo que ocurre es que entre estas dos instituciones no puede plantearse conflicto alguno aunque su actuación incida en un determinado momento sobre el mismo asunto. En estos casos, más que una confrontación de potestades de dos órganos —estas instituciones carecen de *potestas*, pues sólo tienen *auctoritas*— se produce el reflejo de su actuación sobre la Administración supervisada que en el caso de la reiteración de las actuaciones concurrentes de uno y otro podría verse acosada o incluso sobrecargada de trabajo lo que, en alguna medida, podría suponer una traba innecesaria a las exigencias del principio de eficacia (art. 103.1 CE). Esta misma reiteración de actuaciones concurrentes genera el riesgo de resultados contradictorios en el sentido de las respectivas resoluciones de estos órganos, cosa que, a la larga, mermaría su prestigio y comprometería la eficacia de sus actuaciones.

Se comprende, por tanto, la insistencia en la coordinación con la institución del Defensor del Pueblo estatal que desde el propio art. 46 EA se impone al Defensor del Pueblo andaluz, por lo que aquí nos interesa. Pero creo que, al mismo tiempo, es fácil entender también que siendo aquélla necesaria, no es tan perentorio como cuando es preciso coordinar el ejercicio de potestades que entrañan decisiones llamadas a la ejecución y, por consiguiente, a producir una alteración en la realidad misma.

Conviene no olvidar que las instituciones a que nos referimos tienen como misión primordial la protección de los derechos y libertades, al par que la supervisión de la Administración pública es una posibilidad instrumental,¹⁰ que abren tanto la Consti-

7. Carro Fernández-Valmayor, J. L., «Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines. Una propuesta de reflexión», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243, 1989, pág. 528.

8. Bermejo Vera, J., «El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómica: alcance de la coordinación y cooperación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 68, 1990, pág. 515.

9. Carro Fernández-Valmayor, J. L., «Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines. Una propuesta de reflexión», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243, 1989, pág. 530.

10. Ruíz Rico, J. J., «El Defensor del Pueblo andaluz», *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*. Barcelona, 1990, pág. 195.

tución como el Estatuto en el caso de Andalucía, al servicio de aquel objetivo. También ha de tenerse presente que en el cumplimiento de su misión el Defensor actúa con una metodología muy diferente de la que caracteriza a otros órganos —por ejemplo, los Tribunales de Justicia—. Frente al rigor formal —que no formalista o ritual— que ha de impregnar las actuaciones de éstos últimos aquél se caracteriza por la flexibilidad tanto en sus relaciones con los ciudadanos como con la Administración supervisada o las demás instituciones similares. Es absolutamente necesario no perder de vista esta nota de *informalismo* —valga la expresión, por lo gráfico— si no se quiere olvidar el propio sentido de la institución misma. Se comprende así que en los informes que hasta el momento ha remitido al Parlamento el Defensor del Pueblo andaluz haya resaltado el talante utilizado en sus relaciones con los ciudadanos y con la propia Administración, que en los primeros años de su funcionamiento ha debido orientarse a dejar una cabal imagen de sí mismo: por un lado, buscando asentar su posición ante el ciudadano cuya confianza aún debe terminar de ganarse, sin despertar unas esperanzas ilusorias rayanas en lo taumatúrgico o en la demagogia; por otra parte, ante la propia Administración, alejando la idea inquisitorial negativa y sustituyéndola por la visión positiva del colaborador en una convergencia de fines al servicio el ciudadano. Pero ello sin merma de su autoridad como comisionado del Parlamento y, por consiguiente, investido del poder suficiente para allanar aquellas conductas que pudieran mostrarse *hostiles o entorpecedoras*.

Para una cabal comprensión de cuanto vengo diciendo conviene destacar que el Defensor del Pueblo andaluz se entiende a sí mismo «ajeno a la política, cercano al ciudadano, nunca un funcionario burócrata, frío y alejado de los problemas: he ahí las condiciones que han de rodearle. Y junto a ellas la confianza que ha de saber captarse a través de su actuación, su prudencia y una infinita paciencia, por nimios que resulten los problemas que le son planteados.»¹¹

Aparece así una institución con un rostro profundamente humano que en su hasta ahora breve existencia ha podido comprobar «hasta qué punto las personas están ansiosas de ser oídas, de comunicarse con alguien que escuche sus problemas... con ese simple acto de humana comunicación el interesado se marchaba más aliviado en su carga; sensible ante tantas situaciones de injusticia, padecimiento y dolor a las que no hemos podido aportar algún alivio por las lógicas limitaciones de nuestra función o insuficiencia de mecanismos legales, singularmente en el campo de los derechos llamados *débiles*, esto es, los económicos, sociales y culturales...»¹²

Es difícil traducir a los conceptos técnico-jurídicos en que ordinariamente nos expresamos el latido de estos párrafos. Pero tan malo es olvidarlos como pretender que sustituyan el armazón técnico-jurídico a que está obligado a responder un trabajo de las características del que estamos acometiendo. Los he traído aquí porque nos proporcionan la clave de la realidad de la institución del Defensor del Pueblo andaluz. A partir de ellos ha de analizarse la regulación jurídica contenida en las normas positivas. Creo que otro modo de proceder es una bonita forma de engañarse.

Para completar esta aproximación a la naturaleza del Defensor del Pueblo andaluz conviene hacer también alusión a su condición de comisionado parlamentario en lo

11. Informe correspondiente al año 1985.

12. Estas dos últimas citas corresponden al informe de 1985.

que se asemeja tanto al Defensor del Pueblo estatal, como a los que existen en otras comunidades autónomas.

Una consideración apresurada de este carácter de la institución que estudiamos podría llevar a la conclusión, falsa en mi opinión, de conceptuarlo como un simple mandatario del Parlamento, lo que, a su vez, podría condicionar la interpretación de determinados aspectos de su régimen orgánico en detrimento de su independencia funcional y no sometimiento a mandato imperativo ni a instrucciones de ninguna autoridad (art. 6 LDPA). Como acertadamente se ha expuesto, el Defensor del Pueblo andaluz, más que un órgano en sentido estricto, es una verdadera institución de la Comunidad Autónoma de Andalucía,¹³ configurado en torno a su función esencial de defensa de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, por lo que todo en su regulación —y, en concreto por lo que ahora interesa, su vinculación orgánica al Parlamento— se ordena a preservar dicha función y se explica precisamente desde ella, por lo que tiene un sentido instrumental. De ahí que se haya podido decir que «el Defensor del Pueblo andaluz está vinculado al Parlamento para su nombramiento, pero a partir de ahí su desvinculación es total, su autonomía respecto a él, absoluta».¹⁴ Su carácter de comisionado parlamentario no es más que una fórmula más o menos afortunada de incardinación en el conjunto institucional de la Comunidad Autónoma, de la que no debe extraerse la conclusión de que nos hallamos ante una especie de simple subordinado del Parlamento del que éste puede disponer. Tal entendimiento reduce a la paradójica multitud de aspectos del régimen del Defensor del Pueblo andaluz.

III. El estatuto personal del Defensor del Pueblo andaluz

El título I de la Ley del Defensor del Pueblo andaluz es práctica transcripción del mismo de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo, menos en lo relativo a las prerrogativas y algunos detalles menores. A salvo lógicamente las referencias constitucionales y estatutarias respectivas y la matización del ejercicio de sus funciones en coordinación (art. 1.2 LDPA). En consecuencia, no puede hablarse de originalidad en éste como en ningún otro aspecto de la regulación. No es, pues, necesario detenerse demasiado en este punto.

Como comisionado parlamentario el Defensor del Pueblo es elegido por el Pleno del Parlamento de Andalucía, por una mayoría de tres quintas partes de los miembros del Parlamento (art. 2.4 LDPA) a propuesta de la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones (art. 2.2 LDPA). La duración del cargo es de cinco años (art. 2.1 LPDA).

Aunque respecto del cese puede afirmarse lo mismo: las causas de cese son idénticas a las establecidas en su Ley orgánica para el Defensor del Pueblo español;¹⁵ no deja de suscitar cierta inquietud una de las previsiones del art. 5 LDPA que siguiendo,

13. Pérez Luño, A. E., «El Defensor del Pueblo de Andalucía», *El Parlamento de Andalucía, análisis de la primera legislatura*, Madrid, 1987, pág. 314.

14. Ruiz Rico, J. J., «El Defensor del Pueblo andaluz», *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona, 1990, pág. 204.

15. Art. 5 LDPA:

«1. El Defensor del Pueblo andaluz cesa por alguna de las siguientes causas:

1.ª Por renuncia.

2.ª Por extinción del plazo de su nombramiento.

como en todo, a la LODP, sujeta el cese mediante condena por delito doloso a la declaración por mayoría de tres quintos de los diputados previo debate y audiencia al interesado. Sin entrar en enjuiciamiento del art. 5 de la mencionada Ley orgánica,¹⁶ pues no es ésta ocasión propicia, sí parece necesario hacer algunas reflexiones sobre este precepto de la Ley autonómica pues no deja de extrañar. Tal como está redactado, introduce una clara posibilidad de privar de efecto a una condena penal, si no se reunieran los votos necesarios para declarar el cese. No voy a decir que en toda circunstancia la fórmula establecida en la LDP sea incorrecta, pero ¿puede acaso evitarse el cese por el Parlamento si la condena es precisamente a la pena de inhabilitación absoluta o para cargo público, o conlleva dicha inhabilitación como accesoria? No creo que fuera posible, pues supondría un pronunciamiento parlamentario frontalmente contrario a una sentencia judicial. Parece que con ello se puede producir una invasión del derecho de gracia (art. 62.º CE) que no creo que sea accesible a las leyes autonómicas. Verdaderamente es difícil que el supuesto se dé en la realidad, pues ante una sentencia firme, como se ha dicho, es presumible la renuncia voluntaria,¹⁷ pero en cualquier caso no puede dejar de señalarse la grave vulneración constitucional que, en mi opinión, afecta a esta posibilidad abierta en la Ley andaluza que copia una vez más la estatal y está ausente, por cierto, de casi todas las leyes de otras comunidades autónomas que regulan instituciones similares.

El Defensor del Pueblo andaluz está sujeto a un fuerte régimen de incompatibilidades que abarcan todo mandato representativo, todo cargo político o actividad de propaganda política; la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración pública; la afiliación a un partido político o a un sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal y con cualquier otra actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.

Junto a estas incompatibilidades, que son las mismas del Defensor del Pueblo español o estatal, goza de las prerrogativas y garantías que corresponden a los comisionados parlamentarios autonómicos previstas en el art. 1 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre; asimismo se le reconoce plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, no sometido a mandato imperativo alguno sin perjuicio de su responsabilidad frente al Parlamento de Andalucía (art. 3 del ROFDPA), que puede destituirlo por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo, si bien para ello necesita la mayoría de los tres quintos de los diputados.

Esta causa de destitución es la única que entraña una cierta facultad de disposición por parte del Parlamento, de manera que en ella se ha querido ver una expresión de su condición de *fiduciario parlamentario*.¹⁸ A mi juicio el planteamiento ha de ser el inverso,

3.º Por muerte o por incapacidad sobrevenida.

4.º Por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes de cargo.

5.º Por haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso.

2. La vacante en el cargo se declarará por el presidente del Parlamento en los casos de muerte, renuncia o expiración del plazo de mandato. En los demás casos se decidirá por mayoría de los tres quintos de los diputados, mediante debate y previa audiencia del interesado.»

16. Similares reticencias a las que aquí se expresan pueden encontrarse en Gil Robles y Gil Delgado, A., *El control parlamentario de la Administración (el ombudsman)*, Madrid, 1981, pág. 248.

17. Cano Bueso, J., *El Defensor del Pueblo andaluz. Génesis y contenido de la institución*, Sevilla, 1986, pág. 60.

18. Cano Bueso, J., *El Defensor del Pueblo andaluz. Génesis y contenido de la institución*. Sevilla, 1986, pág. 63.

es decir, el alcance efectivo de esta cláusula ha de interpretarse desde la determinación previa de lo que para el Defensor del Pueblo andaluz significa ser comisionado parlamentario, en los términos que he expuesto más arriba y, por el contrario, no es correcto apoyarse en ella para inducir aquel carácter. Esta matización es importante, pues según cuál sea la posición que se asuma se puede abocar a una interpretación extensiva o restrictiva de la cláusula que consideramos. No cabe duda de que desde la postura que vengo manteniendo el uso que puede hacerse de esta causa de destitución ha de ser sumamente restrictivo, pues se ordena no tanto a posibilitar la disposición del Parlamento sobre el comisionado ofreciéndole un instrumento de control político, cuanto a garantizar la función de éste frente a posibles incumplimientos de su titular que pudieran deteriorarla. Desde un punto de vista amplio nos encontramos ante una expresión del principio de responsabilidad de los poderes públicos en el ejercicio de las funciones que, indudablemente, también alcanza al Defensor del Pueblo andaluz.¹⁹

Con este régimen la Ley intenta garantizar la independencia del Defensor hasta donde es posible, evitando las situaciones más usuales de conflictos de intereses. No se trata de que el candidato ideal sea un sujeto apolítico y neutro en todos los sentidos, carente de la más mínima convicción y desarraigo de su entorno, lo que posiblemente lo incapacitaría para una eficaz actuación en el cargo, sino simplemente que sepa guardar las debidas distancias hacia quienes pueden comprometer el contenido de sus actuaciones. Indudablemente, en una persona pueden presentarse peligros contra la independencia de criterio diferentes de los previstos, pero eso no invalida los contenidos en la Ley, que, de hecho, son los más frecuentes y relevantes, según demuestra la experiencia. Si se llegase a observar que aparecen otros con verdadera entidad, probablemente, terminarían incluidos en los elencos de incompatibilidades. De momento tampoco parece necesario ir indagándolos de modo abstracto, pues, como digo, se pueden encontrar los que se quiera.²⁰ Con esto también quiero decir que la independencia *de hecho* dependerá en gran medida del talante y personalidad de cada Defensor.

El Defensor del Pueblo andaluz, aun siendo comisionado del Parlamento de Andalucía es, sin embargo, independiente de él desde el punto de vista funcional. Ni siquiera este órgano legislativo puede imponerle criterios en el ejercicio de sus funciones. De ello es buena prueba que no coincida la duración de su mandato —siendo más amplio— con el de la Cámara que lo nombró.²¹ Así la reelección, en su caso, puede corresponder a un Parlamento con una configuración diferente del que lo eligió.

De igual manera la independencia se extiende a las relaciones con el Defensor del Pueblo estatal, comprendido en la prohibición a toda autoridad de darle instrucciones, pues si bien en virtud de su preeminencia constitucional está habilitado por el Estatuto de Andalucía, su propia Ley orgánica y la Ley del Defensor del Pueblo andaluz para coordinar la concurrencia competencial entre ambos, ha de hacerlo con el

19. Este es también en mi opinión el sentido de la previsión del art. 32.3 LDPA, conforme al cual se establece que el informe anual que eleve al Parlamento debe contener un anexo en el que se hará constar la liquidación del presupuesto de la institución en el correspondiente período.

20. Una postura quizá diferente en Ruiz Rico, J. J., «El Defensor del Pueblo andaluz», *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona 1990, pág. 203.

21. Cano Bueso, J., *El Defensor del Pueblo andaluz. Génesis y contenido de la institución*, Sevilla, 1986, pág. 56.

más exquisito respeto al propio ejercicio de las competencias del comisionado autonómico.²²

IV. La actuación del Defensor del Pueblo andaluz

1. *Ámbito de competencias*

El art. 13 LDPA es escueto en la delimitación del ámbito sometido a la labor de supervisión del comisionado que regula: la Administración autonómica. No es necesario, en este momento, remontarse a los textos de la tramitación parlamentaria para indagar el alcance de esta expresión, que viene a coincidir con lo dispuesto en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre: la Administración propia de la Comunidad Autónoma, así como las de los entes locales cuando actúen en el ejercicio de competencias delegadas por aquéllas.²³ Al parecer éste es el ámbito propio de la actuación del Defensor del Pueblo andaluz, como el de similares instituciones de otras comunidades autónomas, según una jurisprudencia ya reiterada del Tribunal Constitucional,²⁴ frente a una doctrina mucho más generosa y realista que no ve dificultad alguna en extender la supervisión de los comisionados autonómicos a las Administraciones locales en materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma.²⁵

Sin embargo, basta con un somero repaso de los diversos informes que el Defensor del Pueblo andaluz ha remitido al Parlamento para percatarse de que entiende de las quejas más variadas respecto de las administraciones locales andaluzas y actúa, incluso de oficio, supervisando ampliamente su actuación sin detenerse en el origen de la competencia local desempeñada.²⁶ Desde una perspectiva estrictamente formal es po-

22. Carro Fernández-Valmayor, J. L., «Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243, pág. 529 y ss.

23. Cano Bueso, J., *El Defensor del Pueblo andaluz. Génesis y contenido de la institución*, Sevilla, 1986, pág. 27 y ss.

De esta manera se llega a la redacción actual de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo andaluz, que en su artículo 1.1 contempla sólo la supervisión de la «Administración Autonómica», si bien entendida ésta en el límite máximo que la flexibilidad de la norma admite y que tanto el portavoz socialista como el vicepresidente del Consejo de Gobierno, respectivamente, proclamaron en el turno de aplicación de voto:

«...en el bien entendido que para nosotros la Administración autonómica también comprende ahí a la Administración local, en la medida en que haya transferencia o delegación...»

O este otro pasaje:

«...Andalucía va a ser la primera Comunidad Autónoma en la cual la Administración autonómica y local, en cuanto que ejercite competencias de la Comunidad Autónoma o gestione servicios propios de la misma, va a estar fiscalizada o supervisada por un comisionado parlamentario» (pág. 37).

24. Sentencias citadas más arriba.

25. Embid Irujo, A., *El control de la Administración pública por los comisionados parlamentarios autonómicos*. Madrid, 1988, pág. 132 y ss.

26. Puede verse cualquiera de los informes presentados hasta el momento. Pero suficientemente elocuente es, por ejemplo, el último correspondiente al ejercicio de 1993, publicado en el BOPA de 20 de julio de 1994, del que extraigo el siguiente párrafo: «Dos consideraciones previas queremos efectuar antes de reseñar el resumen estadístico del Capítulo. En primer lugar, que un gran número de quejas vienen suscritas por entidades representativas de intereses colectivos de diversa índole, tales como Comunidades de Propietarios, Asociaciones de Vecinos, Asociaciones de Consumidores y Usuarios, etc. En segundo lugar, que en la mayoría de las denuncias los ciudadanos afectados son muchos, al tratarse principalmente de deficiencias o carencias en servicios municipales obligatorios o de problemas de conta-

sible que se esté produciendo una extralimitación por parte del comisionado andaluz. Empero, contemplar las cosas desde esta óptica me parece un error, pues supone olvidar algo fundamental: cuando hablamos del Defensor del Pueblo estatal, al que corresponde la supervisión universal de las Administraciones públicas, por tanto, en cuya órbita se insertan los entes locales y, en nuestro caso, del Defensor del Pueblo andaluz, no estamos refiriéndonos a dos órganos administrativos o, incluso, judiciales que pueden generar conflictos competenciales en los términos usuales, sino que una y otra institución actúan en defensa de los derechos y libertades constitucionales, sin, para ello, ejercer potestades públicas. Aún más, es característica de las relaciones que se entablan entre cualquiera de estas instituciones y los ciudadanos un cierto clima informal en el que priva la presentación de su queja ante un derecho, a su parecer agraviado, por encima de cualquier otra consideración. No es de extrañar, por tanto, que ante deficiencias que proceden de las administraciones más inmediatas al afectado de reacción, si decide acudir al Defensor del Pueblo, sea presentar su queja ante el que tiene más a mano, en Andalucía lógicamente el autonómico.

En cualquier otro caso, este hecho podría dar lugar a una vulneración de las normas competenciales, pero para ello habría de estarse ante el ejercicio de potestades públicas susceptibles de generar actos capaces de alterar por sí mismos la realidad, mediante su ejecución. Sabemos que a esto no alcanza el contenido de las resoluciones de ninguno de los dos defensores. De ahí que el único efecto del rechazo de una queja por la supuesta incompetencia que tratamos sea la desatención del derecho del interesado, sin que correlativamente se proteja otro derecho o interés más atendible. En consecuencia, no me parece criticable, sino todo lo contrario, la actuación del Defensor del Pueblo andaluz cuando admite, tramita y resuelve quejas contra las administraciones locales andaluzas, sin mayores matizaciones.

Esta interpretación del art. 13 LDPA puede tener el efecto negativo sobre las administraciones supervisadas de someterlas a una doble investigación. Sin embargo, este efecto, que ahora contemplamos respecto de las administraciones locales, es natural respecto de la Administración autonómica sin que sea insuperable. Pero aparte de que en la realidad no creo que se produzca con frecuencia, es fácilmente evitable mediante la adecuada coordinación, mucho más sencilla en la práctica que en la teoría por lo que se puede observar. Las obligaciones de coordinación y cooperación con la Defensor del Pueblo estatal, que el art. 13 LDPA impone al comisionado autonómico, pueden cubrir también las necesidades respecto de la Administración local.

Contra este razonamiento no es de recibo argüir en base a la autonomía local. A lo más, desde ella es exigible la máxima coordinación de las dos instituciones. A mi juicio, por tanto, no sería razonable excluir la supervisión del Defensor andaluz cuando es necesaria ante una queja motivada por un ente local, argumentando el carácter de comisionado parlamentario y por tanto intromisión de la Comunidad Autónoma en su ámbito de autonomía. Un argumento de este tipo significa desconocer el sentido del significado mismo del Defensor del Pueblo andaluz, según he intentado exponer más

minación acústica por establecimiento irregular de establecimientos de hostelería (cafeerías, pub, bares, restaurantes, discotecas, etc.). Asimismo se nos plantean bastantes quejas sobre procedimientos de selección de personal laboral o funcionario y procedimiento de embargo de bienes por deudas tributarias o impagos de multas.»

arriba, al servicio de los derechos y libertades constitucionales y no de ningún entramado institucional concreto.

Con respecto a la Administración de Justicia, el art. 15 LPA dispone que el Defensor del Pueblo remita las quejas que reciba al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de hacer referencia expresa en el informe general que deberá elevar al Parlamento. Según se desprende de los informes hasta ahora presentados, así se viene haciendo desde el principio.

No se circunscribe, sin embargo, a las Administraciones públicas entendidas en sentido subjetivo las posibilidades de supervisión por parte del Defensor andaluz.²⁷ En el art. 11.1 se hace referencia tanto a la Administración como a otro poder público. Entiendo que la Ley autonómica se está refiriendo aquí a la propia estructura administrativa del Parlamento de Andalucía.

2. *Las relaciones con el Defensor del Pueblo estatal y otras instituciones afines*

Este es, sin duda, el aspecto de la regulación del Defensor del Pueblo estatal y de los comisionados parlamentarios que más ha dado que hablar en la doctrina. El propio planteamiento constitucional y estatutario lo ha propiciado. Los mandatos legales de coordinación están tan reiterados que no es preciso destacarlos. No voy a hacer una síntesis de las diversas posiciones porque, si bien se mira, este aspecto constituye el grueso de las diversas exposiciones doctrinales sobre estas instituciones. Me remito a la bibliografía que he ido citando a lo largo de este trabajo.²⁸

En relación con el Defensor del Pueblo andaluz, como ocurre con instituciones análogas de otras comunidades autónomas, el dato más significativo es que tras diez años de funcionamiento y de relaciones con el Defensor nacional y nueve años después de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, con sus fórmulas de coordinación y colaboración (art. 2.2), no existe ningún convenio de este tipo entre la institución estatal y la autonómica; ésta conoce con entera fluidez de las quejas contra la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales desbordando el ámbito establecido en el art. 2.1 de la Ley que acabo de citar. Hasta el momento no ha trascendido ningún conflicto o crisis entre ambas instituciones. Pero lo que es más importante, desde el primer Informe hasta el último aparece clara la existencia de una coordinación eficaz entre ambos órganos, que consiste en lo sustancial en la remisión de la quejas contra la Administración del Estado que se presentan ante el Defensor autonómico y encuentros informales, reuniones anuales entre los diversos comisionados para la preparación de trabajos en común, intercambio de ideas y planificación de tareas, etc.

En este punto, como en tantos otros al referirse a estas instituciones, es preciso

27. Embid Irujo, A., *El control de la Administración por los comisionados parlamentarios autonómicos*, Madrid, 1988, pág. 119 y ss.

28. Desde mi punto de vista, la posición más convincente es la de Carro Fernández-Valmayor, J. L., «Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines. Una propuesta de reflexión», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243. Si no lo he interpretado mal, según este autor y muy sintéticamente, la preminencia constitucional del Defensor del Pueblo se manifiesta en el plano funcional en un poder de coordinación *ad casum*, que implica la posibilidad de imponer la actuación conjunta de ambas instituciones, respetando el contenido de la resolución del comisionado autonómico. La coordinación general y previa sólo es posible desde una perspectiva de voluntariedad. No me parece, sin embargo, correcta la interpretación que hace del art. 2 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre.

superar los esquemas formales ordinarios que tienen validez en otras áreas del derecho público. No quiero decir con ello que haya que prescindir de los conceptos y técnicas jurídicas, sino que teniéndolos presentes como telón de fondo y armazón conceptual necesario, hay que distanciarse de ellos para captar las singularidades del desenvolvimiento de estas figuras que no entrañan ejercicio de poder en su defensa de los derechos constitucionales. No puede extrañar, por tanto, que cuando se trata de sus recíprocas relaciones los conceptos normativos —en nuestro caso los de la Ley 36/1985— se muestren escasos y sea el talante cooperativo informal, producto de una plena sintonía con la función constitucional o estatutaria esencial, lo que las impulse hasta donde las fórmulas de coordinación —de contornos siempre imprecisos— no pueden llegar, deviniendo superfluos o inútiles algunos de los mecanismos diseñados por la Ley. De otra manera creo que no se llega a ninguna parte, de lo que es prueba el escaso acuerdo que existe entre trabajos doctrinales muy valiosos que se ocupan de las relaciones entre estas instituciones: coordinación y colaboración son conceptos de contenido difícil de precisar desde una perspectiva jurídica. Pero, además, en nuestro caso la Constitución y los estatutos de autonomía han situado el problema en términos verdaderamente difíciles al superponer los ámbitos de actuación sin asignar ninguna diferenciación funcional, de manera que más que ante competencias concurrentes nos encontramos ante competencias indistintas,²⁹ sin que la una desplace a la otra. La única salida posible es apelando, como he hecho más arriba, al carácter de estas instituciones. En consecuencia, es razonable que sus relaciones se sustancien precisamente en ese clima de informalidad y buena voluntad. Como es natural, a ello cooperará más o menos el talante personal de los titulares de estas instituciones. En el caso que tratamos, si hemos de creer los informes, así es como se desarrollan las mencionadas relaciones. Valga citar como ejemplos de este talante la ayuda prestada por el Defensor estatal en los comienzos de la actuación de la institución autonómica,³⁰ su colaboración en la informatización de la oficina,³¹ etc.

Respecto de las relaciones con otros comisionados autonómicos, las cosas son naturalmente más simples pues los ámbitos competenciales, al menos en principio, están mejor deslindados. Ello no impide el que tales relaciones puedan darse y de hecho se den. El art. 14 LDPA faculta al Defensor andaluz para dirigirse a otras instituciones análogas de otras comunidades autónomas para coordinar acciones que excedan del ámbito territorial de Andalucía. En la práctica esta coordinación se produce también de modo análogo a como he descrito las relaciones con el Defensor nacional.

3. *Modalidades de la actuación del Defensor del Pueblo andaluz*

El Defensor del Pueblo andaluz, como las demás instituciones afines, puede actuar de oficio o previa presentación de una queja por un interesado.³² Naturalmente,

29. Según la clasificación de las formas de atribución competencial que expone Entrena Cuesta, R., *Curso de derecho administrativo*, I, 2, Madrid, 1983, pág. 66.

30. «Informe al Parlamento correspondiente a 1985», BOPA de 14 de marzo de 1986.

31. Informe anual correspondiente a 1986.

32. Art. 11.1 LDPA: Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo andaluz toda persona, natural o jurídica, que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna. No podrán constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia o vecindad administrativa, sexo, minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una Administración o de un poder público.

este es el supuesto más usual y que cualifica más su actuación. Sin embargo, no debe desdeñarse las actuaciones de oficio dirigidas a investigar aspectos de la situación de los derechos que le están encomendados que revisten una especial gravedad y urgencia.³³

A semejanza de lo que ocurre con la institución estatal, también se prevé la posibilidad de solicitar la intervención del Defensor andaluz por parte de los diputados, las comisiones parlamentarias de investigación y la de Gobierno Interior y Peticiones para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas por la Administración autonómica de Andalucía que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos (art. 11.3 LDPA).

4. *El procedimiento para la tramitación de las quejas*

El procedimiento para la tramitación de las quejas sólo a muy grandes rasgos se regula en la Ley y el Reglamento. Por ello el propio Defensor andaluz, siguiendo los pasos y con el apoyo del Defensor del Pueblo estatal, ha debido establecer unos criterios de actuación que permitan seguir un procedimiento ordenado y coherente en cada situación,³⁴ sin olvidar que nos encontramos ante una institución cuyo objetivo se centra en la defensa de los derechos de los ciudadanos y cuya filosofía se asienta en la consideración de que el ciudadano más débil y vulnerable —el más necesitado de su atención— es precisamente el que por su bajo nivel económico o cultural encuentra más dificultades para acceder a los mecanismos jurídicos ordinarios de defensa que dispensa el ordenamiento. Esto obliga a diseñar un modelo de acceso al Defensor presidido fundamentalmente por la nota de la flexibilidad, dando el máximo de facilidades para que el conocimiento y resolución de las quejas no se vea entorpecido por trabas que terminarían frustrando la eficacia de la institución si llegara a verse afectada por la burocratización, con el consiguiente alejamiento y pérdida de la confianza de sus destinatarios más genuinos. En este sentido, la capacidad de adaptación y la maleabilidad del procedimiento tal como se viene destacando en los informes presentados hasta la fecha, llegan incluso a admitir las quejas presentadas oral o telefónicamente con tal de que, con posterioridad, sean ratificadas por escrito por los interesados, a los que se ayuda y asiste, incluso, en esta tarea. Sin entrar en excesivos detalles creo interesante dejar constancia del procedimiento según lo describe el propio Defensor del Pueblo andaluz.³⁵

Presentada la queja y registrada se acusa recibo provisional firmado por el Defensor al interesado, advirtiéndole además que esa presentación en ningún caso suspenderá los plazos previstos legalmente para recurrir en vía administrativa o jurisdiccional. Seguidamente, la queja se pasa al asesor de área correspondiente a fin de que emita el oportuno informe escrito sobre la admisión o no de la misma a investigación. Mientras dura la investigación, ésta, así como los trámites procedimentales, se llevarán a cabo con la más absoluta reserva respecto de los particulares y los demás organismos públicos sin relación con el acto o conducta investigados (art. 20.5 LDPA).

33. Conforme la institución ha ido adquiriendo una mayor implantación y afianzamiento se ha ido produciendo un paulatino aumento de este tipo de intervenciones: diez quejas de oficio en 1990, veintisiete en 1991, sesenta y seis en 1992 y ochenta y una en 1993 (*Informe anual correspondiente a 1993*).

34. «Informe anual correspondiente a 1985», BOPA de 14 de marzo de 1986, pág. 6810.

35. «Informe anual correspondiente a 1985», BOPA de 14 de marzo de 1986, pág. 6810 y ss.

A la vista del informe del asesor, el Defensor acuerda la admisión o inadmisión de la queja en reunión con los dos adjuntos, a la que acude, si se estima preciso, el asesor del área. Del acuerdo de inadmisión se envía escrito al interesado firmado por el Defensor, haciéndoselo saber y especificándole las razones que se han tenido en cuenta para esa decisión y se le orienta sobre las posibles vías a que acudir, si lo desea, para ejercitar su derecho, como ordena el art. 17.1 LDPA, procediéndose seguidamente al archivo del expediente, sin perjuicio de que la queja pueda ser admitida posteriormente si aparecen fundamentos nuevos que pudieran justificar dicha admisión. El acuerdo de inadmisión, como cualquier otra decisión del Defensor, no puede ser objeto de recurso (art. 17.3 LDPA).

Si, por el contrario, se estima procedente la admisión, se procederá a promover la oportuna investigación, actuándose de conformidad con los art. 18 ó 20 LDPA, según que los hechos afecten a actos o resoluciones de la Administración o a la conducta de las personas a su servicio. En el primer caso, se da cuenta del contenido sustancial de la solicitud al organismo o a la dependencia administrativa correspondiente, a fin de que por su jefe se emita informe escrito en el plazo de quince días, aunque si las circunstancias lo aconsejasen se puede ampliar ese plazo. En el escrito en que se solicita el informe, firmado por el Defensor del Pueblo o alguno de los adjuntos, según los casos, se deja constancia de que la admisión de la queja en modo alguno supone la adopción previa de algún criterio sobre la realidad de los hechos, comunicándose al propio tiempo al interesado dicha admisión. En el segundo de los casos, se dará cuenta de la queja al afectado y a su inmediato superior u organismo del que dependa el funcionario, que responderá por escrito y con la aportación de cuantos documentos y testimonios considere oportunos dentro del plazo que se le haya fijado, comunicándose igualmente la admisión de la queja a trámite a quien la formuló.

Una vez recibido el informe de la Administración, la queja es estudiada y valorada de nuevo por el asesor de área, que puede proponer la solicitud de un nuevo informe ampliatorio con el fin de que se concreten determinados extremos o datos no aclarados u omitidos en el facilitado anteriormente. Incluso el Defensor o sus adjuntos, o la persona en que deleguen, podrán personarse en esa fase de comprobación en cualquier centro de la Administración supervisada para comprobar cualquier dato, hacer las pertinentes entrevistas personales o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria sin que pueda negársele el acceso a ninguno de ellos. La información que en el curso de una investigación pueda aportar un funcionario, a través de su testimonio personal, tendrá carácter de reservado, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de enjuiciamiento criminal sobre la denuncia de hechos que pudieran revestir carácter delictivo (art. 20.4 LDPA).

Si, por el contrario, el asesor considera suficiente la respuesta dada por la Administración en su informe procede a formular una propuesta de resolución de acuerdo con estos criterios:

a) Si de la respuesta de la Administración aparece de forma inequívoca que la queja carecía de fundamento, el Defensor del Pueblo lo hace saber al reclamante, por medio de escrito que pone fin a la tramitación de la queja, notificándolo también al organismo afectado, dándole cuenta de ese acuerdo y agradeciéndole la colaboración que prestó.

b) Si en la respuesta dada por la Administración ésta reconoce que la queja tiene fundamento, deben distinguirse dos supuestos:

- Que a la vez anuncie que se ha adoptado la resolución necesaria para rectificar el error o la infracción denunciada, en cuyo caso se comunica al reclamante la respuesta suspendiéndose el expediente a resultas de que se corrija la situación.
- Que para la resolución favorable del problema planteado se requiera una normativa en ese momento inexistente. En este caso el Defensor puede actuar ejerciendo su papel de promotor de reformas legislativas o administrativas que se le reconoce en el art. 28 LDPA, sugiriendo a la Administración el cambio de los criterios utilizados para producir los actos o resoluciones que afectan al caso, o puede incluso sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la norma, en aquellos casos en que su cumplimiento riguroso pueda provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados.

c) Puede suceder, por fin, que la respuesta dada por la Administración sea negativa porque entienda que no ha actuado irregularmente. Si el Defensor no encuentra suficientes las razones aducidas procede a hacer uso de las facultades a que me acabo de referir, o a formular las advertencias, recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales pertinentes, con el fin de obtener la adopción de nuevas medidas por parte de la Administración (art. 29.1 LDPA). Si la Administración persiste en su actitud y no informa sobre las razones que la llevan a no rectificar, el Defensor del Pueblo andaluz podrá poner los antecedentes y recomendaciones presentadas en conocimiento del consejero o la máxima autoridad de la Administración afectada. Si a pesar de todo no se obtuviese una justificación, incluirá el caso en el informe anual o extraordinario que realice mencionando los nombres de las autoridades o funcionarios que adoptaron esa actitud (art. 29.2 LDPA). Sin embargo, la práctica seguida por el Defensor del Pueblo andaluz hasta el momento, tras algunos años de prudente espera y paciencia, se reduce a señalar a estos sujetos no por sus nombres, sino de modo indirecto a través del cargo del que son titulares.³⁶

5. *Los poderes del Defensor del Pueblo andaluz*

Sabido es que todo tipo de instituciones no ejercen poderes en sentido propio. Más bien su eficacia se cifra en la posición que el ordenamiento jurídico les atribuye a través de su condición de comisionado parlamentario y de la publicidad tan cualificada que supone la inclusión de las actuaciones hostiles o entorpecedoras en su informe anual o en informes especiales al Parlamento.

No vale la pena detenerse en este aspecto pues con independencia de las previsiones, en nuestro caso, de la Ley autonómica que regula la institución del Defensor del Pueblo andaluz, concebida con gran mimetismo de la legislación estatal como ya nos consta, el art. 2.2 de la Ley 36/1985 ha extendido de modo uniforme a todos los defensores autonómicos las garantías de funcionamiento del Defensor estatal, con lo que la posición y poderes del que tratamos aquí son básicamente los mismos que los de éste.

36. Pueden verse a este respecto los informes correspondientes a 1991, 1992 y 1993.

Entre las atribuciones que la LDPA le asigna, tal vez la más significativa de su posición diferente de la del Defensor del Pueblo estatal sea la habilitación contenida en el art. 26 para instar de éste la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra las resoluciones normativas emanadas del Parlamento y del Consejo de Gobierno de Andalucía. Como es fácil observar, se trata de una atribución de muy escaso contenido en sí misma considerada, pues no entraña ningún tipo de legitimación respecto del mencionado recurso, que la Ley andaluza no puede otorgar, pero en la que se ha visto una especial significación en cuanto que de alguna manera desdice el carácter de mandatario del Defensor, ya que puede ir contra las decisiones de quien lo comisionó. A mi juicio, se afianza así la opinión de que el carácter de comisionado no es más que una vestidura externa encaminada a obtener una adecuada ubicación orgánica a esta institución al servicio de lo que verdaderamente interesa, que es la tutela de los derechos constitucionales.

Se ha señalado,³⁷ con acierto, que la Ley del Defensor del Pueblo andaluz incurre aquí en una clara incorrección al facultarlo para instar la interposición de recursos de inconstitucionalidad contra disposiciones normativas emanadas del Consejo de Gobierno, pues en el Estatuto de autonomía para Andalucía no está previsto que este órgano pueda dictar disposiciones normativas con rango de ley, únicas contra las que cabe interponer este recurso.

6. *Los informes del Defensor del Pueblo andaluz*

En una consideración puramente formal y mecánica, los informes al Parlamento que eleva el Defensor del Pueblo andaluz —especialmente el informe anual— constituyen una expresión de su carácter de comisionado del Parlamento, mandatario que de esta forma rinde cuenta del cumplimiento de su misión —la defensa de los derechos constitucionales— que naturalmente interesa de modo muy especial al órgano de la representación popular. Sin negar este aspecto, pienso que las cosas van más allá, de manera que estos informes son algo más que una rendición de cuentas de un mandatario: son la gran arma de esta institución. A través de los informes se evidencia la situación de los derechos constitucionales en el ámbito de la Comunidad Autónoma y, de rechazo, el nivel de servicio objetivo que cumplen las administraciones públicas. Con independencia de la utilidad que desde esta perspectiva puedan proporcionar al Parlamento y a muchos otros interesados en el conocimiento de la realidad de la vida administrativa, suponen una publicidad muy cualificada que entraña un auténtico reproche contra las actuaciones incorrectas o entorpecedoras que se señalen en ellos. En la medida en que el Defensor vaya afianzándose y la opinión pública vaya dando mayor relevancia a sus informes, su eficacia será mayor, como instrumento de defensa de los derechos de los ciudadanos.

Por lo que respecta a los informes que hasta la fecha ha ido presentando el Defensor del Pueblo andaluz —me refiero, naturalmente, a los ordinarios— puede afirmarse que se ha ido produciendo un proceso a la búsqueda de su propia identidad. En los primeros años estaban muy presentes las peripecias derivadas de la constitución y acondicionamiento de la propia institución, sin perjuicio de su atención a las quejas,

37. Cano Bueso, J., *El Defensor del Pueblo andaluz. Génesis y contenido de la institución*, Sevilla, 1986, pág. 46.

pero a partir del *Informe correspondiente a 1991* aparece una mayor estructuración y sistematización, que en la actualidad y sin que se trate de un modelo cerrado, se centran sobre todo en la exposición de una sección dedicada a la situación de los derechos objeto de protección en la Comunidad Autónoma, otra sección en la que se relacionan de modo casuístico las diversas quejas y las vicisitudes habidas en su tramitación y una sección en la que se hace referencia a la colaboración de las administraciones públicas, donde se señalan las autoridades que han de ser destacadas por su falta de colaboración, aunque por el momento no de manera nominativa, sino a través de los cargos que desempeñan.

Con ello no se agota el contenido de los informes que, cumpliendo con el contenido establecido en el art. 32.1 LDPA, puede ser tan variado como en cada caso estime el titular de la institución. De ordinario se hacen referencias a las actividades del más diverso tipo que realiza, relaciones con el Defensor del Pueblo estatal y otros comisionados autonómicos, *ombudsmen*, mediadores, etc., de otros países.

V. Conclusiones

He abordado los aspectos que considero de mayor interés del régimen y funcionamiento del Defensor del Pueblo andaluz a la luz de sus normas reguladoras y del contenido de los informes anuales que ha ido elevando al Parlamento desde los inicios de la andadura de la institución. No se agota toda la temática. Hay aspectos —adjuntos, otros medios personales y materiales—³⁸ que dejo de lado porque no ofrecen interés desde la perspectiva con que acometé estas reflexiones. Ahora sólo me resta hacer algunas consideraciones de tipo final sobre lo expuesto en líneas anteriores.

Tras diez años de funcionamiento creo que el Defensor del Pueblo andaluz es una institución autonómica plenamente consolidada. Este hecho tiene especial significación si se tiene en cuenta que como tal institución era prácticamente desconocida para la generalidad de la población andaluza, una institución extraña, pues sólo muy forzosamente se la puede entroncar con los antecedentes que se suelen citar, difícilmente presentes, por otra parte, en la conciencia social de los andaluces. Este arraigo, se explica, en mi opinión, por el propio funcionamiento deficiente de las diversas administraciones públicas, la desconfianza en los tribunales contencioso-administrativos, lentos y caros a pesar de la gratuidad de la justicia y el propio buen hacer de la institución que está sabiendo acercarse a los ciudadanos con flexibilidad y humanidad.

Otra consideración en estos momentos finales lleva necesariamente a poner de manifiesto que los problemas estructurales más graves —coordinación y relaciones con el Defensor del Pueblo estatal, alcance de su ámbito de actuación— en lo que es dado conocer se están resolviendo al margen de los mecanismos legales establecidos en un clima de informalidad y flexibilidad, implícitos en el propio carácter de la institución, sus medios de actuación y sus fines de defensa de los derechos constitucionales.

38. Una buena exposición puede verse en Cano Bueso, J. *El Defensor del Pueblo andaluz. Génesis y contenido de la institución*, Sevilla, 1986, pág. 70.

