

FERNANDO LUIS DE ANDRÉS ALONSO _Asesor do Valedor do Pobo _[199-203]

O Valedor do Pobo: do Ombudsman sueco ao Comisionado parlamentario galego



JOSÉ AGUSTÍN GONZÁLEZ ARES

El "Valedor do Pobo": del "Ombudsman" sueco al comisionado parlamentario gallego

Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2005

Esta monografía é o frutífero resultado da tese de doutoramento de Agustín González-Ares, profesor de Dereito Constitucional na Facultade de Dereito de Ourense (Universidade de Vigo), que recibiu a máxima cualificación académica dun tribunal do que formaban parte os profesores Pedro de Vega, Roberto Blanco-Valdés, José Luis Carro, Almudena Bergareche e Roberto Bustillo. Aqueles que teñan a oportunidade de ler esta monografía, algo verdadeiramente aconsellable, apreciarán que o labor dos *defensores do pobo* resulta en ocasións unha tarefa “vidrosa”, polo que non é estraño que tamén o sexa a definición das súas particularidades xurídicas, circunstancia que o autor soubo superar con brillantez. Por iso, a obra do Dr. González-Ares resultará dunha grande utilidade, ao pór á nosa disposición un instrumento de calidade que analiza todas e cada unha das cuestións referidas ao réxime xurídico dos defensores e, en particular, do Valedor do Pobo, isto é, do *Defensor do Pobo de Galicia*.

Como tiven a oportunidade de sinalar no epílogo do libro que nos ocupa, todas as persoas que traballamos dunha maneira ou doutra nas institucións coñecidas no noso país como *Defensor do Pobo* botamos en falta durante moito tempo estudos doutriniais que afondaran nas diferentes cuestións que veñen suscitándose en relación coa natureza, o réxime xurídico, as facultades ou, en xeral, a forma de actuar destas institucións. Esta carencia resulta aínda máis evidente no caso do Valedor do Pobo e, hoxe, grazas ao esforzo do autor, xa contamos cunha obra completa, sistemática e de calidade coa que á fin logramos que desapareza esta rechamante lagoa.

A súa exposición artículase en catro capítulos ben diferenciados: o primeiro dedicado á orixe, á evolución e á expansión dos *ombudsmen*; o segundo, á figura do *Defensor do Pobo*; o terceiro, ás figuras autonómicas semellantes ao *Defensor do Pobo*; e, o cuarto, finalmente, ao Valedor do Pobo. Este cuarto capítulo divídese á súa vez en dúas partes, unha primeira en que trata o réxime xurídico, a natureza e os medios da institución; e outra, a segunda, dedicada ás funcións e ao procedemento para a actuación do Valedor do Pobo. Para finalizar faise unha enumeración de conclusións.

Na primeira parte da obra cítase ao *Defensor Civitatis* ou *Tribunus Plebis* romano como antecedente remoto (e, por certo, máis que dubidoso) da institución. Acertadamente sinala o autor que non podemos concluír que esta figura sexa un precedente directo do *ombudsman*, da mesma maneira que tampouco o son outras figuras do dereito histórico español que se mencionan no seguinte capítulo. Máis próximos son os precedentes nórdicos, en concreto a figura do *justitieombudsman* da Constitución Sueca de 1809. No entanto, a verdadeira caracterización actual do *ombudsman* non a encontramos ata a xeneralización do Estado social, e iso tanto polo crecemento do papel do público como pola grave crise dos mecanismos clásicos de control do executivo, en especial do parlamentario e do xudicial. Neste estadio da evolución do Estado asistimos a un extraordinario crecemento dos *ombudsmen* no mundo, chegando a estenderse á práctica totalidade dos países democráticos. Esta expansión, tamén coñecida como *ombudsmanía*, trae como consecuencia a aparición de diferentes tipoloxías de *ombudsman*, o que obriga a definir unhas características comúns que permitan diferenciar os verdadeiros *ombudsmen* das institucións que pretenden asimilarse a eles sen selo en realidade. Non obstante, incluso dentro dos verdadeiros *ombudsmen* é posible distinguir entre diferentes modelos (clásico ou escandinavo, británico, francés e outros).

No capítulo segundo, titulado “El modelo español: el Defensor del Pueblo”, o autor pon de relevo que a Constitución de 1978 inclúe esta figura como un factor máis de democratización. Despois de tratar o proceso que levou á configuración do artigo 54 da Constitución, en que

se define o *Defensor do Pobo*, pasa a abordar a súa natureza xurídica, as súas fonte normativas (fundamentalmente a Lei orgánica 3/1981, de 6 de abril, do *Defensor do Pobo* –LODP–), o seu ámbito de actuación (obxectivo e subxectivo), a súa lexitimación para a interposición do recurso de inconstitucionalidade ou de recursos de amparo ante o Tribunal Constitucional, ou a súa capacidade para promover accións de responsabilidade contra as autoridades ou os axentes da Administración. Tamén analiza as condicións de nomeamento e cesamento do titular e as súas prerrogativas, aspectos estes de suma importancia para a preservación da independencia da institución. Por outra parte, o procedemento é tratado polo miúdo, desde a lexitimación ou forma de acceso ata a posible formulación de resolucións (recomendacións, recordatorios de deberes legais, etc.), pasando pola forma de investigación dos supostos formulados nas queixas. Como parte principal do labor do *Defensor* resáltase a transcendencia dos informes anuais ou extraordinarios, que se presentan perante as Cortes Xerais.

No capítulo terceiro trátanse as figuras asimiladas ao *Defensor do Pobo* no ámbito das comunidades autónomas onde se crearon. Nesta orde, o autor menciona a creación desta figura en diferentes CC. AA., xa sexa por medio de disposición estatutaria ou por medio dunha lei do seu Parlamento, considerando válida esta última opción (a creación legal, non estatutaria, do *Defensor* autonómico), cuestión sobre a que se manifestaron certas discrepancias ás que o autor, quizais acertadamente, non lles presta moita atención. Posteriormente analízanse os mesmos aspectos vistos antes en relación co *Defensor do Pobo*, aínda que se engade a polémica sobre a extensión da súa competencia obxectiva á Administración local, problema sobre o que o Tribunal Constitucional tivo ocasión de pronunciarse (SSTC 142/1988 e 157/1988). Non obstante, o autor parece non atinar no enfoque do problema ao consideralo solucionado porque, sinala, o *Defensor do Pobo* permítelles aos comisionados autonómicos o control de toda a administración local, cando en realidade o problema non se atopa nas relacións entre o *Defensor do Pobo* e os defensores autonómicos, senón na posible negativa dos propios concellos ou deputacións a colaborar nas investigacións e, en xeral, no exercicio das funcións dos defensores autonómicos; por iso, acerta cando sinala que debería aclararse esta cuestión. Máis adiante desenvólvense as relacións entre o *Defensor do Pobo* e os comisionados autonómicos, en certa maneira regulamentada pola Lei 36/1985, e realízase un interesante estudo comparativo das normas autonómicas sobre as diferentes figuras (*Sindic de Greuges, Ararteko, Valedor do Pobo, ...*).

O último capítulo é o que dá nome á monografía e, por tanto, desenvolve a figura do Valedor do Pobo, da cal sinala que “lonxe de ser unha institución innecesaria e estéril, ten un espazo propio na Administración democrática e servizal da Comunidade galega”. A figura está prevista xa no Estatuto de Autonomía de Galicia, en concreto no seu artigo 14, aínda que dunha forma manifestamente mellorable. Quizais nestes momentos de cambios estatutarios poida abordarse a necesaria actualización desta desafortunada previsión para adaptala á nova realidade (na redacción actual nin tan sequera se menciona a consolidada denominación da institución) e, sobre todo, para darlles natureza fundamental ou estatutaria ás principais características do Valedor do Pobo (independencia, orixe parlamentaria, maioría reforzada para o seu nomeamento, etc.). A previsión estatutaria do artigo 14 desenvolveuse na Lei 6/1984, de 5 de xuño, do Valedor do Pobo, de que o autor destaca o seu “mimetismo absoluto” respecto da LODP.

Nun nivel inferior tamén analiza o Regulamento de organización e funcionamento do Valedor, cuxo procedemento de aprobación é obxecto de crítica, e alude o autor, como xa

fixera en relación co Regulamento do *Defensor do Pobo*, o feito de que a súa aprobación debería corresponderlle ao Valedor do Pobo en exclusiva, sen intervención do Parlamento de Galicia.

Finalmente a monografía resalta a transcendencia dos informes que o Valedor dirixe ao Parlamento de Galicia, a través dos cales fai efectivo o principio de publicidade, propio do dereito parlamentario. A través destes informes anuais ou especiais, permíteselle ao Parlamento e, en xeral, á sociedade, coñecer o labor da institución e, sobre todo, coñecer os criterios manexados en relación coas diferentes materias nas cales interveu. Por iso, constitúen unha perfecta radiografía dos intereses e das necesidades dos cidadáns e do estado de cada un dos sectores da actividade pública.

Para finalizar, vou permitirme a licenza de citar as miñas propias palabras, contidas no epílogo do libro que tratamos, para resaltar que unha das conclusións que veñen á mente despois desta lectura é que na actualidade contamos xa cun acervo doutrinal suficientemente completo sobre os *defensores* do pobo. A día de hoxe sen dúbida coñecemos o *que temos*, isto é, o réxime legal dos *defensores*. Unha vez seguros do estado actual da cuestión, o labor futuro debería concretarse no seguinte paso, isto é, en saber *que é o que queremos ter*. A configuración dos defensores en España provén fundamentalmente da Constitución de 1978, que deu forma a unha institución que posteriormente, con ese mesmo perfil, se trasladou a diferentes comunidades autónomas para a supervisión das novas administracións que foron xurdindo co progreso do Estado autonómico, pero hoxe parece claro que a situación da sociedade e a Administración (ou administracións) é ben distinta da que tiñamos en 1978, polo que cómpre ir perfilando os novos defensores, os que terán a función de supervisar a actividade da Administración nas próximas décadas, adaptando o seu réxime legal ás cambiantes necesidades da cidadanía e tamén ás novas formas que a Administración adopta para abordar esas necesidades.

Non será tarefa doada, porque cada vez resultan máis opacas as fórmulas que a Administración impón ben para xestionar os *servizos públicos* (ou os *servizos universais*), ben, en xeral, para atender as súas obrigas na orde social, polo que o seu control ou supervisión require unha perspectiva de traballo axustada á nova realidade. A *fuxida do dereito administrativo* resulta un fenómeno en progresión, e con el a imaxe da Administración esvaécese cada día un pouco máis, co que se dificulta o labor dos *defensores* e, en xeral, de todos os resortes que garanten o sistema. Para evitar que esta necesaria evolución se converta nun camiño de atrancos insuperables só cabe *repensar* determinados aspectos clave das institucións, de tal maneira que se produza unha súa adaptación á nova realidade social e administrativa e, ao tempo, se perfeccionen os instrumentos que xa teñen ao seu alcance, para o que resultará de enorme utilidade a experiencia acumulada ao longo destes anos.