

FERNANDO LUIS DE ANDRÉS ALONSO _Asesor del Valedor do Pobo _[203-207]

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



JOSÉ AGUSTÍN GONZÁLEZ ARES

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

Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2005

Esta monografía es el fructífero resultado de la tesis doctoral de Agustín González-Ares, profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de Ourense (Universidad de Vigo), que recibió la máxima calificación académica en un tribunal del que formaban parte los profesores Pedro de Vega, Roberto Blanco-Valdés, José Luis Carro, Almudena Bergareche y Roberto Bustillo. Quienes tengan la oportunidad de leer esta monografía, algo verdaderamente recomendable, apreciarán que la labor de los *Defensores del Pueblo* resulta en ocasiones una tarea “vidriosa”, por lo que no es extraño que también lo sea la definición de sus particularidades jurídicas, circunstancia que el autor ha sabido solventar con brillantez. Por ello, la obra del Dr. González-Ares resultará de una gran utilidad, al poner a nuestra disposición un instrumento de calidad que analiza todas y cada una de las cuestiones referidas al régimen jurídico de los *Defensores* y, en particular, del *Valedor do Pobo*, esto es, del *Defensor de Pueblo de Galicia*.

Como tuve la oportunidad de señalar en el epílogo del libro que tratamos, todas las personas que trabajamos de una manera u otra en las instituciones denominadas en nuestro país *Defensores del Pueblo* echamos en falta durante mucho tiempo estudios doctrinales que profundizaran en las diferentes cuestiones que se vienen planteando en relación con la naturaleza, el régimen jurídico, las facultades o, en general, la forma de actuar de estas instituciones. Esta carencia se hacía aún más evidente en el caso del *Valedor do Pobo*, y hoy, gracias al esfuerzo del autor, ya contamos con una obra completa, sistemática y de calidad con la que por fin hemos logrado que desaparezca esta llamativa laguna.

Su exposición se articula en cuatro capítulos bien diferenciados; el primero dedicado al origen, la evolución y la expansión de los *ombudsmen*; el segundo, a la figura del Defensor del Pueblo; el tercero, a las figuras autonómicas similares al Defensor del Pueblo; y el cuarto dedicado, finalmente, al *Valedor do Pobo*, a su vez dividido en 2 partes, una primera en la que trata el régimen jurídico, la naturaleza y los medios de la institución; y otra, la segunda, dedicado a las funciones y el procedimiento para la actuación del *Valedor do Pobo*. Para finalizar se hace una enumeración de conclusiones.

En la primera parte de la obra se cita al *Defensor Civitatis* o *Tribunus Plebis* romano como antecedente remoto (y, por cierto, más que dudoso) de la institución. Acertadamente señala el autor que no podemos concluir que esta figura sea precedente directo del *ombudsman*, de la misma manera que tampoco lo son otras figuras del derecho histórico español que se mencionan en el siguiente capítulo. Más cercanos son los precedentes nórdicos, en concreto la figura del *Justitieombudsman* de la Constitución sueca de 1809. Sin embargo, la verdadera caracterización actual del *ombudsman* no la encontramos hasta la generalización del Estado social, y ello tanto por el crecimiento del papel de *lo público* como por la grave crisis de los mecanismos clásicos de control del ejecutivo, en especial del parlamentario y del judicial. En este estadio de la evolución del Estado asistimos a un extraordinario crecimiento de los *ombudsmen* en el mundo, llegando a extenderse a la práctica totalidad de los países democráticos. Esta expansión, también conocida como *ombudsmanía*, trae como consecuencia la aparición de diferentes tipologías de *ombudsman*, lo que obliga a definir unas características comunes que permitan diferenciar los verdaderos *ombudsmen* de las instituciones que pretenden asimilarse a ellos sin serlo en realidad. No obstante, incluso dentro de los verdaderos *ombudsmen* es posible distinguir entre diferentes modelos (clásico o escandinavo, británico, francés, y otros).

En el capítulo segundo, titulado “El modelo español: el Defensor del Pueblo”, el autor pone de relieve que la Constitución de 1978 incluye esta figura como un factor más de demo-

cratización. Después de tratar el proceso que llevó a la configuración del art. 54 de la Constitución, en el que se define el Defensor del Pueblo, se pasa a abordar su naturaleza jurídica, sus fuentes normativas (fundamentalmente la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo –LODP), su ámbito de actuación (objetivo y subjetivo), su legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad o de recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, o su capacidad para promover acciones de responsabilidad contra las autoridades o agentes de la Administración. También analiza las condiciones de nombramiento y cese del titular y sus prerrogativas, aspectos estos de suma importancia para la preservación de la independencia de la institución. Por su parte, el procedimiento es tratado detalladamente, desde la legitimación o forma de acceso, hasta la posible formulación de resoluciones (recomendaciones, recordatorios de deberes legales, etc.), pasando por la forma de investigación de los supuestos planteados en las quejas. Como parte principal de la labor del Defensor se resalta la trascendencia de los Informes anuales o extraordinarios, que se presentan ante las Cortes Generales.

En el capítulo tercero se tratan las figuras asimiladas al Defensor del Pueblo en el ámbito de las Comunidades Autónomas que las han creado. En este orden, el autor menciona la creación de esta figura en diferentes CC. AA., ya por medio de disposición estatutaria, ya por una ley de su Parlamento, considerando válida esta última opción (la creación legal, no estatutaria, del Defensor autonómico), cuestión sobre la que se han manifestado ciertas discrepancias a las que el autor, quizá acertadamente, no presta mucha atención. Posteriormente se analizan los mismos aspectos antes vistos en relación con el Defensor del Pueblo, aunque añadiendo la polémica acerca de la extensión de su competencia objetiva a la Administración local, problema sobre el que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse (SSTC 142/1988 y 157/1988). No obstante, el autor parece no acertar en el enfoque del problema al considerarlo solucionado porque, señala, el Defensor del Pueblo permite a los comisionados autonómicos el control de toda la Administración local, cuando, en realidad, el problema no se encuentra en las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Defensores autonómicos, sino en la posible negativa de los propios ayuntamientos o diputaciones a colaborar en las investigaciones y, en general, en el ejercicio de las funciones de los Defensores autonómicos. Por ello, acierta cuando señala que debería clarificarse esta cuestión. Más adelante se desarrollan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos, en cierta manera regulada por la Ley 36/1985, y se realiza un interesante estudio comparativo de las normas autonómicas sobre las diferentes figuras (*Sindic de Greuges, Ararteko, Valedor do Pobo, ...*).

El último capítulo es el que da nombre a la monografía y, por tanto, desarrolla la figura del *Valedor do Pobo*, de la que señala que “lejos de ser una institución innecesaria y estéril, tiene un espacio propio en la Administración democrática y servicial de la Comunidad gallega”. La figura se prevé ya en el Estatuto de Autonomía de Galicia, en concreto en su art. 14, aunque de una forma manifiestamente mejorable. Quizá en estos momentos de cambios estatutarios se pueda abordar la necesaria actualización de esta desafortunada previsión para adaptarla a la nueva realidad (en la redacción actual ni tan siquiera se menciona la consolidada denominación de la institución) y sobre todo para dar naturaleza fundamental o estatutaria a las principales características del *Valedor do Pobo* (independencia, origen parlamentario, mayoría reforzada para su nombramiento, etc.). La previsión estatutaria del art. 14 se desarrolló en la Ley 6/1984, de 5 de junio, del *Valedor do Pobo*, de la que el autor

destaca su “mimetismo absoluto” respecto de la LODP. En un escalón inferior también analiza el Reglamento de organización y funcionamiento del *Valedor*, cuyo procedimiento de aprobación es objeto de crítica, aludiendo el autor, como ya había hecho en relación con el Reglamento del Defensor del Pueblo, a que su aprobación debería corresponder al *Valedor do Pobo* en exclusiva, sin intervención del Parlamento de Galicia.

Finalmente, la monografía resalta la trascendencia de los informes que el *Valedor* dirige al Parlamento de Galicia, a través de los cuales hace efectivo el principio de publicidad, propio del Derecho Parlamentario. A través de los Informes anuales o especiales se permite al Parlamento y, en general, a la sociedad, conocer la labor de la institución y, sobre todo, conocer los criterios manejados en relación con las diferentes materias en las que ha intervenido. Por ello, constituyen una perfecta radiografía de los intereses y necesidades de los ciudadanos y del estado de cada uno de los sectores de la actividad pública.

Para finalizar, de nuevo voy a permitirme la licencia de citar mis propias palabras, contenidas en el epílogo del libro que tratamos, para resaltar que una de las conclusiones que se vienen a la mente después de esta lectura es que en la actualidad contamos ya con un acervo doctrinal suficientemente completo sobre los Defensores. A día de hoy, sin duda conocemos *lo que tenemos*, esto es, el régimen legal de los Defensores. Una vez seguros del actual estado de la cuestión, la labor futura debería concretarse en el siguiente paso, esto es, en saber *qué es lo que queremos tener*. La configuración de los Defensores en España proviene fundamentalmente de la Constitución de 1978, que dio forma a una institución que posteriormente, con ese mismo perfil, se trasladó a diferentes Comunidades Autónomas para la supervisión de las nuevas administraciones que fueron surgiendo con el desarrollo del Estado autonómico. Pero hoy parece claro que la situación de la sociedad y la Administración (o administraciones) es bien distinta a las que teníamos en 1978, por lo que es necesario ir perfilando *los nuevos Defensores*, los que tendrán la función de supervisar la actividad de la Administración en las próximas décadas, adaptando su régimen legal a las cambiantes necesidades de los ciudadanos y también a las novedosas formas que adopta la Administración para abordar esas necesidades. Y no será tarea fácil; cada vez resultan más opacas las fórmulas que la Administración impone para gestionar los *servicios públicos* (o los *servicios universales*), o, en general, para atender sus obligaciones en el orden social, por lo que su control o supervisión requiere una perspectiva de trabajo ajustada a la nueva realidad. La *huida del derecho administrativo* resulta un fenómeno en progresión, y con él la imagen de la Administración cada día se difumina un poco más, con lo que se dificulta la labor de los Defensores y, en general, de todos los resortes garantistas del sistema.

Para evitar que esta necesaria evolución se convierta en un camino de obstáculos insalvables sólo cabe *repensar* determinados aspectos claves de las instituciones, de tal manera que se produzca una adaptación de las mismas a la nueva realidad social y administrativa, y, al tiempo, se perfeccionen los instrumentos que ya tienen a su alcance, para lo que resultará de enorme utilidad la experiencia acumulada a los largo de estos años.