

ANGUITA SUSI, Alberto: *El defensor del pueblo andaluz y la tutela de los derechos fundamentales*, Tirant-Defensor del Pueblo Andaluz, Valencia, 2006, 254 págs.

1. La Constitución española de 1978 estableció como una de sus novedades institucionales la creación del Defensor del Pueblo «como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos» comprendidos en el Título I, «a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales» (artículo 54 CE 78).

2. Aunque en la doctrina española suele citar siempre como posible antecedente histórico al primitivo «Justicia de Aragón» del siglo XIII, los autores coinciden en señalar al *Ombudsman* sueco como la institución que ha inspirado a los defensores del pueblo contemporáneos. No es éste el lugar para describir la naturaleza y funciones de esta popular figura (para ello el lector puede consultar los estudios que integran este monográfico), pero sí conviene recordar que, en esencia, el objetivo de esta institución es la protección de los derechos reconocidos en la correspondiente Carta de referencia. A pesar de las limitaciones con las que a veces los textos legales configuran a los distintos Defensores, lo cierto es que esta magistratura de persuasión (cuya naturaleza eminentemente persuasiva defiende el profesor Anguita en su obra, p. 130, v.gr.) ha sabido superar sus limitaciones de forma brillante, desarrollando funciones de auténtica «mediación»

entre ciudadanos y poderes públicos, con lo que si bien su *potestas* a penas de ha visto aumentada en las sucesivas reformas legales, su *auctoritas*, en cambio, no hace sino aumentar. Es por ello, que la «ombudsmanía» (p. 25) posterior a la Segunda Guerra Mundial ha penetrado en las distintas administraciones territoriales de los Estados (especialmente en el caso español) e incluso su modelo se ha extendido al ámbito privado. Así, existen defensores del pueblo locales («defensor del vecino»), regionales (en nuestro caso «autonómicos»), estatales o nacionales e incluso contamos en nuestro ámbito con un defensor supranacional, el Defensor del Pueblo Europeo. Hasta las universidades y otras instituciones públicas y privadas han creado figuras similares o asimilables («defensor universitario», «defensor del paciente» o el «*médiateur des communications électroniques*» francés, v.gr., que canaliza los conflictos entre usuarios y proveedores de telecomunicaciones que se han adherido voluntariamente al sistema)¹.

1 Aunque ya desactualizado, para un completo repertorio bibliográfico de esta figura, especialmente en el ámbito de la UE, *vide* el *Boletín de Documentación del CEPC*, Madrid, núm. 10, enero-abril 2001, págs. 36-48 y, poco después, ESPÍN TEMPLADO, E. y GONZÁLEZ TREVIJANO, P. (dirs.), *Constitución española. 25 años*

3. En España, tras el advenimiento de la Constitución de 1978, las Comunidades Autónomas, deseosas de agotar sus posibilidades de asunción de competencias, imitaron de forma casi exhaustiva el entramado institucional del Estado, especialmente en lo que se refiere a los conocidos como órganos de relevancia constitucional, a la hora de establecer el suyo propio en los respectivos Estatutos, dado que el mimetismo con los órganos constitucionales se hacía más difícil a la luz de las limitaciones establecidas por la Constitución (el artículo 152 CE y la interpretación que de él se hizo). De este modo, al igual que proliferaron los consejos consultivos autonómicos o los equivalentes al Tribunal de Cuentas, también lo hicieron los llamados defensores del pueblo autonómicos. El defensor del pueblo autonómico es, pues, denominado «órgano de relevancia estatutaria», como hace el Doctor Anguita (p. 32) dado que, extrapolando al ámbito subestatal los criterios de la doctrina germana e italiana, aunque realiza una cierta aportación a la función de «*indirizzio politico generale*», en cambio, su ausencia, supresión o reforma total no afectarían a la forma de gobierno².

de bibliografía, CEPC, Madrid, 2003, págs. 529-546. Para unas referencias más actualizadas *vide* las contribuciones que integran el presente monográfico y los trabajos allí citados.

2 CHELLI, E., «Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (Appunti per una definizione)», *Archivio giuridico «Filippo Serafini»*, Vol. 169, 1965, págs. 61-113, LEIBHOLZ, G., «Der Status des Bundesverfassungsgerichts», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Vol. 6, 1957, págs. 109-221. Para un resumen en castellano de la mejor doctrina alemana e italiana sobre los «órganos constitucionales» y los «órganos de relevancia constitucional», *vide* GARCÍA-PELAYO, M., «El «status» del Tribunal Constitucional», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 1, 1981, págs. 11-34, especialmente, págs. 22-28. Parte de la doctrina también denomina a los *Ombudsman* «órganos auxiliares

4. La doctrina española, por su parte, acogió con agrado esta nueva institución y, desde el principio, se sucedieron unos análisis muy tempranos sobre el defensor del pueblo español, primero, y sus homólogos autonómicos, después³. El trabajo del Doctor Anguita, no obstante, coincide con la aparición de distintas obras sobre los defensores del pueblo autonómicos que analizan esta institución cuando ya está consolidada, tiene un rodaje considerable merced del cambio en el titular, ha elaborado abundantes informes, fiscalizado un buen número de veces a las administraciones públicas y sufrido, incluso, alguna reforma legislativa⁴.

En este sentido, la monografía del profesor Anguita constituye el trabajo más completo y de mayor interés que se haya elaborado sobre el Defensor del Pueblo Andaluz, dado que el autor se dedicó a estudiar, analizar, contrastar y valorar esta figura, durante la elaboración de su tesis doctoral, a través de la legisla-

de las Cortes», en lugar de «órganos de relevancia constitucional», sin que ello implique diferencia de concepción dogmática o constitucional. Así, *vide* VARELA SUANZES, J. V., «La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 8, 1983, págs. 63-80, especialmente, págs. 64-67.

3 *Vide* la extensa bibliografía recopilada en *Boletín de Documentación del CEPC*, *op. cit.*, especialmente, págs. 44-46 (Defensor del Pueblo español) y págs. 46-48 (defensores del pueblo autonómicos).

4 Sin ánimo de exhaustividad, *vide*, v.gr., GONZÁLEZ-ARES, J. A., *El Valedor do Pobo : del Ombudsman sueco al Comisionado Parlamentario gallego*, Tirant, Valencia, 2005, BARTLETT i CASTELLÀ, E., *El Síndic de Greuges, síndic de agravios de Catalunya*, Tirant-Institut d'Estudis Autonòmics, Valencia, 2005, MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L., *El Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha en la teoría y en la práctica*, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 2005, PÉREZ CALVO, A. (Dir.), *El Defensor del Pueblo de Navarra*, Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2009.

ción, de las publicaciones que trataban algunos de sus aspectos y, sobre todo, a través de los informes que ha venido presentado y sus intervenciones ante el Parlamento de Andalucía. Además, si bien no es el primer estudio monográfico sobre la institución, sí que tiene el mérito cronológico de ser la versión adaptada de la primera tesis doctoral elaborada sobre el particular⁵. La monografía comentada es del mayor interés dado que, además, el autor ha tenido acceso a los archivos y fondos documentales de la institución y ha podido entrevistarse con su titular, adjuntos y con el secretario general, lo cual es, sino una novedad en sí misma, si un elemento distintivo de este trabajo. La crítica que, a veces, desde las ciencias experimentales se hace a los trabajos eminentemente jurídicos, criticando su metodología y su falta de trabajo de campo no puede ser, en absoluto, dirigida al profesor Anguita ni a su obra.

5. En cuanto a la estructura seguida, desde el punto de vista formal, el autor divide su monografía en cinco capítulos y un apartado final de conclusiones.

En el capítulo I, titulado «La configuración estatutaria y legal del defensor del pueblo andaluz» (pp. 23-36), el autor aporta los correspondientes antecedentes históricos y jurídicos necesarios para contextualizar a la institución y el consiguiente marco legal. En este apartado, el lector habrá de tener en cuenta el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía del año 2007, cuyos artículos 41 y 128 sustituyen al antiguo artículo 46 del primitivo Estatuto.

El capítulo II (pp. 37-104) aparece dedicado al Estatuto orgánico y personal

del Defensor del pueblo y su titular donde el autor hace una valoración crítica de los mecanismos institucionales y jurídicos que revisten de la adecuada independencia que este comisionado necesita para estar en condiciones de tutelar eficazmente los derechos fundamentales. Ciertamente, si el Defensor carece de un cierto fuero o de medios materiales suficientes, los operadores políticos podrían tener la tentación de incidir en su voluntad o actuación con posibles amenazas de cese del titular o, simplemente, reducción de medios materiales.

A continuación, en el capítulo III (pp. 105-162) el autor vuelca buena parte de su «trabajo de campo» ofreciendo una «visión global y aproximada de los derechos fundamentales tutelados por el Defensor del Pueblo Andaluz» (pp. 108-129) y los mecanismos utilizados en cada caso (quejas particulares, de oficio, informes especiales y estudios). En este capítulo, además, el autor se esfuerza en defender, en línea con la práctica del Defensor del Pueblo Andaluz, la necesidad de proteger, también, los derechos económicos del Capítulo III del Título I de la Constitución de 1978, derechos que necesitan desarrollo legislativo para ser plenamente eficaces. En efecto, el primitivo artículo 46 del Estatuto de Andalucía encargaba al comisionado andaluz «la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución». La reforma de 2007 lo responsabiliza, además de los anteriores, de la tutela de los nuevos derechos incluidos en el Título I del nuevo Estatuto de Andalucía⁶. Aunque el Tribunal Constitucio-

5 Para unos primeros estudios monográficos del *Ombudsman* andaluz, *vide* LUQUE SEVILLA, L., *El defensor del pueblo andaluz*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 1984 o CANO BUESO, J., *El Defensor del Pueblo Andaluz. Génesis y contenido de la Institución*, Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, 1986.

6 Sobre los nuevos «derechos estatutarios» y sus implicaciones, resulta de interés la educada polémica suscitada entre L. M. DIEZ-PICAZO y F. M. CAAMAÑO, así, *vide* DIEZ-PICAZO, L. M., «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 78, 2006, págs. 63-75, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. M.,

nal haya dicho sobre ellos que «no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos» (STC 247/2007, FFJJ 13-15 y STC 31/2010, FJ 16), sí que despliegan su eficacia en el ámbito de las competencias autonómicas (STC 31/2010, FJ 16). Así, el profesor Anguita tuvo un cierto sentido de la previsión al destacar la «singular relevancia» del Defensor andaluz en la defensa de los derechos de contenido social (pp. 116-123 y 249). A partir de ahora, además, el comisionado habrá de tener en cuenta un elenco de derechos estatutarios que tiene la obligación directa e inmediata de tutelar, ex artículo 41 del nuevo Estatuto, que lo convierte en mecanismo explícito de garantía de dichos derechos.

En el capítulo IV, dedicado al procedimiento y a la resolución de las quejas, el autor analiza minuciosamente las distintas etapas que integran la tramitación de las quejas, dando cuenta de un amplio conocimiento, no ya solo de los informes del propio Defensor del Pueblo andaluz, sino también del Derecho autonómico comparado regulador de los respectivos comisionados autonómicos.

En el capítulo V, por su parte, dedicado a los informes que presenta el Defensor andaluz al Parlamento de la Comunidad, destaca el epígrafe intitolado «La eficacia parlamentaria de los informes». Resulta de especial interés el enfoque que da el autor estableciendo una relación causa-efecto entre los informes del Defensor del Pueblo Andaluz y la aprobación posterior de normas, por un lado, y entre sus actuaciones y la labor de control ejercida sobre el Ejecutivo autonómi-

co por otra. Así, hasta 2003, el autor identifica hasta 6 importantes leyes del Parlamento Andaluz que tuvieron su origen en una actuación (informe anual, especial o queja) del comisionado, 9 normas reglamentarias, 17 solicitudes de comparecencia al gobierno andaluz, 4 preguntas parlamentarias, 4 proposiciones no de ley y 1 moción.

En las conclusiones, que siguen siendo perfectamente válidas tras la reforma de 2007, el autor hace hincapié en el importante papel que *ha tenido y tiene* el Defensor del Pueblo Andaluz en la tutela de los derechos sociales derivados de las políticas prestacionales de la Comunidad Autónoma. Pues bien, la nueva redacción del Título I en el nuevo Estatuto de Andalucía que incluye derechos de naturaleza eminentemente social no hace sino reforzar la tesis de la importancia que *tendrá* el comisionado andaluz en la defensa de estos derechos.

6. La monografía del Doctor Anguita está bien escrita y el lector seguirá con facilidad la estructura diseñada por el autor. La bibliografía empleada tiene en cuenta las obras principales en la materia. No obstante, quizá sí cabría añadir que aunque el autor se prodiga en el manejo de fuentes españolas y alguna italiana, el texto se vería profundamente enriquecido si, además, empleara otras referencias de Derecho comparado, lo que no haría sino reforzar las conclusiones a las que válidamente el autor había ya llegado. En los estudios posteriores sobre esta figura, en los que a buen seguro el profesor Anguita participará, habrá que tener en cuenta, como se ha avanzado parcialmente, el cambio sustancial que operado por el *Estatut* de Cataluña que incluye una declaración de derechos y cuyo modelo ha imitado en gran medida el Estatuto andaluz. En el caso del *Síndic de Greuges*, su regulación estatutaria es más exhaustiva, lo cual no es que cambie la naturaleza o funciones del comisionado, pero sí que, al menos, sustrae del parla-

«Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 79, 2007, págs. 33-46 y DIEZ-PICAZO, L. M., «¿De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 81, 2007, págs. 63-70.

mento autonómico la tentación de hacerlo y acota en mejores términos el margen de desarrollo legal que corresponde implementar al legislador autonómico⁷. Ello al margen del recurso previo ante el «Consejo de Garantías Estatutarias» (artículo 78.3 del *Estatut*), recurso que no se prevé en el Estatuto andaluz, como tampoco el antedicho Consejo. Por lo demás, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional el inciso del apartado 1 del precitado artículo 78 que otorgaba al *Síndic* «con carácter exclusivo» la supervisión de la Administración de la *Generalitat* (STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, FJ 33), con lo que queda más que confirmada la competencia del Defensor del Pueblo español para supervisar las administraciones autonómicas y obliga a mantener y perfeccionar los mecanismos de coordinación entre el Defensor nacional y los autonómicos.

7. El libro del profesor Anguita constituye un estudio original sobre la institución del Defensor del Pueblo Andaluz, al menos, desde dos puntos de vista. Por una parte, ya se ha dicho que es la versión adaptada de la primera tesis realizada sobre el comisionado con andaluz. Pero, además, también hay que destacar

el enfoque y la metodología seguidos por el autor. Otros trabajos sobre los comisionados autonómicos se centran más en la parte orgánica de la institución, en cambio nuestro autor pone el acento de su contribución en el aspecto de la tutela de los derechos fundamentales, lo que hace de forma monográfica en el Capítulo III y transversalmente en todo el texto.

LUIS I. GORDILLO PÉREZ

*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Deusto*

* * *

ABSTRACT: *This article reviews the book about the Andalusian Ombudsman authored by Dr. Anguita Susi and entitled El Defensor del Pueblo Andaluz y la tutela de los derechos fundamentales. Medios, mecanismos y procedimiento.*

RESUMEN: *La presente nota realiza una valoración crítica de la monografía del profesor Anguita Susi titulada El Defensor del Pueblo Andaluz y la tutela de los derechos fundamentales. Medios, mecanismos y procedimiento.*

KEY WORDS: *Ombudsman. Regional Ombudsman. Human Rights.*

RESUMEN: *Defensor del pueblo. Defensor del Pueblo autonómico. Derechos fundamentales.*

⁷ Sobre la «modélica» regulación del *Síndic de Greuges* en el *Estatut* que finalmente no se imitó en el caso andaluz, *vide* RUIZ-RICO RUIZ, G., «Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 6, 2008, págs. 365-395, especialmente, p. 367.