

EL DEFENSOR DEL POBLE ANDALÚS

José Ignacio Morillo-Velarde Pérez

Sumari

- | | | | |
|------|---|----|--|
| I. | Introducció. | 3. | Modalitats de les actuacions del Defensor del Poble andalús. |
| II. | Caràcter del Defensor del Poble andalús. | 4. | El procediment per a la tramitació de les queixes. |
| III. | L'Estatut personal del Defensor del Poble andalús. | 5. | Els poders del Defensor del Poble andalús. |
| IV. | L'actuació del Defensor del Poble andalús. | 6. | Els informes del Defensor del Poble andalús. |
| | 1. Àmbit de competències. | V. | Conclusions. |
| | 2. Les relacions amb el Defensor del Poble estatal i d'altres institucions afins. | | |

I. Introducció

L'Estatut d'autonomia per a Andalusia (d'ara endavant EA), aprovat per Llei orgànica 6/1981, de 30 de desembre,¹ preveu, com d'altres estatuts d'autonomia, l'existència de la institució del Defensor del Poble, sens perjudici de la prevista en l'art. 54 de la Constitució, com a comissionat del Parlament, designat per aquest per a la defensa dels drets i les llibertats compresos en el títol I de la Constitució, amb la qual cosa podrà supervisar l'activitat de l'Administració autonòmica i en donarà compte al Parlament (art. 46 EA). La Llei del Parlament d'Andalusia 9/1983, d'1 de desembre (LDDPA), en compliment del precepte estatutari, conté un primer desenvolupament de la institució anomenada del Defensor del Poble andalús. El Reglament d'organització i funcionament del Defensor del Poble andalús (ROFDPA), aprovat per Acord de la Mesa de la Cambra, de 20 de novembre de 1985, completa el desplegament normatiu d'aquesta institució, sens perjudici, naturalment, de l'aplicabilitat de la Llei 36/1985, de 6 de novembre, per la qual es regulen les relacions entre la institució del Defensor del Poble i les figures similars en les diverses comunitats autònomes.

Per Resolució del Parlament d'Andalusia de 28 de novembre de 1984, es va nomenar

1. L'estiu d'aquest any, quan l'Estatut d'Andalusia encara era un projecte, vaig fer un breu i ràpid comentari del seu art. 46, en el qual es preveu la figura del Defensor del Poble andalús. El comentari és crític i s'expressa en termes rotunds —no crec que *immisericordiosos* com ha dit algú— però ni aleshores ni ara no pretenc desqualificar aquest tipus d'institucions, sinó més aviat al contrari. La raó de la crítica és més profunda: anava adreçada contra l'esperit de mimetisme que envaeix el mateix Estatut, com passa amb d'altres, la qual cosa, segons el meu parer, ha retallat força les possibilitats de l'Estat de les autonomies d'evolucionar cap a formes innovadores i creatives d'exercici del poder. La figura del Defensor del Poble andalús és una expressió d'aquest mimetisme i per això la criticava.

nar el primer Defensor del Poble andalús, el qual va prendre possessió del càrrec l'11 de desembre següent. Quan redacto aquestes línies estan a punt de complir-se els deu anys de funcionament d'aquesta institució —dos mandats d'exercici del càrrec—, moment oportú per reflexionar sobre aquesta institució i la seva actuació.

Abans d'iniciar aquestes reflexions convé posar en relleu que ens trobem ja en condicions d'efectuar una comprensió en profunditat de les figures, tant del Defensor del Poble, previst en l'art. 54 CE, com dels diversos comissionats parlamentaris, amb una finalitat anàloga. Si els primers anys de desenvolupament d'aquestes institucions topaven amb l'absència d'exposicions doctrinals suficientment orientadores per raons òbvies, que no cal recordar, actualment crec que es pot afirmar que s'ha produït un floriment notable d'estudis sobre aquestes institucions, de manera que, almenys els trets bàsics d'unes i altres, les seves posicions i la seva naturalesa jurídica estan prou aclarits. Amb això no vull dir que ja estigui tot resolt ni que no hi hagi aspectes confusos en les normes reguladores d'aquestes institucions. Això, probablement, sempre serà així. Però, actualment, ja comptem amb una bibliografia que es pot considerar abundant i en molts casos també d'excel·lent qualitat.² A més, alguna jurisprudència del Tribunal Constitucional s'ha ocupat d'aquesta temàtica, encara que el judici sobre aquestes sentències recaigudes possiblement no hagi de ser tan elogiós.³

L'objecte d'aquestes pàgines és la figura del Defensor del Poble andalús i la seva actuació al llarg d'aquests deu anys. Per això, en la mesura que sigui possible, em cenyiré al seu estudi sense remuntar-me a plantejaments dogmàtics de caràcter general convenients als diversos comissionats parlamentaris autonòmics, llevat d'aquells aspectes en què sigui absolutament necessari per deixar assentats de la millor manera possible els trets orgànics i funcionals d'aquesta institució, tal com és concebuda en les normes autonòmiques andaluses. No obstant això, convé advertir des del moment inicial d'aquest treball que una anàlisi lligada als preceptes normatius com a única dada condueix, en aquest cas, més que en qualsevol altre, a un coneixement parcial i inexacte de la institució que es considera. D'aquí ve que per completar la dada normativa, naturalment d'interès fonamental, també calgui tenir presents els informes que eleva anualment al Parlament d'Andalusia el mateix Defensor del Poble.

Amb això no vull dir que en aquest treball aportí dades estadístiques de l'actuació del comissionat andalús ni que entri en la casuística de les queixes resoltes durant aquests anys, al marge de l'indubtable interès que puguin tenir, sinó que no és possible comprendre tota la seva activitat només des de l'òptica de les normes reguladores: aspectes com la supervisió de l'Administració local o les relacions amb el Defensor del Poble espanyol no s'entenen si no és a partir d'una concepció de la naturalesa i les

2. Es pot consultar «Bibliografía sobre Defensores del Pueblo Españoles», de Lozano Pérez, P., a *Revista de las Cortes Generales*, núm. 29, segon quadrimestre, 1993. En concret, sobre el Defensor del Poble andalús: 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», a *Estatuto de Autonomía de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona, 1990.

3. Em refereixo a la STC 142/1988, de 12 de juliol, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de la Nació contra determinats articles de la Llei 4/1985, de 27 de juny, de les Corts d'Aragó, reguladora del Justícia d'Aragó, i la STC 157/1988, de 15 de setembre, en el recurs d'inconstitucionalitat contra l'art. 2 de la Llei 36/1985, que regula les relacions entre el Defensor del Poble i les figures similars de les comunitats autònomes, promogut pel Parlament de la Generalitat de Catalunya.

funcions d'aquestes institucions que presenta matisos importants que són difícils d'aprehendre des de l'única consideració de les dades positives.

II. Caràcter del Defensor del Poble andalús

La lectura dels articles 46 EA i 1.1 LDPA, comparada amb el d'ídèntica ordre de la Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril, del Defensor del Poble (LODP), de seguida posa en relleu el mimetisme respecte de la Llei estatal en què ha incorregut la norma andalusa. Aquest fet, habitual en les lleis de les comunitats autònomes que regulen institucions similars, tal com s'ha destacat reiteradament, té, almenys a Andalusia, una nota especialment rigorosa: es pot afirmar que, amb matisos molt petits, la LDPA és una transcripció literal de la LODP, llevat de naturals referències d'entorn o a la coordinació, que posen en evidència una posició diferent, o a òrgans i organitzacions específics (Govern, Administració militar, etc.). El mimetisme de la Llei andalusa respecte de l'orgànica estatal és, doncs, gairebé absolut. I encara hi havia més mimetisme en el projecte d'aquesta Llei; ara bé, en la tramitació parlamentària algunes esmenes⁴ afortunades van aconseguir trencar aquest paral·lelisme, que hauria generat indubtables conseqüències inconstitucionals;⁵ paradoxalment, doncs, segons sembla, el mimetisme al·ludit tenia la finalitat d'evitar vulneracions constitucionals seguint estrictament les pautes que, segons s'entenia, havia establert el legislador estatal.

Per això, quan en els preceptes al·ludits es qualifica el Defensor del Poble andalús com a comissionat parlamentari, se li assigna la defensa dels drets i les llibertats compresos en el títol I CE i se'l faculta, al mateix temps, per supervisar l'activitat de l'Administració autònoma, i en dóna compte al Parlament, s'està fent quelcom que en si mateix és correcte, però sense advertir que les seves similituds amb el Defensor del Poble estatal no indiquen una naturalesa idèntica. Com ha estat assenyalat per una part de la doctrina, segons el meu parer encertada, el comissionat al qual es refereix l'art. 54 CE i els regulats en els estatuts d'autonomia i en les lleis autonòmiques són institucions de diferent naturalesa jurídica.⁶ Precisament partint d'aquesta afirmació com a única solució és possible donar una solució satisfactòria als problemes que plantegen les relacions entre ells, la qual cosa, com és natural, afecta també el Defensor del Poble andalús.

Aquesta perspectiva ens posa de manifest que ens trobem davant d'un òrgan cons-

4. En algun cas s'ha parlat d'«esmena providencial». Sobre la tramitació parlamentària de la Llei, vegeu Cano Bueso, J., *El Defensor del Pueblo Andaluz. Génesis y contenido de la Institución*, pàg. 18 i ss.

5. En algun cas no es van produir esmenes i el text resultant difícilment és admissible per manca de competència del Parlament d'Andalusia. Així, l'art. 12.3 LDPA: «La declaració dels estats d'excepció o d'assetjament no interrompen l'activitat del Defensor del Poble, ni el Dret dels ciutadans d'accedir-hi, sens perjudici del que es disposa en l'art. 55 de la Constitució». Actualment, aquesta deficiència està resolta per l'art. 1.4 de la Llei 36/1985, de 6 de novembre.

6. Per a Bermejo Vera, J., no hi ha equivalència orgànica i funcional entre el Defensor del Poble i els comissionats autonòmics: «El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación», a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 68, 1990, pàg. 512. Carro Fernández-Valmayor, J. L., es pronuncia en uns termes semblants i encara ho desenvolupa més: «Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines. Una propuesta de reflexión», a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243, 1989, pàg. 528 i ss.

titucional de l'Estat considerat com a totalitat de l'organització jurídic-política de la nació espanyola (per utilitzar aquí l'expressió del nostre Tribunal Constitucional, Sentència 32/1981, de 28 de juliol), i no a l'Estat entès com una part d'aquesta organització,⁷ i un altre òrgan producte de la disponibilitat estatutària (art. 46 EA) amb competències concurrents quan actua davant de l'Administració autònoma d'Andalusia. Es genera una duplicació tuitiva, ja que l'art. 54 del text constitucional —i la institució que s'hi estableix— abasta la totalitat de la nació.⁸ No crec que aquesta duplicació sigui indesitjable per ella mateixa, perquè no és sobrat insistir en quelcom en què mai no es produeix un excés, com és ara la protecció dels drets i les llibertats proclamats en el títol I de la Constitució. Aquesta afirmació encara s'accentua més si tenim present que les institucions de què tractem, com ja és sabut, no tenen cap mena d'atribucions executives i que es limiten a suggerir, recomanar, recordar, etc. D'aquí ve que la supremacia o preeminència constitucional que, com hem dit, correspon al Defensor estatal⁹ no ha de representar el desplaçament de la competència autònoma en cas de conflicte. O, potser, vist des d'un altre angle, el que passa és que entre aquestes dues institucions no es pot plantejar cap conflicte encara que la seva actuació incideixi en algun moment sobre el mateix assumpte. En aquests casos, més que no pas una confrontació de potestats de dos òrgans —aquestes institucions no tenen *potestas*, sinó *auctoritas*— es produeix el reflex de la seva actuació sobre l'Administració supervisada, que en el cas d'una reiteració de les actuacions concurrents d'un i altre es podria veure assetjada o fins i tot sobrecarregada de feina, cosa que, en certa mesura, podria implicar una trava innecessària a les exigències del principi d'eficàcia (art. 103.1 CE). Aquesta mateixa reiteració d'actuacions concurrents genera un risc d'arribar a resultats contradictoris en el sentit de les resolucions de tots dos òrgans, la qual cosa, a la llarga, li llevaria prestigi i comprometria l'eficàcia de les seves actuacions.

Per tant, es comprèn la insistència en la coordinació amb la institució del Defensor del Poble estatal, que des del mateix art. 46 EA s'imposa al Defensor del Poble andalús, pel que ens interessa a nosaltres. Però crec que, al mateix temps, també és fàcil entendre que tot i ser necessària no és tant peremptòria com quan cal coordinar l'exercici de les potestats que comporten executar decisions, i, per tant, produir una alteració en la mateixa realitat.

Convé no oblidar que les institucions a què ens referim tenen com a missió primordial la protecció dels drets i les llibertats, i la supervisió de l'Administració pública és una possibilitat instrumental¹⁰ que obren tant la Constitució com l'Estatut en el cas d'Andalusia, al servei d'aquell objectiu. També s'ha de tenir present que en el compliment de la seva missió el Defensor actua amb una metodologia molt diferent

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

8. Bermejo Vera, J., «El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación», a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243, 1989, pàg. 528.

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

10. Ruiz Rico, J. J., «El Defensor del Pueblo Andaluz», a *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona, 1990, pàg. 195.

de la que caracteritza d'altres òrgans —per exemple, els tribunals de Justícia—. Davant del rigor formal —i no formalista o ritual— que ha d'impregnar les actuacions d'aquests darrers, el Defensor es caracteritza per la flexibilitat tant en les seves relacions amb els ciutadans com amb l'Administració supervisada o la resta d'institucions similars. És absolutament necessari no perdre de vista aquesta nota d'*informalisme* —serveixi l'expressió, per ser gràfica— si no es vol oblidar el sentit de la mateixa institució. Així, es comprèn que en els informes que fins ara ha remès al Parlament el Defensor del Poble andalús hagi ressaltat el tarannà utilitzat en les seves relacions amb els ciutadans i amb la mateixa Administració, que en els seus primers anys de funcionament s'ha hagut d'orientar a deixar una imatge cabal d'ell mateix: d'una banda, cercant assentar la seva posició davant del ciutadà, la confiança del qual ha acabat per guanyar-se, sense despertar esperances il·lusòries que raclen en la taumatúrgia o en la demagògia; de l'altra, davant de la propia Administració, allunyant la idea inquisitorial negativa i substituint-la per la visió positiva del col·laborador en una convergència de finalitats al servei del ciutadà. I això, sense minvar la seva autoritat com a comissionat del Parlament i, per tant, investit de prou poder com per aplanar aquelles condectes que es podrien mostrar *hostils o entrebancadores*.

Per comprendre cabalment tot el que he dit fins ara cal destacar que el Defensor del Poble andalús s'entén a ell mateix com a «aliè a la política, proper al ciutadà, mai un funcionari buròcrata, fred i allunyat dels problemes: heus aquí les condicions que l'han d'envoltar. I juntament amb elles la confiança que s'ha de saber captar gràcies a la seva actuació, la seva prudència i una paciència infinita, per nimis que resultin els problemes que se li plantegin.»¹¹

Així, apareix una institució amb un rostre profundament humà, que durant la seva breu existència ha pogut comprovar «fins a quin punt les persones desitgen ser escoltades, comunicar-se amb algú que escolti els seus problemes [...] amb aquest simple acte d'humana comunicació l'interessat se n'anava més alleugerit de la seva càrrega; sensible davant de tantes situacions d'injustícia, patiment i dolor a les quals no hem pogut aportar cap alleugiment per les limitacions lògiques de la nostra funció la insuficiència dels mecanismes legals, singularment en el camp dels drets anomenats *dèbils*, és a dir, els econòmics, socials i culturals [...]».¹²

És difícil traduir als conceptes tècnico-jurídics en què ens expressem ordinàriament el batec d'aquests paràgrafs. Però tan dolent és oblidar-los com pretendre que substitueixin el bastiment tècnico-jurídic a què està obligat a respondre un treball de les característiques que estem escometent. Els he tret ara perquè ens proporcionen la clau de la realitat de la institució del Defensor del Poble andalús. A partir d'ells s'ha d'analitzar la regulació jurídica que contenen les normes positives. Crec que actuar d'una altra manera seria una manera bonica d'enganyar-se.

Per completar aquesta aproximació a la naturalesa del Defensor del Poble andalús també convé fer una al·lusió a la seva condició de comissionat parlamentari en el que s'assembla tant al Defensor del Poble estatal com als que existeixen en d'altres comunitats autònomes.

Una consideració apressada d'aquest caràcter de la institució que estudiem podria dur a la conclusió, falsa segons el meu parer, de conceptuar-lo com un simple manda-

11. Informe corresponent a l'any 1985.

12. Aquestes dues últimes citacions corresponen a l'*Informe* de 1985.

tari del Parlament, la qual cosa, al seu torn, podria condicionar la interpretació de certs aspectes del seu règim orgànic en detriment de la seva independència funcional i no submissió al mandat imperatiu ni a instruccions de cap autoritat (art. 6 LDPA). Com ha estat exposat encertadament, el Defensor del Poble andalús, més que no pas un òrgan en sentit estricte, és una veritable institució de la Comunitat Autònoma d'Andalusia,¹³ configurada entorn de la seva funció essencial de defensa dels drets i les llibertats reconegudes en la Constitució, per la qual cosa en la seva resolució tot —i, en concret, pel que fa al que ens interessa ara, la seva vinculació orgànica al Parlament— s'ordena a preservar aquesta funció i s'explica precisament des d'ella, per la qual cosa té un sentit instrumental. Per això s'ha pogut dir que «el Defensor del Poble andalús està vinculat al Parlament per al seu nomenament, però a partir d'aquí la seva desvinculació és total, i la seva autonomia respecte d'ell, absoluta.¹⁴ El seu caràcter de comissionat parlamentari no és més que una fórmula més o menys afortunada d'incardinació en el conjunt institucional de la Comunitat Autònoma, de la qual no s'ha d'extreure la conclusió que ens trobem davant d'una mena de simple subordinat del Parlament del qual aquest pot disposar. Aquesta manera d'entendre les coses redueix a la paradoxa molts dels aspectes del règim del Defensor del Poble andalús.

III. L'Estatut personal del Defensor del Poble andalús

El títol I de la Llei del Defensor del Poble andalús pràcticament és una transcripció del mateix de la Llei orgànica del Defensor del Poble, menys en allò referent a les prerrogatives i alguns detalls menors. Llevat lògicament de les referències constitucionals i estatutàries respectives i la matisació de l'exercici de les seves funcions en coordinació (art. 1. 2 LDPA). En conseqüència, no es pot parlar d'originalitat ni en aquest ni en cap altre aspecte de la regulació. Així, no cal aturar-se en aquest punt.

Com a comissionat parlamentari, el Defensor del Poble és elegit pel Ple del Parlament d'Andalusia, per una majoria de tres cinquenes parts dels membres del Parlament (art. 2.4 LDPA). La duració del càrrec és de cinc anys (art. 2.1 LDPA).

I pel que fa al cessament es pot afirmar el mateix: les causes de cessament són idèntiques a les establertes en la Llei orgànica per al Defensor del Poble espanyol;¹⁵ no deixa de suscitar certa inquietud una de les previsions de l'art. 5 LDPA, que, en

13. Pérez Luño, A. E., «El Defensor del Pueblo de Andalucía», a *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la Primera Legislatura*, Madrid, 1987, pàg. 314.

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

15. Art. 5 LDPA:

«1. El Defensor del Poble andalús cessa per alguna de les causes següents:

1.º) Per renúncia.

2.º) Per extinció del termini del seu nomenament.

3.º) Per mort o per incapacitat sobrevinguda.

4.º) Per actuar amb notòria negligència en el compliment de les obligacions i deures del càrrec.

5.º) Per haver estat condemnat, per mitjà de sentència ferma, per delicte dolós.

2. La vacant en el càrrec serà declarada pel president del Parlament en els casos de mort, renúncia o expiració del termini del mandat. En els altres casos es decidirà per majoria de les tres cinquenes parts dels diputats, mitjançant un debat i prèvia audiència de l'interessat.»

seguir en tot la LODP, subjecta el cessament mitjançant condemna per delictes dolós a la declaració per majoria de tres cinquens dels diputats previ debat i audiència de l'interessat. Sense entrar en l'enjudiciament de l'art. 5 de la Llei orgànica esmentada,¹⁶ perquè no és ara el moment oportú, sí que sembla convenient fer algunes reflexions sobre aquest precepte de la Llei autonòmica, ja que no deixa d'estranyar. Tal com està redactat, introdueix una clara possibilitat de privar d'efecte una condemna penal, en el cas que no es reunissin els vots necessaris per declarar el cessament. No diré que en qualsevol circumstància sigui incorrecta la fórmula establerta en la LDPA, però, es pot evitar el cessament per part del Parlament si la condemna és precisament a la pena d'inhabilitació absoluta o per càrrec públic, o comporta que aquesta inhabilitació sigui accessòria? No crec que sigui possible, ja que representaria un pronunciament parlamentari frontalment contrari a una sentència judicial. Amb això sembla que es pugui produir una invasió del dret de gràcia (art. 62i CE) que no crec que sigui accessible a les lleis autonòmiques. Veritablement és difícil que aquest supòsit es produeixi en la realitat, ja que abans d'una sentència ferma, com s'ha dit, és presumible la renúncia voluntària,¹⁷ però en qualsevol cas no es pot deixar d'assenyalar la greu vulneració constitucional que, segons la meua opinió, afecta aquesta possibilitat oberta en la Llei andalusa que copia, un cop més, la llei estatal, i és absent, per cert, de gairebé totes les lleis d'altres comunitats autònomes que regulen institucions similars.

El Defensor del Poble andalús està subjecte a un fort règim d'incomprabilitats que abasten qualsevol mandat representatiu, qualsevol càrrec polític o activitat de propaganda política; la permanència en el servei actiu de qualsevol Administració pública; l'afiliació a un partit polític o a un sindicat, associació o fundació i amb l'ocupació al servei d'aquests; amb l'exercici de les carreres judicial i fiscal i amb qualsevol altra activitat professional, liberal, mercantil o laboral.

Juntament amb aquestes incompatibilitats, que són les mateixes del Defensor del Poble espanyol o estatal, gaudeix de les prerrogatives i garanties que corresponen als comissionats parlamentaris autonòmics previstes en l'art. 1 de la Llei 36/1985, de 6 de novembre; així mateix, se li reconeix plena autonomia en l'exercici de les seves funcions, no sotmès a cap mandat imperatiu sens perjudici de la seva responsabilitat davant del Parlament d'Andalusia (art. 3 del ROFDPA), que pot destituir-lo per actuar amb notòria negligència en el compliment de les obligacions i deures del càrrec, tot i que necessita, per a això, la majoria de les tres cinquenes parts dels diputats.

Aquesta causa de destitució és l'única que comporta una certa facultat de disposició per part del Parlament, de manera que s'hi ha volgut veure una expressió de la seva condició de *fiduciari parlamentari*.¹⁸ Segons el meu parer, el plantejament ha de ser invers, és a dir, l'abast efectiu d'aquesta clàusula s'ha d'interpretar des de la determinació prèvia del que significa per al Defensor del Poble andalús ser comissionat parlamentari, en els termes que hem exposat més amunt i, per contra, no és correcte

16. Es poden trobar reticències similars a Gil Robles y Gil Delgado, A., *El control parlamentario de la Administración (el ombudsman)*, Madrid, 1981, pàg. 248.

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

18. Cano Bueso, J., *Ibidem*, pàg. 63.

recórrer-hi per induir aquell caràcter. Aquesta matisació és important, ja que segons quina sigui la posició que s'assumeix es pot abocar a una interpretació extensiva o restrictiva de la clàusula que considerem. No hi ha dubte que des de la posició que mantinc l'ús que es pot fer d'aquesta causa de destitució ha de ser summament restrictiu, ja que s'orienta tant a possibilitar la disposició del Parlament sobre el comissionat, oferint-li un instrument de control polític, com a garantir la funció d'aquest davant de possibles incompliments del seu titular que podrien deteriorar-la. Des d'un punt de vista ampli ens trobem davant d'una expressió del principi de responsabilitat dels poders públics en l'exercici de les funcions que, indubtablement, també ateny el Defensor del Poble andalús.¹⁹

Amb aquest règim la Llei intenta garantir la independència del Defensor fins on sigui possible. Evitant les situacions més comunes de conflictes d'interessos. No es tracta que el candidat ideal sigui un subjecte apolític i neutre en tots els sentits, mancat de la més mínima convicció i desarrelat del seu entorn, la qual cosa possiblement l'incapacitaria per a una actuació eficaç en el càrrec, sinó simplement que sàpiga guardar les distàncies que calguin cap als qui puguin comprometre el contingut de les seves actuacions. Indubtablement, en una persona es poden presentar perills diferents dels previstos contra la independència de criteri, però això no invalida els continguts en la Llei que, de fet, són els més freqüents i rellevants, segons ha demostrat l'experiència. Si s'arribés a observar que n'apareixen d'altres amb veritable entitat, probablement acabarien inclosos en les llistes d'incompatibilitats. De moment, tampoc no sembla necessari anar esbrinant-los d'una manera abstracta, ja que, com he dit, es poden trobar els que hom vulgui.²⁰ Amb això també vull dir que la independència *de fet* dependrà en gran mesura del tarannà i la personalitat de cada Defensor.

El Defensor del Poble andalús, tot i ser comissionat del Parlament d'Andalusia, és independent d'aquest des del punt de vista funcional. Aquest òrgan legislatiu ni tan sols no li pot imposar criteris en l'exercici de les seves funcions. Una bona prova d'això és que no coincideixi la durada del seu mandat —essent més ampli— amb el de la Cambra que el va nomenar.²¹ Així la reelecció pot correspondre a un Parlament amb una configuració diferent del que el va elegir.

D'igual manera s'estén la independència a les relacions amb el Defensor del Poble estatal, comprès en la prohibició a qualsevol autoritat de donar-li instruccions, ja que, malgrat que en virtut de la seva preeminència constitucional està habilitat per l'Estatut d'Andalusia, la pròpia Llei orgànica i la Llei del Defensor del Poble andalús per coordinar la concurrència competencial entre tots dos, ha de fer-ho amb el respecte més exquisit al propi exercici de les competències del comissionat autonòmic.²²

19. Segons el meu parer, aquest és també el sentit de la previsió de l'art. 32.3 LDPA, d'acord amb el qual s'estableix que l'informe anual que elevi al Parlament ha de contenir un annex en què es farà constar la liquidació del pressupost de la institució en el període corresponent.

20. Una posició potser diferent la trobem a Ruiz Rico, J. J., «El Defensor del Pueblo Andaluz», *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona, 1990, pàg. 203.

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

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

IV. L'actuació del Defensor del Poble andalús

1. Àmbit de competències

L'art. 13 LDPA és escrit en la delimitació de l'àmbit sotmès a la tasca de supervisió del comissionat que regula: l'Administració autonòmica. En aquest moment no cal remuntar-se als textos de la tramitació parlamentària per esbrinar l'abast d'aquesta expressió, que coincideix amb el que es disposa en la Llei 36/1985, de 6 de novembre: l'Administració pròpia de la Comunitat Autònoma, com també les dels ens locals, quan actuen en l'exercici de competències delegades per aquelles.²³ Segons sembla, aquest és l'àmbit propi de l'actuació del Defensor del Poble andalús, com el d'institucions semblants d'altres comunitats autònomes, segons una jurisprudència ja reiterada del Tribunal Constitucional,²⁴ davant d'una doctrina molt més generosa i realista que no veu cap dificultat a estendre la supervisió dels comissionats autonòmics a les administracions locals en matèries sobre les quals s'atribueixen competències a la comunitat autònoma.²⁵

No obstant això, n'hi ha prou amb una breu repàs dels diversos informes que el Defensor del Poble andalús ha enviat al Parlament per adonar-se que entén de les queixes més variades respecte de les administracions locals andaluses i actua, fins i tot d'ofici, supervisant àmpliament la seva actuació sense aturar-se en l'origen de la competència local exercida.²⁶ Des d'una perspectiva estrictament formal és possible que s'estigui produint una extralimitació per part del comissionat andalús. No obstant això, contemplar les coses des d'aquesta òptica em sembla un error, ja que suposa oblidar una cosa fonamental: quan parlem del Defensor del Poble estatal, a qui correspon, per tant, la supervisió universal de les administracions públiques, i dins d'aques-

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

Així, s'arriba a la redacció actual de la Llei 9/1983, d'1 de desembre, del Defensor del Poble andalús, que en l'art. 1.1 només preveu la supervisió de l'«Administració autonòmica», entenent-la en el límit màxim que admet la flexibilitat de la norma i que tant el portaveu socialista com el vice-president del Consell de Govern, respectivament, van proclamar en el torn d'aplicació de vot:

«[...] amb el benentès que per a nosaltres l'Administració autonòmica també comprèn aquí l'Administració local, en la mesura que hi hagi transferència o delegació [...]»

O en aquest altre paràgraf:

«[...] Andalusia serà la primera Comunitat Autònoma en la qual l'Administració autonòmica i local, així que exerceixi competències de la Comunitat Autònoma o gestioni serveis propis d'aquesta, estarà fiscalitzada o supervisada per un comissionat parlamentari.» (pàg. 37).

24. Sentències esmentades més amunt.

25. Embid Irujo, A., *El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, Madrid, 1988, pàg. 132 i ss.

26. Es pot consultar qualsevol dels informes presentats fins al moment. Però es prou eloqüent, per exemple, l'últim, corresponent a l'exercici de 1993, publicat en el BOPA de 20 de juliol de 1994, del qual extrec el paràgraf següent: «Volem efectuar dues consideracions prèvies abans de ressenyar el resum estadístic del Capítol. En primer lloc, que un gran nombre de queixes queden subscrietes per entitats representatives d'interessos col·lectius d'índole diversa, tals com comunitats de propietaris, associacions de veïns, associacions de consumidors i usuaris, etc. En segon lloc, que en la majoria de les denúncies són molts els ciutadans afectats, en tractar-se, principalment, de deficiències o mancances en serveis municipals obligatoris o de problemes de contaminació acústics per establiment irregular d'establiments d'hostaleria (cafeteries, pubs, bars, restaurants, discoteques, etc.). Així mateix, se'ns plantegen força queixes sobre procediments de selecció de personal laboral o funcionari i procediments d'embargament de béns per deutes o impagament de multes.»

ta òrbita s'inclouen els ens locals, i, en el nostre cas, del Defensor del Poble andalús, no ens estem referint a dos òrgans administratius o, fins i tot, judicials que puguin generar conflictes competencials en els termes usuals, sinó que una institució i l'altra actuen en defensa dels drets i llibertats constitucionals, sense, per això, exercir potestats públiques. Encara més, és una característica de les relacions que s'entaulen entre qualsevol d'aquestes institucions i els ciutadans un cert clima informal en què preval la presentació de la seva queixa davant d'un dret, segons el seu parer agreujat, per sobre de qualsevol altra consideració. Per tant, no ha d'estranyar que, davant de deficiències que provenen de les administracions més immediates a l'afectat, la reacció, si decideix recórrer al Defensor del Poble, sigui presentar la seva queixa davant del que tingui més a mà, a Andalusia lògicament l'autonòmic.

En qualsevol altre cas, aquest fet podria donar lloc a una vulneració de les normes competencials, però per a això s'hauria d'estar davant l'exercici de potestats públiques susceptibles de generar actes capaços d'alterar per ells mateixos la realitat, mitjançant la seva execució. Sabem que el contingut de cap dels dos defensors no arriba a això. D'aquí ve que l'únic efecte del rebuig d'una queixa per la suposada incompetència que tractem sigui la desatenció del dret de l'interessat, sense que correlativament es protegeixi cap altre dret o interès més atendible. Per tant, no em sembla criticable, sinó ben al contrari, l'actuació del Defensor del Poble andalús quan admet, tramita i resol queixes contra les administracions locals andaluses, sense més matisacions.

Aquesta interpretació de l'art. 13 LDPA pot tenir sobre les administracions supervisades l'efecte negatiu de sotmetre-les a una doble investigació. Malgrat aquest efecte, que ara observem respecte de les administracions locals, és natural respecte de l'Administració autonòmica sense que sigui insuperable. Però, a part que no crec que en la realitat es produeixi amb gaire freqüència, és fàcilment evitable mitjançant una coordinació adequada, molt més senzilla a la pràctica que en la teoria segons el que es pot observar. Les obligacions de coordinació i cooperació amb el Defensor del Poble estatal, que l'art. 13 LDPA imposen al comissionat autonòmic, també poden cobrir les necessitats respecte de l'Administració local.

Contra aquest raonament no és correcte replicar sobre la base de l'autonomia local. Com a màxim, des d'aquesta es pot exigir la màxima coordinació de les dues institucions. Per tant, segons el meu parer, no seria raonable excloure la supervisió del Defensor del Poble andalús quan és necessària davant d'una queixa motivada per un ens local, argumentant el caràcter de comissionat parlamentari i, per tant, intromissió de la Comunitat Autònoma dins el seu àmbit d'autonomia. Un argument d'aquest tipus significa desconèixer el sentit del significat mateix del Defensor del Poble andalús, segons he intentat exposar més amunt, servei dels drets i les llibertats constitucionals i no pas de cap entramat institucional concret.

Pel que fa a l'Administració de Justícia, l'art. 15 LDPA disposa que el Defensor del Poble remeti les queixes que rep al Ministeri Fiscal o al Consell General del Poder Judicial, sens perjudici de fer referència expressa en l'informe general que haurà d'elevat al Parlament. Segons es desprèn dels informes presentats fins ara, s'està fent així des del principi.

No obstant això, no se circumscriu a les administracions públiques enteses en sentit subjectiu les possibilitats de supervisió per part del Defensor andalús.²⁷ En

27. Embid Irujo, A., *El control de la Administración por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, Madrid, 1988, pàg. 119 i ss.

l'art. 11.1 es fa referència tant a l'Administració com a qualsevol altre poder públic. Entenc que la Llei autonòmica s'està referint aquí a la pròpia estructura administrativa del Parlament d'Andalusia.

2. *Les relacions amb el Defensor del Poble estatal i d'altres institucions afins*

Sens dubte, aquest és l'aspecte de la regulació del Defensor del Poble estatal i dels comissionats parlamentaris que més ha donat a parlar a la doctrina. El mateix plantejament constitucional i estatutari ho ha afavorit. Els manaments legals de coordinació s'han repetit tant que no cal destacar-los. No faré una síntesi de les diverses posicions perquè, es miri com es miri, aquest aspecte constitueix el gruix de les diverses exposicions doctrinals sobre aquestes institucions. Em remeto a la bibliografia que he anat citant al llarg d'aquest treball.²⁸

En relació amb el Defensor del Poble andalús, com passa amb d'altres institucions anàlogues d'altres comunitats autònomes, la dada més significativa és que després de deu anys de funcionament i de relacions amb el Defensor nacional i nou anys després de la Llei 36/1985, de 6 de novembre, amb les seves fórmules de coordinació i col·laboració (art. 2. 2.), no existeix cap conveni d'aquest tipus entre la institució estatal i l'autonòmica; aquest coneix perfectament les queixes contra l'Administració de la Comunitat Autònoma i les entitats locals, depassant l'àmbit establert en l'art. 2. 1 de la Llei que acabo d'esmentar. Fins ara no ha transcendit cap conflicte o crisi entre ambdues institucions. Però el que és més important és que, des del primer *Informe* fins a l'últim apareix clara l'existència d'una coordinació eficaç entre els dos òrgans, que consisteix, substancialment, en la remissió de les queixes contra l'Administració de l'Estat que es presenten davant del Defensor autonòmic i encontres informals, reunions anuals entre els diversos comissionats per preparar treballs en comú, intercanvi d'idees i planificació de tasques, etc.

En aquest punt, com en tants d'altres en referir-se a aquestes institucions, cal superar els esquemes formals ordinaris que tenen validesa en d'altres àrees del dret públic. No vull dir amb això que hagi de prescindir dels conceptes i tècniques jurídiques, sinó que, tenint-los presents com a teló de fons i com a bastiment conceptual necessari, cal distanciar-se'n per captar les singularitats del desenvolupament d'aquestes figures que no comporten cap exercici de poder en la seva defensa dels drets constitucionals. Per tant, no ha d'estranyar que, quan es tracta de les seves relacions recíproques, els conceptes normatius —en el nostre cas els de la Llei 36/1985— resultin escassos, i que el seu tarannà cooperatiu informal, producte d'una sintonia plena amb la funció constitucional o estatutària essencial, sigui el que les impulsi fins on les fórmules de coordinació —de contorns sempre imprecisos— no poden arribar,

28. Des del meu punt de vista, la posició més convincent és la de Carro Fernández-Valmayor, J. L., «Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines. Una propuesta de reflexión», a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243. Si no ho he interpretat malament, segons aquest autor, i molt sintèticament, la preeminència constitucional del Defensor del Poble es manifesta en el pla funcional en un poder de coordinació *ad casum*, que implica la possibilitat d'imposar l'actuació conjunta de totes dues institucions, respectant el contingut de la resolució del comissionat autonòmic. La coordinació general i prèvia només és possible des d'una perspectiva de voluntarietat. No obstant això, no em sembla correcta la interpretació que fa de l'art. 2 de la Llei 36/1985, de 6 de novembre.

tornant-se superflus o inútils alguns dels mecanismes dissenyats per la Llei. Si no és així, crec que no s'arriba enlloc, la qual cosa queda provada amb l'acord escàs que existeix entre treballs doctrinals molt valuosos que s'ocupen de les relacions entre aquestes institucions: coordinació i col·laboració són dos conceptes amb un contingut difícil de precisar des d'una perspectiva jurídica. Però, a més, en el nostre cas la Constitució i els estatuts d'autonomia han situat el problema en termes veritablement difícils en superposar els àmbits d'actuació sense assignar cap diferenciació funcional, de manera que, més que trobar-nos davant de competències concurrents, ens trobem davant de competències indistintes,²⁹ sense que una desplaci l'altra. L'única sortida possible és apel·lar, com he dit més amunt, al caràcter d'aquestes institucions. En conseqüència, és raonable que les seves relacions se substanciïn precisament en aquest clima d'informalitat i de bona voluntat. Com és natural, hi contribuirà més o menys el tarannà personal dels titulars d'aquestes institucions. En el cas de què tractem, si és que ens hem de creure els informes, és així com es desenvolupen les relacions esmentades. Citarem com a exemples d'aquest tarannà l'ajuda prestada pel Defensor estatal al principi de l'actuació de la institució autonòmica,³⁰ la seva col·laboració en la informatització de l'oficina,³¹ etc...

Pel que fa a les relacions amb d'altres comissionats autonòmics, naturalment les coses són més simples, ja que els àmbits competencials, almenys en principi, estan més ben delimitats. Això no impedeix que existeixin aquestes relacions i, de fet, existeixen. L'art. 14 LDDA faculta el Defensor andalús per adreçar-se a altres institucions anàlogues d'altres comunitats autònomes per coordinar accions que excedeixin de l'àmbit territorial d'Andalusia. A la pràctica, aquesta coordinació també es produeix d'una manera anàloga a com he descrit les relacions amb el Defensor nacional.

3. Modalitats de l'actuació del Defensor del Poble andalús

El Defensor del Poble andalús, com la resta d'institucions afins, pot actuar d'ofici o prèvia presentació d'una queixa per part d'un interessat.³² Naturalment, aquest és el supòsit més usual i és el que qualifica més la seva actuació. No obstant això, no s'han de menysprear les actuacions d'ofici dirigides a investigar aspectes de la situació dels drets que se li han encarregat que revesteixen una especial gravetat i urgència.³³

D'una manera semblant al que esdevé amb la institució estatal, també es preveu la possibilitat de sol·licitar la intervenció del Defensor andalús per part dels diputats, les comissions parlamentàries d'investigació i la de Govern Interior i Peticions per a la investigació o aclariment d'actes, resolucions i conductes concretes produïdes per

29. Segons la classificació de les formes d'atribució competencial que exposa Entrena Cuesta, R., *Curso de Derecho Administrativo*, 1, 2, Madrid, 1983, pàg. 66.

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

31. *Informe anual correspondiente a 1986*.

32. Art. 11. 1 LDDA: «Es podrà adreçar al Defensor del Poble andalús qualsevol persona, natural o jurídica, que invoqui un interès legítim, sense cap restricció. I no constituiran cap impediment la nacionalitat, la residència o el veïnatge administratiu, el sexe, la minoria d'edat, la incapacitat legal del subjecte, l'internament en un centre penitenciari o de reclusió o, en general, qualsevol relació especial de subjecció o dependència d'una administració o d'un poder públic.

33. A mesura que la institució s'ha anat implantant i arrelant, s'ha anat produint un augment progressiu d'aquest tipus d'intervencions: deu queixes d'ofici el 1990, vint-i-set el 1991, seixanta-sis el 1992 i vuitanta-una el 1993 (*Informe anual correspondiente a 1993*).

l'Administració autònoma d'Andalusia que afectin un ciutadà o un grup de ciutadans (art. 11. 3 LDPA).

4. *El procediment per a la tramitació de les queixes*

El procediment per a la tramitació de les queixes només es regula, a grans trets, en la Llei i el Reglament. Per això, el mateix Defensor andalús, seguint els passos i amb el suport del Defensor estatal, ha hagut d'establir uns criteris d'actuació que permetin seguir un procediment ordenat i coherent en cada situació,³⁴ sense oblidar que ens trobem davant d'una institució l'objectiu de la qual se centra en la defensa dels drets dels ciutadans i la filosofia de la qual s'assenta en la consideració que el ciutadà més dèbil i vulnerable —el que necessita més la seva atenció— és precisament el que, pel seu baix nivell econòmic o cultural troba més dificultats per accedir als mecanismes ordinaris de defensa que dispensa l'ordenament. Això obliga a dissenyar un model d'accés al Defensor que estigui presidit, fonamentalment, per la nota de la flexibilitat, donant el màxim de facilitats perquè el coneixement i la resolució de les queixes no es vegin entrebancats per traves que acabarien per frustrar l'eficàcia de la institució si arribés a veure's afectada per la burocratització, amb el consegüent allunyament i pèrdua de la confiança dels seus destinataris més genuïns. En aquest sentit, la capacitat d'adaptació i la mal·leabilitat del procediment tal com es va destacant als *Informes* presentats fins ara, fins i tot arriben a admetre les queixes presentades oralment o telefònicament mentre siguin ratificades posteriorment per escrit pels interessats, que seran ajudats o assistits en aquesta tasca. Sense entrar en excessius detalls, crec que és interessant deixar constància del procediment segons com el descriu el mateix Defensor del Poble andalús:³⁵

Un cop s'ha presentat i s'ha registrat la queixa, s'emet a l'interessat un justificant de recepció provisional signat pel Defensor i se l'adverteix, a més, que aquesta presentació en cap cas no suspendrà els terminis previstos legalment per recórrer per via administrativa o jurisdiccional. A continuació, la queixa passa a l'assessor de l'àrea corresponent a fi que emeti l'informe escrit oportú sobre l'admissió o no d'aquesta queixa per sotmetre-la a investigació. Mentre duri la investigació, aquesta, com també els tràmits procedimentals, es duren a terme amb la reserva més absoluta respecte dels particulars i dels altres organismes públics sense relació amb l'acte o la conducta investigats (art. 20. 5 LDPA).

Tenint en compte l'informe de l'assessor, el Defensor acorda l'admissió o la inadmissió de la queixa en reunió amb els dos adjunts, a la qual assisteix, si es considera necessari, l'assessor de l'àrea. De l'acord d'inadmissió, el Defensor n'envia una còpia per escrit a l'interessat, li ho fa saber i li especifica els motius que s'han tingut en compte per arribar a aquesta decisió, i se l'orienta sobre les possibles vies a les quals ha de recórrer, si ho desitja, per exercitar el seu dret, tal com ho ordena l'art. 17. 1 LDPA. A continuació s'arxiva l'expedient, sens perjudici que la queixa pugui ser admesa posteriorment si apareixen nous fonaments que puguin justificar aquesta admissió. L'acord d'inadmissió, com qualsevol altra decisió del Defensor, no pot ser objecte de recurs (art. 17. 3 LDPA).

34. «Informe anual correspondiente a 1985», *BOPA* de 14 de març de 1986, pàg. 6.810.

35. «Informe anual correspondiente a 1985», *BOPA* de 14 de març de 1986, pàg. 6.810 i ss.

Si, per contra, l'admissió s'estima procedent, es procedirà a promoure la investigació oportuna, i s'actuarà conformement amb els art. 18 o 20 LDPA, segons si els fets afecten els actes o les resolucions de l'Administració o la conducta de les persones al seu servei. En el primer cas, es notifica el contingut substancial de la sol·licitud a l'organisme o a la dependència administrativa corresponent, a fi que el seu cap emeti un informe escrit en el termini de quinze dies, encara que, si les circumstàncies ho aconsellen, es pot ampliar el termini. En l'escrit en què se sol·licita l'informe, signat pel Defensor del Poble o per algun dels adjunts, segons els casos, es deixa constància que l'admissió de la queixa en cap cas no comporta l'adopció prèvia d'algun criteri sobre la realitat dels fets, i al mateix temps es comunica a l'interessat aquesta admissió. En el segon cas, es notificarà la queixa a l'afectat i al seu superior immediat o a l'organisme del qual depèn el funcionari, que respondrà per escrit i amb l'aportació de tots els documents i testimonis que consideri oportuns dins del termini que se li ha fixat, i es comunica igualment l'admissió de la queixa a tràmit a qui la va formular.

Un cop rebut l'informe de l'Administració, la queixa és estudiada i valorada de nou per l'assessor de l'àrea, que pot proposar la sol·licitud d'un altre informe ampliador a fi que es concretin determinats extrems o dades que no han estat aclarits en el que s'havia lliurat anteriorment. Fins i tot el Defensor, o els seus adjunts, o la persona en qui deleguin, es podran presentar en aquesta fase de comprovació en qualsevol centre de l'Administració supervisada per comprovar qualsevol dada, fer les pertinents entrevistes personals o procedir a l'estudi dels expedients i la documentació necessària sense que se li pugui negar l'accés a cap d'ells. La informació que pot aportar un funcionari en el decurs d'una investigació, mitjançant el seu testimoni personal, tindrà caràcter de reservada, sense perjudici del que disposa la Llei d'enjudiciament criminal sobre la denúncia de fets que puguin estar dotats de caràcter delictiu (art. 20. 4 LDPA).

Si, per contra, l'assessor considera suficient la resposta donada a l'Administració en el seu informe, s'ha de formular una proposta de resolució d'acord amb aquests criteris:

a) Si de la resposta de l'Administració es desprèn de manera inequívoca que la queixa no tenia fonament, el Defensor del Poble ho fa saber al reclamant, per mitjà d'un escrit que posa fi a la tramitació de la queixa, i ho notifica també a l'organisme afectat, al qual comunica aquest acord i li agraeix la col·laboració que va prestar.

b) Si en la resposta donada per l'Administració es reconeix que la queixa tenia fonament, s'han de distingir dos supòsits:

- Que al mateix temps anunciï que s'ha adoptat la resolució necessària per rectificar l'error o la infracció denunciada, i, en aquest cas, es comunica al reclamant la resposta i se suspèn l'expedient a fi que es corregeixi aquesta situació.
- Que per a la resolució favorable del problema plantejat es requereixi una normativa en aquest moment inexistent. En aquest cas el Defensor pot actuar exercint el seu paper de promotor de reformes legislatives o administratives, el qual se li reconeix en l'art. 28 LDPA, i suggerir a l'Administració el canvi dels criteris utilitzats per produir els actes o resolucions que afecten el cas, o fins i tot pot suggerir a l'òrgan legislatiu competent o a l'Administració la modificació de la norma en aquells casos en què el seu compliment rigorós pot provocar situacions injustes o perjudicials per als administrats.

c) Finalment, pot succeir que la resposta donada per l'Administració sigui negativa perquè entén que no ha actuat irregularment. Si el Defensor no troba suficients les raons adduïdes, passa a fer ús de les facultats a què m'acabo de referir, o a formular advertències, recomanacions, suggeriments o recordatoris de deures legals pertinents, a fi d'obtenir l'adopció de noves mesures per part de l'Administració (art.29.1 LDPA). Si l'Administració persisteix en la seva actitud i no informa sobre les raons que la duen a no rectificar, el Defensor del Poble andalús podrà posar els antecedents i les recomanacions presentades en coneixement del conseller o la màxima autoritat de l'Administració afectada. Si malgrat tot no s'obtingués una justificació, inclourà el cas en l'informe anual o extraordinari que realitzi mencionant els noms de les autoritats o funcionaris que van adoptar aquesta actitud (art. 29.2 LDPA). No obstant això, la pràctica seguida pel Defensor del Poble andalús fins ara, després d'uns anys d'espera prudent i de paciència, es redueix a assenyalar aquests subjectes no pels seus noms sinó de manera indirecta a través del càrrec del qual són titulars.³⁶

5. *Els poders del Defensor del Poble andalús*

Ja se sap que aquestes institucions no exerceixen poder en sentit propi. La seva eficàcia més aviat es xifra en la posició que l'ordenament jurídic els atribueix a través de la seva condició de comissionat parlamentari i de la publicitat tan qualificada que representa la inclusió de les actuacions hostils o entrebancadores en el seu informe anual o en informes especials al Parlament.

No val la pena aturar-se en aquest aspecte, ja que, amb independència de les previsions, en el nostre cas, de la Llei autonòmica que regula la institució del Defensor del Poble andalús, concebuda amb gran mimetisme de la legislació estatal com ja ens consta, l'art. 2. 2 de la Llei 36/1985 ha estès, de manera uniforme a tots els defensors autonòmics, les garanties de funcionament del Defensor estatal, amb la qual cosa la seva posició i els poders de què tractem aquí bàsicament són els mateixos que els d'aquest.

Entre les atribucions que li assigna la LDPA, potser la que és més significativa de la seva posició diferent respecte de la del Defensor del Poble estatal, és l'habilitació continguda en l'art. 26, on l'insta a interposar recurs d'inconstitucionalitat contra les resolucions normatives emanades del Parlament i del Consell de Govern d'Andalusia. Com és fàcil observar, es tracta d'una atribució de contingut molt escàs si la considerem per ella mateixa, perquè no comporta cap mena de legitimació pel que fa a aquest recurs, que la Llei andalusa no pot atorgar, però en la qual s'ha vist una significació especial perquè d'alguna manera es desdiiu del caràcter de mandatari del Defensor, ja que pot anar contra les decisions de qui el va comissionar. Segons el meu parer, així s'aferma l'opinió que el caràcter de comissionat no és més que una vestidura externa encaminada a obtenir una ubicació orgànica adequada a aquesta institució al servei d'allò que interessa veritablement, que és la tutela dels deures constitucionals.

S'ha assenyalar,³⁷ amb encert, que la Llei del Defensor del Poble andalús incorre aquí en una clara incorrecció en facultar-lo per instar la interposició de recursos d'in-

36. Sobre això es poden veure els informes corresponents a 1991, 1992 i 1993.

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

constitucionalitat contra disposicions normatives emanades del Consell de Govern, ja que en l'Estatut d'Autonomia per a Andalusia no està previst que aquest òrgan pugui dictar disposicions normatives amb rang de llei, les úniques contra les quals es pot interposar aquest recurs.

6. *Els informes del Defensor del Poble andalús*

En una consideració purament formal i mecànica, els informes al Parlament que eleva el Defensor del Poble andalús —especialment l'informe anual— constitueixen una expressió del seu caràcter de comissionat del Parlament, mandatari que d'aquesta forma rendeix comptes del compliment de la seva missió —la defensa dels drets constitucionals— que naturalment interessa d'una manera molt especial a l'òrgan de la representació popular. Sense negar aquest aspecte, penso que les coses van enllà, de manera que aquests informes són quelcom més que una rendició de comptes d'un mandatari: són la gran arma d'aquesta institució. A través dels informes es posa en evidència la situació dels drets constitucionals en l'àmbit de la Comunitat Autònoma i, de retruc, el nivell de servei objectiu que compleixen les administracions públiques. Independentment de la utilitat que des d'aquesta perspectiva puguin proporcionar al Parlament i a molts altres interessats en el coneixement de la realitat de la vida administrativa, suposen una publicitat molt qualificada que comporta un reprotxe autèntic contra les actuacions incorrectes o entrebancadores que s'hi assenyalin. En la mesura que el Defensor vagi arrelant i l'opinió pública vagi donant major rellevància als seus informes, la seva eficàcia serà més gran, com a instrument de defensa dels drets dels ciutadans.

Pel que fa als informes que fins ara ha anat presentant el Defensor del Poble andalús —em refereixo, naturalment, als ordinaris— es pot afirmar que s'ha anat produint un procés per cercar la pròpia identitat. En els primers anys estaven molt presents les peripècies derivades de la constitució i acondicionament de la pròpia institució, sens perjudici de la seva atenció a les queixes, però a partir del *Informe correspondiente a 1991* apareix una major estructuració i sistematització, que en l'actualitat, i sense que es tracti d'un model tancat, se centren sobretot en l'exposició d'una secció dedicada a la situació dels drets objecte de protecció a la Comunitat Autònoma, una altra secció en la qual es relacionen d'una manera casuística les diverses queixes i les vicissituds que hi ha hagut en la seva tramitació i una secció en la qual es fa referència a la col·laboració de les administracions públiques, on s'assenyalen les autoritats que han de ser destacades per la seva falta de col·laboració, encara que per ara no de manera nominativa, sinó a través dels càrrecs que exerceixen.

Amb això no s'esgota el contingut dels informes que, complint amb el que s'estableix en l'art. 32. 1 LOPA, pot ser tan variat com en cada cas estimi el titular de la institució. Ordinàriament es fan referències a les activitats més diverses que es realitzen, relacions amb el Defensor del Poble estatal i altres comissionats autonòmics, *ombudsmen*, mediadors, etc., d'altres països.

V. Conclusions

He tractat els aspectes que considero més interessants del règim i funcionament del Defensor del Poble andalús a la llum de les seves normes reguladores i del contin-

gut dels informes anuals que ha anat elevat al Parlament des del començament de la institució. No s'esgota tota la temàtica. Hi ha aspectes —adjunts, altres mitjans personals i materials—³⁸ que deixo de banda perquè no ofereixen cap interès des de la perspectiva amb què vaig escometre aquestes reflexions. Ara només em resten per fer algunes consideracions de tipus final sobre el que he exposat en línies anteriors.

Després de deu anys de funcionament crec que el Defensor del Poble andalús és una institució autonòmica plenament consolidada. Aquest fet té una significació especial si es té en compte que aquesta institució era pràcticament desconeguda per la generalitat de la població andalusa, una institució estranya, ja que només se la pot entroncar d'una manera forçada amb els antecedents que se solen citar, difícilment presents, d'altra banda, en la consciència social dels andalusos. Aquest arrelament s'explica, segons la meua opinió, pel funcionament deficient de les diverses administracions públiques, la desconfiança en els tribunals contenciosos administratius, lents i cars malgrat la gratuïtat de la justícia i la mateixa manera de fer de la institució, que sap acostar-se als ciutadans amb flexibilitat i humanitat.

Una altra consideració en aquests moments finals porta necessàriament a posar de manifest que els problemes estructurals més greus —coordinació i relacions amb el Defensor del Poble estatal, l'abast del seu àmbit d'actuació— s'estan resolent al marge dels mecanismes legals establerts en un clima d'informalitat i flexibilitat, implícits en el mateix caràcter de la institució, els seus mitjans d'actuació i els seus objectius de defensa dels drets constitucionals.

38. Una bona exposició es pot veure a Cano Bueso, J., *El Defensor del Pueblo Andalúz. Génesis y contenido de la institución*, Sevilla, 1986, pàg. 70.

