

# LA POSICIÓN ESTATUTARIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

*Antonio J. Porras Nadales*  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)*  
2002  
(<sup>1</sup>)

**SUMARIO.** 1. Introducción. 2. La posición originaria: el defensor de los derechos humanos. 3. El contenido expansivo de los ámbitos problemáticos. 4. El defensor ante la administración intervencionista. 5. El vuelo del águila. 6. Consideraciones finales

## 1. Introducción

Transcurridos más de veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el análisis de su sistema institucional no puede limitarse a reiterar nuevamente la mera descripción de su diseño formal, o a recordar cuales han constituido los principales procesos de desarrollo legislativo del mismo. Por el contrario, debemos enfrentarnos ahora a una tarea algo más difícil y compleja, tratando de operar desde una perspectiva de balance histórico, donde las líneas de enfoque y las pautas de análisis permitan aproximarnos a un panorama evaluativo del desarrollo y actuación efectiva llevada a cabo por sus principales instituciones durante la recta final de siglo.

Veinte años constituye en efecto la cifra que señala normalmente el lapso generacional que suele indicar el momento de consolidación institucional de un sistema democrático: cuando las jóvenes generaciones, nacidas y educadas en el nuevo sistema, se incorporan plenamente a la vida social y política. Desde esta perspectiva nuestra primera constatación al enfocar la posición del Defensor del Pueblo sería que se trata de una institución plenamente consolidada en el marco autonómico andaluz: la larga serie de Informes generales, de Informes especiales, las presencias en la Cámara andaluza, los contactos directos con sectores sociales problemáticos y con áreas sociales estratégicas; la buena posición que, en general, reviste ante los medios de comunicación; todos ellos son factores que permiten, al cabo del tiempo, saludar la plena recepción socioinstitucional de una figura que -hay que recordarlo- despertó en los orígenes del proceso constituyente español razonables dudas y alguna que otra muestra de escepticismo.

Este proceso de consolidación, que se ha proyectado a lo largo de diversas etapas, ha tenido lógicamente distintos circuitos de desarrollo: por una parte, en lo que sería su eje de proyección hacia fuera, debe destacarse el

---

<sup>1</sup> *I Jornadas sobre el Defensor del Pueblo Andaluz*, Sevilla, 2002, ed. Oficina Defensor del Pueblo Andaluz, págs. 13-30.

constante incremento del número de “usuarios” de la institución, que permite confirmar la existencia de un efectivo fenómeno de enraizamiento social y de proyección hacia el ámbito de los ciudadanos. En segundo lugar, se trataría también de un crecimiento institucional de dimensión endógena, implicando un desarrollo sustancial de los recursos técnicos y personales de la Oficina del Defensor del Pueblo, generando así una mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. Y en tercer lugar, cabría hablar igualmente de un desarrollo en el plano relacional, es decir, en los nexos de comunicación externa que el Defensor del Pueblo mantiene no sólo con su esfera de proyección natural (la propia cámara legislativa) sino igualmente con la propia administración pública de la Junta de Andalucía, y por supuesto con los medios de comunicación.

Esta integración constructiva de todo un conjunto de esfuerzos colectivos se ha proyectado a lo largo de distintas etapas: comenzando por una fase más mortecina, donde el grado de conocimiento efectivo de esta figura hacía más difícil su presencia efectiva en el tejido social andaluz; continuando con el difícil lapso de la Cuarta Legislatura andaluza (el famoso período de la “pinza”), con un largo periodo de transitoriedad; hasta un periodo más innovador e incisivo en la recta final de siglo.

Por todo ello, a comienzos del siglo XXI nuestra perspectiva para analizar esta institución nos ofrece un panorama lleno de matices y rico en experiencias, que se incardinan en la realidad del sistema autonómico andaluz, e indirectamente en el propio modelo constitucional español.

## **2. La posición originaria: el defensor de los derechos humanos**

Si nos situamos en el diseño originario, parece claro que, en principio la figura del Defensor del Pueblo debe definirse como un *órgano de control*. Es decir, que dentro del recurrente esquema que, a partir de la eterna figura de Montesquieu, preside la configuración de todo modelo de organización territorial del poder público, el Defensor estaría inicialmente más cerca del poder judicial que del legislativo o del ejecutivo. Porque es bien cierto que el desarrollo de los sistemas democráticos contemporáneos, apoyados en un creciente intervencionismo público, ha traído consigo una expansión adicional de los mecanismos generales de control sobre la esfera pública, en paralelo al progresivo protagonismo que el *Estado social* ha ido adquiriendo a lo largo de todo el siglo XX: de tal modo que a los tradicionales circuitos de control jurisdiccional, se han superpuesto otro conjunto de mecanismos o instrumentos de control de carácter más o menos especializado.

Ahora bien, a partir de esta ubicación originaria, podríamos sugerir que el Defensor del Pueblo se sitúa, de forma algo inestable, en torno a dos ámbitos problemáticos que resultan ser más o menos alternativos. Por una parte es un instrumento de defensa de los *derechos* fundamentales, o de los derechos humanos en general. Por otra es un instrumento de control o fiscalización de la *administración* pública andaluza.

Debemos insistir como premisa de partida en esta dicotomía posicional, desde el punto de vista de la ubicación institucional de la figura: si ubicamos al Defensor en la posición predominante de defensor de los derechos humanos, lo estaríamos situando en el lado de la *demanda*. Es decir, sería un instrumento para la canalización o transmisión de demandas sociales que, en un contexto constitucional adecuado al modelo de *Estado social y democrático de Derecho*, se formalizan en clave de derechos, entendidos como pretensiones activas que se proyectan desde la sociedad hacia la esfera pública.

En cambio, si ubicamos al Defensor en su papel alternativo de controlador de la Administración, entendiendo que es la administración la instancia encargada de generar las correspondientes respuestas a las demandas sociales, lo estaríamos situando alternativamente del lado de la *oferta*. Por supuesto, dando por entendido que esa labor de control de la Administración no se situaría ya en la vieja y clásica clave “liberal”; es decir, que no se trata en este caso de controlar para frenar o para limitar la acción pública, sino antes al contrario, para estimular un mayor grado de eficiencia y eficacia en su labor prestadora, permitiendo así un mayor grado de satisfacción y de realización plena de los derechos humanos afectados.

¿Cuál es, entre estas dos alternativas, la que explica realmente la posición del Defensor? Resulta fácil de entender que, a comienzos del proceso autonómico, el problema de la ubicación de una nueva institución en un marco sistémico aún en fase de conformación (pues a comienzos de los ochenta, el sistema autonómico estaba todavía en una fase inicial de autodesarrollo) permitía a la misma figura del Defensor una cierta libertad estratégica para definir su propia posición. Pues parece claro que, desde una perspectiva de autoreferencialidad, las esferas públicas, y en particular una “nueva” figura como la del Defensor del Pueblo, tienen un cierto grado de autonomía para definir y autoconformar su ubicación dentro del sistema.

Y lógicamente, esta libertad de autoconformación se iba a mover predominantemente dentro de las orientaciones que en aquel momento tenían un mayor prestigio: en expresión más frívola, pero no por ello menos significativa, cabe decir que la autoubicación de la figura de esta nueva institución en la historia española, iba a terminar dejándose influir por “la moda”. Y la moda, no cabe duda, en los años ochenta, y seguramente también en los noventa, eran los derechos fundamentales.

Es ésta la postura que se refleja con claridad en las más prestigiosas posiciones doctrinales que se expresaron en la década de los ochenta. La de Pérez Luño, o la del desaparecido Juan José Ruiz-Rico. No cabe duda de que, situándose del lado de los derechos humanos, el Defensor del Pueblo veía ennoblecer su posición institucional y su relevancia social; asumía así un papel de prestigio, para consolidar mejor, desde el punto de vista institucional, su propio rol ante el conjunto de la sociedad andaluza. Se colocaba, sin engaño no cortapisas, del lado de los ciudadanos entendidos como titulares de derechos. Se convertía en un instrumento activo para la realización plena y efectiva de los derechos fundamentales.

Seguramente hoy podemos aceptar que se trataba de una posición acertada desde la perspectiva del necesario prestigio socioinstitucional que debía definir a una institución nacida en un entorno lleno de interrogantes. Pues el discurso político en Andalucía, como antes en el proceso constituyente español, estaba efectivamente lleno de interrogantes: el Defensor era una figura de origen extranjero, una institución foránea, de cuya eficacia final siempre cabría manifestar dudas o escepticismos. Para la vieja tradición comparatista, de resonancias organicistas, siempre existía la sospecha de que el trasplante de instituciones, como el trasplante de órganos, podría acabar generando rechazo, y que las nacientes democracias del sur no estarían acaso en condiciones de asimilar competitivamente una figura nueva, que procedía nada menos que de las “ultraavanzadas” democracias nórdicas.

Por lo tanto, sólo cabe afirmar que esta autoubicación de partida era seguramente la correcta en aquel momento. El Defensor se alejaba de toda posibilidad de ser malentendido, como si fuera una especie de oscura “inspección de servicios”, una suerte de siniestro censor de la nueva burocracia autonómica que, en los años ochenta, parecía abrirse como un aliento de aire fresco ante la vieja inercia, opaca y conservadora, de los restos de la administración franquista. Por otra parte, no debe olvidarse que esta posición generaba una cierta ventaja de tipo “estratégico”: y es que el Defensor del Pueblo andaluz no debía ser considerado como un “enemigo” del nuevo centro de poder autonómico, que se estaba consolidando en aquellos momentos; al contrario, era, o debía ser, una institución próxima y amiga. Lo que sin duda produciría ventajas políticas innegables.

Puesto que tratamos de efectuar un balance, y a ser posible un balance crítico de la institución, es posible que a comienzos del siglo XXI estemos en condiciones de formular algunas observaciones sobre esta posición. Por iniciar la cuestión de forma provocadora, cabría señalar, de partida, que tal posición, del lado de la demanda y no del lado de la oferta, viene a convertir al Defensor en *un buscador de problemas, pero no de soluciones*.

Por supuesto que la labor de detectar y concretar problemas es, sin duda, una tarea noble, que merece el esfuerzo continuado de una institución pública. Pero podría plantearse la duda de si es *suficiente*. De si es suficiente no ya, como es lógico, desde la perspectiva del propio Defensor del Pueblo, sino desde la de la satisfacción efectiva de tales derechos por parte de los ciudadanos.

Ahora bien, para tratar de dar respuesta a esta cuestión tan trascendental, seguramente lo que no es suficiente es operar con un esquema tan simplificado como el que inicialmente estamos manejando: o sea, desde una hipótesis más bien al estilo Schumpeter o al modo de David Easton, centrada exclusivamente en la dinámica *input/output*, o en la lógica oferta/demanda, donde la esfera central de los poderes públicos y de la administración intervencionista, desde donde se generan las respuestas efectivas a las demandas ciudadanas, queda finalmente oculta como una auténtica *caja negra*. ¿Es suficiente la mera tarea de detectar los problemas, para que, a continuación, puedan lograrse soluciones adecuadas a los

mismos? La cuestión suscita la razonable duda de si la lógica de la acción pública opera de una forma tan simplificada y transparente, como una mera relación oferta/demanda, donde en teoría toda nueva demanda genera su propia oferta. O por expresarlo en clave de acción pública: donde todo problema social detectado debe generar algún tipo de respuesta pública que (teóricamente) viene a resolver el problema.

Aunque éste sería ciertamente el ideal subyacente, debemos comenzar recordando que el Defensor del Pueblo carece de competencias ejecutivas para actuar ante la detección de determinados problemas: sus funciones, limitadas legal y estatutariamente, no le permiten en principio operar como un instrumento de directo de acción o de respuesta para la resolución de problemas. La cuestión, entonces, sería la de determinar qué tipo de estrategia debería llevar a cabo esta institución para avanzar, si es que se considera oportuno, hacia la búsqueda de una mayor eficacia: es decir, hacia qué esfera institucional deberá encaminarse el Defensor del Pueblo para buscar aliados estratégicos que le sirvan de apoyo en su trascendental tarea.

Pero antes de entrar en esta interrogante, y puesto que hemos ubicado nuestro eje inicial de enfoque en torno a una configuración del Defensor del Pueblo en cuanto defensor de derechos humanos, convendría recordar someramente cual es el imaginario social, o más bien modelo socioinstitucional, que subyace en lo que podríamos denominar como la “cultura de los derechos”, tras la cual se situaría, como hemos sugerido, la orientación inicial de esta figura. Y no nos referimos con ello a las hipótesis “perversas” del hedonismo social subyacente, o al riesgo de la conversión de los derechos en un circuito de inflación continuada de las demandas ciudadanas sobre la esfera pública; sino más bien al modelo institucional de referencia que estaría en su base. Porque para la “cultura de los derechos” el mero “reconocimiento” de los mismos (ya sea desde la instancia judicial, o en esferas de dimensión parajudicial, como pueda ser el Defensor del Pueblo), se configuraría como el auténtico objetivo y por tanto como el centro de gravedad de todo el proceso: de tal modo que el tipo de actuaciones posteriores, o de respuestas públicas que deben conducir a una eficaz satisfacción de los mismos, se convierte en una cuestión secundaria, generalmente enmarcada dentro de la “caja negra” de la esfera pública, de la que se espera (en teoría) una actuación adecuada más o menos mecánica o automática.

El problema es que esta visión, de origen básicamente “judicialista” y quizás escasamente dinámica, del papel de los derechos humanos, podría acaso tener pleno sentido dentro de los tradicionales derechos de libertad (o de libertad *negativa*, concebida desde Constant como la “libertad de los modernos” en cuanto ausencia de todo poder público en la esfera de autonomía individual del sujeto); es decir, de aquellos derechos que para su satisfacción efectiva exigen una no-actuación de los poderes públicos. Pero cuando se trata de derechos de prestación, de los *Principios rectores de la política social y económica*, el mero reconocimiento de un derecho no vendría a ser al final más que una estéril instancia de conformación de la ciudadanía; o más bien de conformidad de la misma. A este nivel, cabría afirmar que el simple

reconocimiento de un derecho de prestación no es nada si no va seguido de una eficaz actuación prestadora por parte de las instancias públicas responsables. En caso contrario, se limitaría a ser un brillante elemento cosmético, acaso adecuado al entorno “*light*” de la videopolítica contemporánea, o cuanto más un simple instrumento de “efecto placebo”: es decir, una forma de conformar a los ciudadanos, “reconociéndoles” determinados derechos, sin que existan posteriormente actuaciones públicas efectivas que permitan su adecuada satisfacción final. Desde esta perspectiva se dibujaría un panorama social donde los ciudadanos, solos o en compañía de esferas institucionales auxiliares, se limitarían a llamar ante las puertas de la famosa “caja negra” de la administración, multiplicando así los ecos de esa voz que clama en el desierto (como en algún momento ha sido calificada la institución del Defensor del Pueblo), pero sin ningún tipo de garantía en cuanto a posteriores actuaciones intervencionistas que deben generarse desde la esfera pública.

En resumen, podría afirmarse que la cultura de los derechos carecería de plenitud si no va acompañada de algún tipo de elemento de conexión instrumental, es decir, de una relación de intercausalidad entre el sistema de demandas y el conjunto de actuaciones intervencionistas, que en respuesta a las mismas, debe generar la esfera pública.

### **3. El contenido expansivo de los ámbitos problemáticos**

Ahora bien, si afirmamos que el Defensor sería en primera instancia un auténtico “buscador de problemas”, y antes de entrar en el posterior capítulo de qué tipo de estrategia sería la adecuada para multiplicar su eficacia en búsqueda de soluciones, cabría avanzar en una breve concreción acerca de los perfiles objetivos y subjetivos en los que se concreta ese ámbito problemático dentro del cual desarrolla su actuación: es decir, la cuestión de *qué* tipo de problemas es el que moviliza predominantemente su actuación, y la de *quién* los presenta ante el Defensor.

Sin entrar a un análisis concreto de los ámbitos o perfiles problemáticos materiales que se detectan a lo largo de los sucesivos Informes anuales, está claro que esta primera cuestión, la del contenido de los núcleos problemáticos que suscitan la actuación del Defensor, condiciona la respuesta a la decisiva cuestión de si la institución ha venido operando dentro de un campo limitado, o legalmente predeterminado, o si por el contrario ha sido capaz de ir generando a lo largo del tiempo un proceso expansivo, capaz de incrementar su presencia en el conjunto del sistema.

Dos serían los circuitos restrictivos iniciales que parecen condicionar legalmente el ámbito material de los problemas sociales (y en consecuencia, el tipo de derechos lesionados) a los que debe atender al defensor del pueblo: por una parte el sistema competencial autonómico, y por otra el ámbito estricto de la Administración pública en cuyo marco desarrolla las correspondientes labores de supervisión.

La primera cuestión influye en la práctica en la configuración a lo largo del tiempo del propio sistema autonómico: frente a la visión inicial, propia de la etapa de la “lucha por las competencias”, según la cual el sistema competencial autonómico sería un sistema estrictamente tasado y limitado por el Título VIII de la Constitución, la propia realidad ha venido demostrando que, junto al sistema de competencias “formales”, las esferas autonómicas se ven enfrentadas igualmente a la emergencia de problemas nuevos, en ámbitos relativamente indefinidos, a los que es urgente y necesario dar respuestas; es decir, que la lógica de la subsidiariedad implica un ensanchamiento a lo largo del tiempo de las esferas públicas periféricas, especialmente cuando éstas deben atender a los nuevos desafíos propios del Estado del bienestar. Aunque parece evidente que esta dinámica expansiva no responde con claridad a la tradicional categoría conceptual de las llamadas “competencias implícitas”, la realidad parece demostrar que en la práctica se han venido generando diversos canales de recepción de demandas sociales, a veces difícilmente encuadrables en las categorías formales de los listados del Título VIII de la Constitución o del propio Estatuto de Autonomía: sin duda uno de los sectores estratégicos de detección y canalización de tales demandas sociales difusas ha sido en la práctica el propio Defensor del pueblo.

Pero en segundo lugar, la dinámica expansiva de la labor del defensor ha afectado igualmente al ámbito material de lo que sería su función de supervisión de la administración. De la visión inicial según la cual se trataría estrictamente de supervisar los servicios dependientes de la Administración autonómica, el Defensor ha pasado igualmente a introducirse en la esfera de las corporaciones locales y en la propia administración de justicia.

Pero más allá de estos dos circuitos materiales de expansión, que responden en general al procedimiento estándar, es decir, a las investigaciones que se ponen en marcha a partir de quejas presentadas por los ciudadanos, implicando lesiones en derechos generadas a partir de actuaciones presuntamente deficientes de la administración, un tercer circuito de especial novedad parece desencadenarse a partir de la serie de Informes especiales. Porque en este caso no se trataría de una actuación del Defensor *a posteriori*, es decir, como respuesta a una determinada actuación de los poderes públicos, sino más bien de la determinación de núcleos problemáticos donde en principio no existe una actuación previa de las instancias públicas competentes. Es decir, en este caso, se trataría más bien del control sobre la no-acción de las esferas públicas, lo que parece revestir un particular interés estratégico en un entorno evolucionado de desarrollo del Estado de bienestar, acentuando así los perfiles de diferenciación de la figura del Defensor frente al modelo judicialista habitual -carente de iniciativa propia- en los instrumentos de control.

En este caso detectamos pues una transformación sustancial que afecta también finalmente a las propias instancias subjetivas, teóricamente motoras de la actuación del defensor. Es decir, que ya no se trata solamente del fenómeno de la lenta expansión del perfil de los usuarios, pasando de un predominio del ciudadano urbano de cultura media, hacia otros sectores aparentemente menos informados; sino de la propia capacidad autónoma del

defensor para captar ámbitos problemáticos no predefinidos con claridad, o carentes de circuitos específicos de canalización y de expresión. Es decir, las iniciativas de oficio se han convertido en una palanca superadora tanto de las limitaciones subjetivas como del tradicional marco objetivo dentro del cual el defensor desarrolla su actividad.

#### **4. El defensor ante la administración intervencionista**

Ahora bien, si en su tarea de detección de problemas el Defensor ha venido demostrando un incremento consistente y continuado a lo largo del tiempo, esta intensificación de su labor vendría a reforzar alternativamente el riesgo que representa la otra cara de su propia configuración institucional. Es decir, su carencia de competencias para actuar en respuesta a los problemas detectados.

Esta situación de riesgo, o más bien este riesgo de ineficacia a largo plazo, es el que parece impulsar al Defensor del Pueblo, y con él a los propios ciudadanos, a intentar algo más; es decir, a tratar de penetrar en el interior de la “caja negra” de la administración, y a buscar aliados para ello. Pues lo contrario, la mera declaración o reconocimiento de un derecho, resulta ser algo que, en definitiva, ya está en el propio ordenamiento: está en las obligadas *Memorias* anuales, desde las cuales el Defensor del Pueblo recoge la serie estadística de derechos lesionados por la administración, y donde por lo tanto, reconoce indirectamente la “existencia” de los mismos.

¿Es posible ir a algo más? En principio cabría afirmar que en política todo es posible cuando se trata de conseguir resultados más eficaces en la noble tarea de implementar adecuada y eficazmente los derechos de los ciudadanos: al menos, siempre que exista una orientación estratégica adecuada, y siempre que se cuente con los mejores aliados y los recursos necesarios para conseguirlo.

Ahora bien, puesto que estamos utilizando el tópico conceptual de la llamada “caja negra” para referirnos a la esfera intervencionista pública, acaso sería conveniente proceder sin más a su apertura. Siguiendo en este caso los enfoques de Niklas Luhmann, partiremos del postulado de que dentro de la caja negra no hay nada: sólo el vacío. Nos referimos con ello a su conocida argumentación de la llamada “crisis de vacío funcional del centro del sistema”, y a la consiguiente reordenación del sistema institucional en torno a diversas subesferas, o subsistemas autónomos, a partir de cuya interacción se explica de una forma horizontal, interactiva y compleja, el proceso de la acción pública en las democracias avanzadas. Lo que constituye una auténtica alternativa teórica a la simplificada y tradicional concepción jerárquica de los sistemas estatales, permitiendo un panorama mucho más significativo de comprensión de la realidad de las complejas democracias avanzadas.

Naturalmente, la inexistencia de un “centro” de imputación desde el cual sea posible responder unificadamente al conjunto de las demandas generadas desde el ambiente, permitiría confirmar la presencia de una cierta *libertad estratégica* para una institución relativamente autónoma, como el Defensor del



Pueblo. Es decir, para tratar de interaccionar más o menos libremente con otras esferas públicas, y para moverse con habilidad dentro de un contexto exterior complejo, lleno de altas dosis de incertidumbre. Si continuamos con el bagaje metodológico de Luhmann, según el cual son al menos cuatro los circuitos o subsistemas que integrarían la nueva realidad, podríamos referirnos a: la esfera de lo *público*, la esfera de la *política*, la esfera *jurídica* y la *burocrática*, entendidas todas ellas como instancias autónomas o autoreferenciales desde las cuales se generan todo un conjunto de nexos de interacción múltiple, con resultados diversos.

Cabría entonces proponer, dentro de este esquema metodológico, que, en principio, el nexo estratégico fundamental donde parece situarse el Defensor del Pueblo, sería el de una doble línea conexión con la esfera de lo público (o del público) por una parte (contando en su caso con el apoyo de los medios de comunicación), y con la esfera de la burocracia por otra. Estas serían las áreas desde donde deberán generarse las políticas públicas eficaces, capaces de dar respuesta a las demandas o núcleos de problemas sociales que predominantemente canaliza y proyecta el Defensor. Y éste debería ser el eje central de interacción desde el cual se configuraría la proyección institucional activa de esta figura; es decir, detectando demandas de la esfera del público y transfiriéndolas a las instancias de la administración intervencionista. Especialmente si consideramos que su relación con la esfera política (y más particularmente con el legislativo) tiene una inevitable proyección de subordinación dado que, estructuralmente, el Defensor es nombrado por el Parlamento, y funcionalmente debe limitarse a la presentación de su memorándum de quejas en la correspondiente *Memoria* anual. Un acontecimiento que, por más que esté sustancialmente dotado de un considerable interés, se sustancia en la práctica desde las tradicionales pautas de la rutina parlamentaria.

Ahora bien, es dudoso que esta concepción compleja de la realidad haya podido operar como un horizonte efectivo de referencia para la institución del Defensor del pueblo desde los años ochenta. La inevitable inercia de viejas concepciones de la política (que no pudieron experimentar en España un proceso de renovación similar al europeo, debido al largo lapso de la dictadura), ha venido manteniendo una percepción limitada o defectuosa de la posición institucional que ocupa la esfera burocrática: o al menos, se ha continuado a lo largo del tiempo una visión tradicional de la burocracia entendida como una esfera mecánica y dependiente, carente de autonomía, y subordinada a un doble eje impulsor o generador de racionalidad: es decir, subordinada, o bien a la política, o bien al derecho.

Parece que en cierta medida la orientación estratégica del Defensor del Pueblo ha sufrido las servidumbres de esta percepción, relativamente arcaica, de la realidad. Una percepción que, por otra parte, no sería en absoluto exclusiva del Defensor del Pueblo, sino probablemente bastante generalizada. En otras palabras, para operar sobre la esfera de la burocracia, el Defensor habría optado inicialmente por incidir (siguiendo, como es lógico, las correspondientes habilitaciones legales) sobre *la política* o sobre *el sistema*

*jurídico-legal*. Se trataría pues un tipo de *estrategia indirecta*, que viene en cierto modo a repercutir sobre el mismo “prejuicio” de partida; a saber, que la burocracia carecería de capacidad de impulso propio, constituyendo una suerte de mecanismo automático que funciona ciegamente a partir de impulsos externos, procedentes bien de la dirección política, o bien de los correspondientes soportes legales.

En esta estrategia inicial, los principales instrumentos a disposición del Defensor habrían sido pues la correspondiente *Memoria* anual y las eventuales propuestas de *reforma del sistema legal*. Dando por supuesto en consecuencia, repetimos, que la burocracia viene a ser como un mundo opaco e indiferente, que apenas se molesta negligentemente más que en atender formalmente los llamamientos del Defensor del Pueblo, en un sentido o en una dimensión meramente formal-procesual.

Naturalmente, al cabo del tiempo ha comenzado a deducirse la conclusión provisional de que ni la *Memoria* anual constituye el deseable aldabonazo que el Defensor del Pueblo querría transmitir, en nombre de los ciudadanos, a la clase política o a la administración intervencionista; ni las propuestas de reforma del ordenamiento constituyen el instrumento técnico adecuado, haciendo del Defensor una especie de legislador en la sombra, o de reformador oculto del ordenamiento. En todo caso, sus observaciones o propuestas pasarían a formar parte del conjunto de estímulos indirectos que pueden provocar, a medio plazo, la puesta en marcha de una auténtica iniciativa legislativa. Pero las claves de toda iniciativa legislativa parecen estar finalmente en otras manos.

## 5. El vuelo del águila

Cabría entonces afirmar que, tras esta primera etapa, y ante la relativa parálisis en que ha venido decayendo el sistema institucional de la Junta de Andalucía a partir de la década de los noventa, el Defensor del Pueblo andaluz ha decidido “volar por libre”. Es decir, ha intentado romper las ataduras que le vinculan a las quejas individuales formuladas por los ciudadanos, para entrar en una segunda vía de carácter más innovador: la de la detección y búsqueda, de forma más o menos autónoma o de oficio, de núcleos o áreas problemáticas de la realidad andaluza. La brillante serie de *Informes especiales*, que se dispara en la recta final de siglo, sería una primera plasmación de esta tendencia, donde el Defensor ha sabido contar, esta vez sí, con un aliado estratégico fundamental: el apoyo de los medios de comunicación.

Sin duda esta pretensión de “volar por libre” ha permitido a la institución del Defensor del Pueblo andaluz mantenerse a salvo de esa suave e inexorable oleada de letargo institucional en que ha venido decayendo la Junta de Andalucía durante los últimos años: algo que ha contribuido a mantener intacta su reserva de prestigio institucional y de apoyo a las ilusiones colectivas, ante el conjunto de la sociedad andaluza.

El problema es que, también en esta nueva andadura, hacen su aparición nuevos riesgos, o efectos imprevistos. Y no nos referimos ya a los

transitorios alejamientos o desencuentros que pudieran producirse entre el Defensor y la clase política, o los grupos parlamentarios. Ni siquiera al reiterado diálogo de sordos que pueda mantener con algunos equipos dirigentes de la administración. También existirían otros riesgos de dimensión objetiva o de carácter endógeno. En su pretensión de convertirse en la voz de los sin voz, de operar desde la innovadora estrategia en que operan los llamados nuevos movimientos sociales, es decir, a modo de “*ONG institucional*”, el Defensor corre naturalmente el mismo riesgo que los llamados nuevos movimientos sociales: a saber, la de orientarse en torno a intereses diferenciados o segmentados, propios de minorías discriminadas, que resultan ser al mismo tiempo intereses sociales “concentrados”. O dicho a la inversa, se correría el riesgo de alejarse de los intereses sociales difusos: aquellos que, precisamente por su menor capacidad de interlocución, carecen de puentes de contacto que permitan su *inclusión* efectiva en la esfera pública.

Naturalmente todos corremos el riesgo de pensar que los intereses difusos, precisamente por no ser suficientemente visualizables, parece como si no existieran. Es evidente que la patera que cruza el Estrecho resulta ser -pese a su aparente nocturnidad- un fenómeno perfectamente visualizable; mientras que el ciudadano de la tercera edad que necesita un aparato auditivo o una dentadura postiza, no lo es tanto, aunque su número sea mucho mayor en la práctica.

Este no sería ciertamente un riesgo exclusivo del Defensor del Pueblo, sino de todo el sistema compartimentalizado o “refeudalizado” de las democracias contemporáneas, donde los intereses difusos carecen de posibilidades de incluirse en la agenda pública si no cuentan con elementos de espectacularidad que los hagan perceptibles o visualizables, particularmente para los medios de comunicación. La moderna teoría de la democracia viene insistiendo, en efecto, en el dato de que los intereses de minorías concretas y diferenciadas, precisamente por ser intereses concentrados, tienen siempre una mayor facilidad de concreción, expresión e interlocución -con independencia de cuál sea finalmente el tipo de respuesta que se genere desde la esfera pública-. Mientras que, por el contrario, se espera que las esferas públicas, o la tradicional arena de la política, sean capaces precisamente de la otra y difícil tarea pendiente: la de expresar y concretar los intereses difusos.

El vuelo libre del Defensor parece pues el mejor prelude para, como el águila, tratar de descubrir la pieza. La cuestión sería ¿cuáles son los elementos de visualización que pueden permitirle concretar el sistema real de demandas de la sociedad andaluza? Es evidente que la lógica de las quejas permite ciertamente incorporar un primer bloque de demandas algunas de las cuales, en principio, cabría calificar como “difusas”, aunque dependiendo naturalmente del perfil activo de los ciudadanos que acuden con sus quejas al defensor. También parece claro que los medios de comunicación constituyen un imprescindible foco auxiliar para detectar demandas dotadas de un mayor grado de visualización. Más allá de estos dos soportes, sería la propia

capacidad investigadora del defensor y de su oficina el único instrumento de acción.

De este modo resultaría un panorama evidentemente innovador y dotado de interesantes dosis de experimentabilidad, donde el Defensor del pueblo, bien actuando bajo el foco de los medios de comunicación, o bajo la suave penumbra de la investigación social, estaría operando en la práctica como un mecanismo tipo “ventana de oportunidad” para impulsar la actuación prestadora o intervencionista de los poderes públicos.

El éxito real de esta trascendental tarea se ve amenazado al menos por dos factores de riesgo. El primero de ellos sería el de la simple instantaneidad o coyunturalidad con que suelen operar los medios de comunicación. Es decir, el riesgo de convertirse en una mera imagen de apoyo institucional que acompaña a los grandes documentos-denuncia del sistema de medios de comunicación, reflejando así una fuente de solidaridad del propio sistema y facilitando de forma evidente la capacidad de interlocución de minorías discriminadas ante las esferas públicas: pero limitándose al fin a la versallesca labor de “introdutor de embajadores”. Es decir, el Defensor se vería inmerso en uno de los más conocidos riesgos de la videopolítica contemporánea: el de limitarse a hermosas y brillantes “tomas de postura” ante emergentes núcleos problemáticos, sin que queden claras cuáles serían las vías de solución efectiva de tales problemas.

El segundo de los factores de riesgo se deduciría del intento de dar respuesta al anterior: teóricamente tras la detección de un núcleo social problemático, procedería por parte de la esfera pública poner en marcha la posterior programación o política pública de respuesta al mismo. Teóricamente también, el correspondiente Informe especial podría incluso llegar a concebirse como una especie de preludio o de anticipo de tal programación. Pero llegar hasta este nivel sería seguramente obligar al Defensor a dar en el trapecio un salto mortal sin red: no sólo porque es lógico que en todo Informe predomine más el discurso de la denuncia, el argumento crítico, el dedo en la llaga sobre el núcleo problemático; sino también porque la lógica de la programación de una determinada política pública requiere una arena diferente, y un específico proceso analítico y de debate que desborda ampliamente las posibilidades competenciales del Defensor. En todo caso, sólo cabe sugerir que se abre aquí un sugestivo campo de experimentación social donde el Defensor podrá plantearse actuar en clave de subsidiariedad (es decir, ante la no-actuación de las instancias responsables) o en su caso concentrar sus propuestas en los factores de eliminación de obstáculos.

## **6. Consideraciones finales**

Haciendo pues un balance, o tratando de formular algunas propuestas para su discusión, a modo de conclusiones, cabría afirmar que, tras este itinerario de casi dos décadas, sigue existiendo un camino pendiente, una vía susceptible de una original exploración. Y ese camino pendiente estaría más cerca del otro lado de esa dualidad de alternativas que formulábamos al

comienzo, al hablar de la ubicación del defensor o bien del lado de la demanda, o del lado de la oferta.

Y es que el hecho de que el Defensor del Pueblo sea una institución dedicada a supervisar a la Administración ha podido crear la falsa imagen de que Defensor y Administración se encuentran en orillas diferentes, de que representan al final intereses enfrentados. De que la urgencia consistía en detectar las necesidades y concretar las demandas, dando por supuesto que (como afirmaba aquella venerable *ley de Say* adorada por los economistas anteriores a Keynes) toda demanda genera automáticamente su propia oferta: o en nuestro caso que toda necesidad social o derecho lesionado, genera de forma automática la correspondiente actuación positiva de la administración.

Las dificultades que en la práctica genera la complejidad del intervencionismo público en las modernas democracias y en contextos de gobierno multinivel, debe obligarnos a reformular urgentemente el papel de las instancias públicas intervencionistas y de sus instrumentos de control y de apoyo, en torno al nuevo discurso que afecta a la noción de *governance* (como concepto contrapuesto a gobernabilidad). Pues la noción de “control de la administración” parece que definitivamente se está alejando de su tradicional impronta judicialista, o proyección negativa. El control de la acción pública (la amplia noción de la *accountability*) tiene en realidad una proyección más amplia y a veces de sentido positivo, se refiere también a la participación social, a la eficiencia, a la evaluación de resultados: es decir, se proyecta en el amplio campo de las políticas públicas, entendido como la nueva arena desde la que se diseña y se llevan a la práctica las principales políticas intervencionistas o regulativas del moderno Estado intervencionista, o Estado postsocial.

Parece claro que situarse ante este nuevo horizonte estratégico exigiría en parte desplazar la ubicación institucional del Defensor del Pueblo del lado exclusivo de la demanda, para actuar igualmente en torno a la oferta; es decir, para incidir en ese sector donde, lentamente, se comienzan a introducir nuevas formas de diseñar la acción pública. En alguna medida cabría sugerir que algunas de las tendencias que se expresan en los Informes especiales coincidirían con esta línea, al tratarse de tendenciales análisis de políticas públicas, o de áreas problemáticas necesitadas de una concreta política o actuación pública.

Y esto implicaría al mismo tiempo ajustarse a los nuevos estilos de la política: aprender a operar en un sistema de red y no jerárquico, donde operan múltiples actores; aceptar la ruptura de las tradicionales fronteras entre lo público y lo privado, así como la inexistencia de una definición clara de objetivos e instrumentos; estimular los mecanismos de coordinación entre las redes sociales e institucionales afectadas, dando por supuesto que las reglas de juego deben ser negociadas y aceptadas en base a la mutua confianza. Y admitir, en definitiva, que ya no existe un centro director del proceso político, sino un conjunto oscilante de redes de actores más o menos autónomas, y al mismo tiempo interdependientes.

En este contexto, una magistratura de opinión con un razonable grado de autonomía para operar en el ámbito socioinstitucional de la Comunidad

autónoma, como la del Defensor del Pueblo, presenta considerables ventajas. Y no sólo por su posibilidad de utilizar más incisivamente sus privilegiadas relaciones con los medios de comunicación, sino por su demostrada capacidad de mediación e interlocución con redes sociales.

Y es que, si se pretende hacer de la política del siglo XXI un espacio donde los derechos humanos y los valores propios de una sociedad democrática tengan un camino fértil para su adecuada implementación, el sistema institucional de la Junta de Andalucía debe adecuar sus mecanismos de coordinación y cooperación a formas de interacción más ágiles y flexibles. La capacidad innovadora del defensor del pueblo sería pues uno de los más singulares ejemplos del intento de hacer frente a los nuevos y complejos desafíos que nos presentan las democracias del siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

Garrorena, A. (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, Tecnos/Asamblea Regional de Murcia.

Luhmann, N. *Teoría política nello Stato del benessere*, Milan, 1982, Angeli (trad. cast. Alianza).

Oehling Ruiz, H. "El Defensor del pueblo: algunos problemas en su adaptación orgánico-funcional", *Revista de Estudios Políticos*, Num. 72, 1991.

Pérez Royo, J., Porrás Nadales, A., *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la Primera Legislatura*. Sevilla, 1987, Parlamento de Andalucía/Tecnos.

Porrás Nadales, A., (dir.), *El Parlamento de Andalucía: Claves de un proceso institucional*, Sevilla, 1998, Parlamento de Andalucía.

Porrás Nadales, A. *Representación y democracia avanzada*, Madrid, 1994, Centro Estudios Constitucionales.

Ruiz-Rico, J.J., "El Defensor del Pueblo andaluz", en Porrás Nadales, A., Ruiz-Rico, J.J. (dir.), *El Estatuto de Andalucía*, Barcelona, 1990, Ariel.

Schumpeter, J. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, 1968, Aguilar.