

# LOS DEFENSORES DEL PUEBLO ANTE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: EL OMBUDSMAN FRENTE A LOS DERECHOS SOCIALES

Antonio J. Porras Nadales  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)  
2005  
(<sup>1</sup>)

**SUMARIO.** 1. Los desafíos. 1.1. La evolución del Estado social en la escala autonómica, 1.2. Las exigencias de la globalización y el proceso europeo. 2. El proceso: oportunidades y condicionamientos. 3. El objeto: ¿derechos, competencias, o políticas públicas? 4. Las perspectivas de ubicación funcional de los defensores del pueblo. 5. Consideraciones finales.

## 1. Los desafíos

La apertura de una oleada general de reformas de nuestra normativa fundamental, tanto en la escala central como autonómica, parece constituir una especie de gran ventana de oportunidad desde la cual sería posible incorporar los resultados de toda una amplia reflexión colectiva sobre el extenso bagaje de experiencias y conocimientos adquiridos durante una primera gran etapa de vigencia de nuestras instituciones democráticas y autonómicas. Una reflexión que nos sitúa además ante los desafíos relativos al gobierno de la complejidad y la adecuación de nuestras instituciones al contexto europeo, implicando así la aplicación de la moderna noción de *gobernanza* al funcionamiento efectivo de los sistemas institucionales.

Este conjunto de exigencias, al que se supone deberíamos hacer frente a partir de una reflexión constructiva sobre el proceso de aprendizaje desarrollado durante nuestro pasado inmediato, se situaría como mínimo en torno a un par de coordenadas.

### 1.1. La evolución del Estado social en la escala autonómica

Por una parte continúan presentes todo un conjunto de exigencias que en gran medida ya existían con anterioridad y frente a las que seguramente no hemos conseguido hasta ahora un grado suficientemente satisfactorio de

---

<sup>1</sup> Jornadas “Reformas estatutarias, derechos sociales y defensores del pueblo autonómicos”, Universidad Internacional de Andalucía, sede “Antonio Machado” de Baeza (Jaén), 5 y 6 de mayo de 2005.

respuestas. Se englobarían aquí las demandas de un mayor grado de eficiencia y de eficacia de nuestros aparatos públicos, especialmente en lo que respecta a la capacidad para hacer frente a todo ese amplio conjunto de problemas y necesidades sociales emergentes que se encuadran habitualmente bajo la noción de derechos y valores de bienestar o de prestación (derechos “sociales” en su expresión más genérica). Lo que implica pues una reflexión de balance acerca de cuál es nuestro grado real de evolución dentro del largo trayecto histórico por el que viene discurriendo el estado social o estado de bienestar contemporáneo, imponiendo todo un conjunto de cambios y modificaciones en los instrumentos intervencionistas que con frecuencia son escasamente percibidos (y aún más escasamente aplicados), ante la persistencia de una perspectiva o “cultura” burocrática tradicional donde prima la óptica de la mera continuidad de modelos, estructuras y pautas de funcionamiento heredadas del pasado.

Se trata de todo un conjunto problemático de fuerte impacto social, ante el cual la “voz que clama en el desierto” (como en su momento se denominó, durante el debate originario, a la nueva figura de los defensores del pueblo en España) ha venido efectivamente clamando en el desierto, a través de todo un amplio conjunto de informes y demandas de reforma, no siempre adecuadamente enfrentados desde las esferas institucionales afectadas. Por supuesto, considerando el problema desde una perspectiva global o de balance general, y por lo tanto más allá de las puras relaciones de cortesía institucional o de las numerosas incidencias y reformas puntuales que puedan haberse producido de forma más o menos operativa. Se trataría pues de enfrentar un balance histórico (lógicamente desde una perspectiva crítica) acerca de si se ha producido o no un incremento sustantivo de la capacidad de respuesta de nuestros aparatos públicos ante el creciente y renovado cúmulo de demandas y problemas sociales que se suscitan a comienzos del siglo XXI en torno a los valores y derechos propios del estado del bienestar.

Es cierto que en España el estado de bienestar ha venido evolucionando en clave esencialmente territorial durante las últimas décadas, siguiendo una pauta por otra parte bastante característica del contexto europeo <sup>(2)</sup>. Sin embargo tal evolución no se ha traducido hasta ahora en un grado suficiente de modernización de los aparatos públicos autonómicos: si la cultura burocrática tradicional preexistente en España durante el franquismo -con sus modelos rutinarios de organización y funcionamiento-, se reprodujo inicialmente durante el periodo postconstitucional, la posterior puesta en marcha del proceso autonómico generó una nueva autoreproducción de tales modelos en la escala territorial <sup>(3)</sup>. Todo ello en un periodo histórico durante el cual se estaban

---

<sup>2</sup> F. SCHARPF (1996), “Unione europea e welfare state nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Num. 1. Para el caso español, A. PORRAS NADALES, (1997) “Estado social y Estado Autonómico” en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, 1997, Tecnos, Vol. II.

<sup>3</sup> C. RAMIO, M. SALVADOR (2002), “La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional” en J. SUBIRATS, R.

poniendo ya en marcha al nivel comparado numerosas experiencias de transformación e innovación en los sistemas de gestión pública (4). Pero en España, tras el fracaso de los proyectos de modernización puestos en marcha por el ministro Almunia a finales de los ochenta (debido a la emergencia de los primeros casos de corrupción), el retraso de nuestra administración en la escala central se reprodujo inexorablemente en la escala autonómica (5).

Desde entonces, la demanda de modernización de la administración ha venido planeando como un problema general, dando lugar a diversas oleadas e iniciativas de reforma que han afectado generalmente a aspectos externos o “cosméticos” del sistema (puntos de información, ventanillas únicas, apertura de *webs*, programas de información al ciudadano), sin que hasta el presente pueda realizarse un balance general positivo respecto del incremento sustantivo del grado de eficacia de nuestros aparatos públicos o de su capacidad de implementación de los valores sociales propios del estado intervencionista contemporáneo.

## 1.2. Las exigencias de la globalización y el proceso europeo

Pero en segundo lugar se aparecerían también toda una nueva serie de exigencias derivadas del fenómeno de apertura y desbordamiento de fronteras que trae consigo el proceso de la llamada globalización, con un especial impacto en al ámbito europeo, y acaso aún más intenso en el contexto territorial español. Exigencias aparentemente secundarias desde la tradicional perspectiva de la autoreferencialidad institucional, como la coordinación, la cooperación, o incluso la mera intercomunicación horizontal hacia fuera, se convierten ahora en claves indispensables para encarar no ya proyectos de reforma sino incluso la más elemental agenda de actuación ordinaria, ante un fenómeno creciente de desbordamiento de las fronteras territoriales.

Ante este segundo desafío hay una noción metodológica de referencia que se viene sugiriendo desde no hace mucho tiempo como marco general de respuesta: el diseño de las organizaciones institucionales a modo de *sistemas de red*, entendidos como el tipo de soporte más adecuado para asegurar tanto una más eficiente capacidad de acción como una mejor adecuación a la diversidad territorial y a la dinámica tendencialmente horizontalizada en que parece operar la realidad contemporánea.

---

GALLEGO (ed.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS.

<sup>4</sup> Entre la amplia literatura sobre el tema cfr. J. SUBIRATS (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, MAP. M. BARZELAY (1992), *Breaking through Bureaucracy*, Univ. California Press, (trad. cast. FCE); M BARZELAY (2001), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press. G. MAJONE (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale UP, (trad. cast. FCE). D. OSBORNE, P. PLASTRIK (1998), *La reducción de la burocracia, cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Paidós. M. H. MOORE (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.

<sup>5</sup> Cfr. C. RAMIO, M. SALVADOR *cit.* También A. PORRAS NADALES (1994), “La Administración andaluza entre modernización y clientelismo”, *Autonomías*, Num. 18.

Tras la noción de sistemas de red subyace naturalmente ese componente de “conocimiento mágico” que, como ha sugerido Umberto Eco, está implícito en el desarrollo de las tecnologías de la información y el conocimiento; implicando al mismo tiempo un original marco de confianza colectiva en el desarrollo de las tecnologías como respuesta a las necesidades del ser humano <sup>(6)</sup>. Su aplicación a los sistemas públicos implicaría no sólo una superación efectiva de los modelos jerárquico-competitivos preexistentes sino igualmente el desarrollo de mecanismos efectivos de cooperación que pueden llegar a suponer en la práctica una cierta homogeneización “por abajo”. Naturalmente, y como en general sucede con todo tipo de conocimiento mágico, la mera invocación de conceptos, o la pura disponibilidad de innovaciones tecnológicas, no supone *per se* la introducción de los sistemas institucionales en procesos de cooperación eficiente; del mismo modo que la mera disponibilidad de información acumulada no supone de forma inmediata la generación de un conocimiento reflexivo. Aunque la puesta en marcha de *links* o de numerosas páginas *webs* capaces de asegurar la disponibilidad de una información múltiple e instantánea, sea sin duda alguna un paso adelante, la práctica de la cooperación exige adicionalmente la disponibilidad de soportes competenciales y de recursos financieros puestos al servicio de un proceso interactivo que debe ser adecuadamente gestionado e impulsado desde diversas esferas institucionales relativamente autónomas <sup>(7)</sup>.

En todo caso, la experiencia parece indicarnos que los tradicionales modelos jerárquicos, dotados de instituciones fuertemente politizadas, suelen ser reacios a la generación de programas efectivos de cooperación interterritorial, en la medida en que su dinámica viene generalmente condicionada por la esfera político-competitiva y su reiterada dimensión conflictual. A esta escala, cabría pues afirmar que la política territorial constituye hasta ahora en España una instancia subordinada a la propia dinámica de la competencia política entre partidos, donde el conflicto anti-centro se determina generalmente en clave partidista.

De ahí la importancia o la significación que puede tener el inicio de experiencias de cooperación interterritorial desde esferas institucionales relativamente autónomas, o al menos no condicionadas directamente por la dinámica competitiva del pluralismo político: es decir, desde ámbitos institucionales no jerárquicos y en parte no-mayoritarios <sup>(8)</sup>, como pueden ser los defensores del pueblo. Unos defensores que parecen haber adquirido al cabo del tiempo no sólo un razonable grado de consolidación institucional sino también altas cuotas de autonomía funcional: lo que les puede permitir operar,

---

<sup>6</sup> En una perspectiva filosófica cfr. P. SLÖTERDIJK, (2000) *Normas para el parque humano: una respuesta a la Carta sobre el humanismo de Heidegger*, Madrid, Siruela.

<sup>7</sup> Cfr. una panorámica sobre la situación en el sistema autonómico español en E. AJA (2004), “El impulso de la colaboración autonómica”, en *VII Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Junta de Andalucía.

<sup>8</sup> La más brillante defensa del papel de las “instituciones no-mayoritarias” en el contexto de la acción pública contemporánea, probablemente sea la de G. MAJONE (2001), “Non-majoritarian Institutions and the limits of democratic governance: a political transaction-cost approach”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 157, Num. 1.

más allá de su estricto marco formal de meros comisionados de los parlamentos autonómicos, como elementos de un sistema de red que trataría de incidir en el proceloso mundo de los derechos sociales o de bienestar y en su implementación efectiva.

En definitiva, la generación de adecuados *links* o vínculos intercomunicativos entre esferas institucionales territorialmente autónomas no depende exclusivamente de la aplicación de un original modelo semántico cibernético, sino que más bien lo que plantea es el desafío de poner en marcha experiencias organizativas concretas que sean capaces de generar una mayor y más efectiva capacidad de cooperación <sup>(9)</sup>.

## 2. El proceso: oportunidades y condicionamientos

En este contexto problemático parece claro que la apertura de una nueva oleada de reformas en la escala autonómica y constitucional puede concebirse como una original “ventana de oportunidad” que permitiría la inclusión en esta nueva agenda de toda una serie de aspectos sustantivos que irían más allá del eterno debate sobre las definiciones (naciones, nacionalidades, comunidades nacionales, comunidades históricas, etc.), así como de la inevitable dominancia de los problemas de financiación. Es decir, un proceso de reformas que permitiera operar y avanzar en claves de calidad institucional y de adecuación de nuestra realidad autonómica a los desafíos históricos contemporáneos.

En algunos casos como Andalucía, tal debate ha sido precedido de una sustancial reflexión científico-académica, apoyada por el Parlamento de Andalucía bajo la presidencia de Javier Torres Vela con motivo del vigésimo aniversario del Estatuto <sup>(10)</sup>. En otros casos, como en Cataluña, se trata de una reflexión mantenida de forma constante desde hace décadas por algunos institutos de estudios autonómicos y medios académicos <sup>(11)</sup>. En definitiva, aunque sea de forma parcial o fragmentaria, se supone que existe ya un marco reflexivo suficiente desde el cual encarar los procesos de reforma institucional con un cierto grado de solvencia.

Sin embargo, el verdadero problema consistirá no ya en la disponibilidad de información y de conocimiento, sino en la existencia de ámbitos de debate desde los cuales sea posible incorporar de forma constructiva determinados contenidos al proceso deliberativo final. Es decir, se trata de la posible

---

<sup>9</sup> Cabe decir que todo este conjunto de exigencias son las que se expresan tras al *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* de 2001 y su amplio debate subsiguiente. Cfr. sobre el tema: CH. JOERGES, K.-H. LADEUR, J. ZILLER (eds.) (2002), *Governance in the European Union and the Commission White Paper*, EUI Working Paper LAW, Num. 2002/8. THE JEAN MONNET PROGRAM (2001), *Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper Num.6/01

<sup>10</sup> PARLAMENTO DE ANDALUCIA (2003), *Colección XX Aniversario del Estatuto*, coed. Comares, Granada.

<sup>11</sup> Cfr. p. ej. INSTITUT D'ESTUDIS AUTONOMICS (2003), *Informe sobre la reforma del Estatuto*, Generalitat de Catalunya. Y VARIOS (2004), *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms.

existencia de foros de referencia <sup>(12)</sup> desde las cuales sea posible adquirir una cierta dimensión de voz, con perspectivas de que esa voz sea efectivamente oída por los ámbitos de decisión correspondientes.

Naturalmente para que tal dimensión reflexiva sea susceptible de incorporarse efectivamente al ámbito decisorio de referencia, deberá contarse con la existencia de un proceso deliberativo suficientemente abierto, capaz de generar un marco adecuado de racionalidad reflexiva; es decir, un proceso que permita que las reformas puestas en marcha incorporen efectivamente las propuestas del conjunto y no las de algunos de sus singulares protagonistas. En otras palabras, se trata de la decisiva cuestión de si el proceso general de reformas se va a configurar de una forma lo suficientemente abierta y democrática como para dar resultados válidos para (y legítimamente aceptables por) el conjunto; o por el contrario, si existen o pueden existir algunos riesgos de “captura” por parte de sectores mejor organizados o con mayor capacidad de influencia y/o de chantaje.

Una duda que nos retrotrae nuevamente a las singularidades del denominado “proceso autonómico” español y al modo como en la práctica histórica ha tenido lugar su desarrollo efectivo <sup>(13)</sup>. Porque en este sentido se abrirían al menos dos posibilidades alternativas que, aunque partiendo de una perspectiva procesual, acabarían afectando finalmente a los contenidos sustantivos del sistema: (a) En primer lugar, la hipótesis de un debate global e interactivo sobre el conjunto del sistema, protagonizado por *todos* los protagonistas del mismo. (b) En segundo lugar, la de un debate impulsado y protagonizado por *algunos* de sus singulares protagonistas, operando un efecto de arrastre y de emulación final sobre el resto.

Ambas alternativas procesuales acabarían inevitablemente afectando al resultado final: pues un debate de carácter global proyectaría sus pretensiones de racionalidad reflexiva sobre la base de una interacción horizontal donde tendrían voz y presencia todos los sujetos afectados; y donde en consecuencia la creación de circuitos de cooperación interterritorial, entendidos como un marco para la defensa de los derechos sociales y como un ámbito para el intercambio de experiencias orientado hacia una mejor atención a los mismos, tendría una clara prioridad estratégica en la agenda de reformas. Mientras que un debate impulsado y protagonizado sólo por algunos de los protagonistas activos de la nueva oleada de reformas, correría el riesgo de convertirse en una proyección descontrolada de determinados egoísmos colectivos de dimensión territorial, así como de procesos posteriores de emulación relativamente desconectados en su origen; reiterando así una vez más el conocido riesgo de

---

<sup>12</sup> Como por ejemplo, las diversas *Jornadas* organizadas por los Defensores del Pueblo, y particularmente las reuniones académicas de la Universidad Internacional de Andalucía en su sede Antonio Machado de Baeza

<sup>13</sup> Cfr. una perspectiva panorámica en E. AJA, (2003), *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed. Madrid, Alianza. A. PORRAS NADALES (2003) “Del proceso autonómico hacia un sistema de red (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XIX)”, *Revista de Fomento Social*, 229.

dualidad subyacente en el proceso territorial español y tensionando nuevamente el marco constitucional establecido en 1978.

Una visión panorámica del itinerario seguido a lo largo del tiempo por nuestro sistema autonómico nos obliga a recordar que el proceso de transferencia de competencias (desencadenado a lo largo de diversas oleadas durante las décadas de los ochenta y noventa) debe concebirse en principio como una simple “etapa” dentro de un proceso más general de construcción a largo plazo del estado autonómico. Por definición, cabe afirmar que toda etapa transferencial es una fase esencialmente conflictiva con el estado central: así por ejemplo, al nivel comparado, Robert Putnam utilizaba la expresión de una auténtica “lucha” por las competencias <sup>(14)</sup>. Tal conflictividad ha ido sustanciándose principalmente a través de la vía jurisprudencial ante el Tribunal Constitucional que, como es sabido, resuelve generalmente con enormes retrasos; lo que ha conducido a prolongar en el tiempo la propia proyección conflictual de lo que sería, en rigor, una simple etapa del proceso. Pero al mismo tiempo, esta dimensión conflictual ha contribuido a consolidar la sensación de proyección anticentro (o anti-Madrid), entendiendo a las Comunidades Autónomas como piezas de la propia política estatal; lo que ha dificultado en la práctica la puesta en marcha de mecanismos efectivos de cooperación o coordinación, por los que viene clamando reiteradamente la propia jurisprudencia constitucional. Por supuesto, también cabe recordar que en este proceso conflictual ha habido igualmente responsabilidades imputables al propio estado central, en relación con la reiterada polémica sobre la legislación básica y sus límites <sup>(15)</sup>.

La pregunta que cabría formular a este respecto sería la de, por más que la fase conflictiva de la lucha por las competencias se prolongue a lo largo del tiempo, ¿cuál sería la siguiente fase de desarrollo autonómico? Es decir ¿qué existe *después* de esa etapa de atribución competencial? En la percepción de este problema, en la forma correcta de abordar esta pregunta, residen sin duda algunas de las claves que deberían permitirnos encarar adecuadamente el nuevo proceso de reformas. Y es que la dialéctica de la lucha por las competencias ha llegado a entenderse no ya como una mera fase o etapa, sino como un trayecto o camino interminable que constituiría algo así como un elemento consustancial y permanente de nuestro proceso autonómico. O sea, que después de las transferencias de las competencias previstas en los artículos 148 y 149 de la Constitución, lo único que pueden existir son... más competencias; en este caso, transferidas por la vía del artículo 150.

Puede resultar sorprendente, por su gran sencillez, la respuesta alternativa que le daba a este mismo problema el citado Robert Putnam: después de la fase de la lucha por las competencias lo que existe es la siguiente fase o etapa, es decir, la del ejercicio efectivo de las mismas. Sin

---

<sup>14</sup> R. PUTNAM, R. LEONARDI, R. NANETTI (1985), *La Pianta e le Radici: Il Radicamento dell'Istituto Regionale nel Sistema Politico Italiano*, Bologna, Il Mulino.

<sup>15</sup> Cfr. recientemente sobre el tema M. CARRASCO (2005) “La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª, de la Constitución)”, *Revista de Derecho Político*, Num. 62

embargo, el panorama español (liderado por las que se suelen considerar como Comunidades más “dinámicas”) parece que no nos permite entender o comprender adecuadamente esta secuencia lógica. Por el contrario, el proceso autonómico ha acabado concibiéndose con un fenómeno interminable de crecimiento sin fin del poder de las Comunidades Autónomas a través del incremento competencial y sus correspondientes recursos financieros. Cabría sugerir pues que, habituadas a un largo trayecto histórico consistente en el incremento constante de sus disponibilidades competenciales, donde se han venido “inyectando” dosis crecientes de recursos y de competencias, las Comunidades Autónomas se enfrentarían ahora a un auténtico “síndrome de abstinencia”: necesitan seguir incrementando su dosis. No conciben, o no somos por ahora capaces de concebir, una nueva fase consistente en el ejercicio normalizado de sus poderes y sus recursos disponibles. Simplemente, las Comunidades Autónomas quieren más competencias como si de ello dependiera su propia existencia.

En este contexto, las perspectivas que nos ofrece por ahora el debate puesto en marcha no parecen ser demasiado halagüeñas: frente a la hipótesis de un proceso interactivo de reformas del sistema protagonizado por todos los sujetos protagonistas del mismo, encaramos nuevamente un proceso impulsado por algunas comunidades dotadas de una mayor presencia nacionalista y de una mayor relevancia en la gobernabilidad del sistema, que pretenden generar una dinámica de tipo bipolar en sus relaciones con el estado central, haciendo de la reivindicación competencial su principal bandera. Es decir, estamos de nuevo ante la dominancia del impulso catalán y su inevitable fuerza de arrastre sobre el resto de las Comunidades. No se trataría pues de una reflexión horizontal sino vertical, donde no se pretenderá atender a las exigencias y demandas del conjunto del sistema sino a los particulares egoísmos o intereses diferenciados de algunos de sus elementos, suscitando nuevamente el desencadenamiento de otra oleada de discriminaciones y desigualdades en el modelo resultante.

De este modo, las oportunidades evidentes que suscita la posibilidad de avanzar en una singular evolución constructiva del estado de bienestar autonómico hacia fórmulas basadas en sistemas de red, se enfrentarían en España a la alternativa de una crisis del principio de solidaridad y a una reiteración de las tensiones norte/sur, en un marco conflictual entre el estado central y (algunas de) las Comunidades Autónomas, que vendría a reproducir, veinte años después, las mismas inercias preexistentes con anterioridad.

### **3. El objeto: ¿derechos, competencias, o políticas públicas?**

Semejante focalización del debate sobre reformas estatutarias suscita adicionalmente algunos problemas referidos a la delimitación del objeto de las mismas. ¿Se trata entonces simplemente de reformar al alza el sistema de competencias o sus instrumentos de financiación? ¿O más bien de los que se trata alternativamente sería de mejorar el diseño y el funcionamiento de los

aparatos e instituciones públicas con los que, hasta ahora, cada comunidad se enfrenta a su respectivo sistema competencial?

Y si nos situamos, finalmente, en el debate sobre las competencias: ¿se trata de discutir “solamente” de competencias, es decir, de meras habilitaciones para actuar atribuidas al sistema público autonómico, o en realidad lo que subyace detrás son más bien las distintas posibilidades de atender a determinados derechos ciudadanos, en especial a los llamados derechos sociales, a través de políticas intervencionistas eficaces? La cuestión decisiva sería entonces ¿Dónde se trataría de operar para conseguir resultados mejores: en la esfera declarativa de los derechos, o en la instrumental-operativa de las competencias y sus correspondientes recursos de financiación?

Da la impresión por ahora de que estos elementos caminan confundidos en el debate iniciado: por una parte, se abre paso la idea de avanzar hacia declaraciones estatutarias de derechos, en una especie de entramado declarativo global que, desde la esfera autonómica, progresaría en la escala vertical, superando a la propia instancia constitucional hasta culminar en la *Declaración de Niza* definitivamente incorporada a la Constitución europea. Por otra, se consolida el argumento del blindaje del sistema competencial estatutario “a la catalana” con el objetivo de evitar o de bloquear los posibles desbordamientos en que puede incurrir la esfera estatal central a través de sus leyes de bases.

Por supuesto ni una ni otra hipótesis están exentas del riesgo que se evidencia desde argumentaciones críticas o alternativas: tengamos en cuenta, en primer lugar, que la hipótesis de un florecimiento masivo de instancias declarativas de derechos constituye sin duda un proyecto dotado de un alto grado de legitimación y de una fuerte aceptabilidad social difusa. Pero al mismo tiempo suscita el riesgo emergente de una inevitable desvalorización de tales derechos como consecuencia de la inflación o multiplicación de sus soportes normativos; ya que éstos, en rigor, no se limitarían a estar presentes en la escala de la normativa fundamental sino que se vienen formalizando igualmente en distintas fuentes legales o infralegales, e incluso en las propias *cartas de servicios* que se elaboran desde numerosas agencias y servicios públicos. Subyace aquí una conciencia social difusa de que teniendo todos más derechos a todo, conseguiremos finalmente que tales derechos sean más eficaces; lo que por desgracia no parece ser algo suficientemente confirmado en la práctica. ¿No será más bien que, teniendo todos derechos a todo, al final no tengamos realmente derecho a nada si resulta que en la práctica no existen unos soportes competenciales o financieros adecuados, ni un diseño de políticas públicas eficaces, ni unas organizaciones públicas solventes para darles respuesta?

En cuanto al blindaje competencial, constituye una brillante respuesta a los riesgos de invasión desde la esfera estatal, abundando en la difusa concepción conflictual que viene condicionando a lo largo del tiempo el desarrollo de nuestro estado autonómico: es decir, la concepción de que en última instancia las autonomías tienen su auténtica razón de ser en su

proyección conflictiva o anti-Madrid, de donde procederían al final todos sus males. Se olvida así, por una parte, la exigencia de un adecuado proceso de aprendizaje sobre el funcionamiento efectivo de nuestro Estado autonómico, del que tendría que surgir (o que haber surgido ya) una teórica concepción, más o menos ecuaníme y aceptada por todos, de lo que debe significar “*lo básico*” entendido como marco regulativo general de referencia para el posterior desarrollo legislativo autonómico. Y se olvida también adicionalmente la constatación no menos decisiva de que, desde la década final de siglo, en realidad la mayor parte de las leyes de base no son sino trasposiciones de normativa europea. ¿Estamos acaso tratando de trasladar la vieja concepción del enemigo-Madrid hacia el nuevo enemigo llamado Bruselas, o más bien se trata simplemente de la -por ahora- imposible hipótesis de prescindir de Madrid como instancia de mediación entre las Comunidades Autónomas y las instituciones europeas?

En todo caso, parece claro que la introducción de un programa de declaraciones de derechos (predominantemente sociales) en la esfera autonómica supondría un original modo de tratar de responder al más decisivo y fundamental de los desafíos históricos de nuestro contexto inmediato: el de las transformaciones del Estado de bienestar hacia un modelo donde las instancias más próximas a los ciudadanos (las esferas regionales y locales) sean las que asuman una capacidad efectiva de respuesta al complejo problemático que se esconde tras un conjunto de derechos que tratan de expresar la extensa y creciente panoplia de necesidades, problemas y demandas sociales difusas y renovadas del universo presente.

Se trata, por otra parte, de una línea de evolución que cuenta ya con singulares precedentes en el propio contexto europeo, implicando naturalmente la necesidad de que toda tabla declarativa cuente con su correlato inmediato tanto en términos de competencias disponibles como de financiación suficiente. Si el primero de tales elementos (el estrictamente declarativo) no parece suscitar más problemas que los meramente formales, con posibilidad de ser abordados autónomamente por cada Comunidad, en cambio el debate sobre las competencias y su financiación implica automáticamente una afectación en distinto grado sobre el conjunto del sistema, implicando naturalmente la precaria vigencia efectiva del principio de igualdad consagrado por ahora en el artículo 149.1.1 de la Constitución.

No parece en cambio muy explorada hasta el presente la hipótesis de avanzar en los nexos operativos de unión entre esferas declarativas (derechos) y esferas operativas (competencias) a través de la formulación en la normativa fundamental de un paquete de horizontes intervencionistas de carácter programático configurados a modo de auténticas *políticas públicas*. Se trata de una pauta que cuenta ya con el decisivo ejemplo de la propia Constitución europea, cuya *Tercera Parte* se dedica precisamente a definir las políticas de la Unión. Su eventual desarrollo en la esfera estatutaria supondría ciertamente una decisiva pauta de evolución del Estado social autonómico, implicando al mismo tiempo la apertura de nuevos horizontes funcionales para la institución del defensor del pueblo en sus tareas de control.

Recordemos que la posición de las normas programáticas, propias de los textos constitucionales característicos del Estado de bienestar “clásico” <sup>(16)</sup>, implicaban una orientación activa del estado cuyo destinatario parecía ser exclusivamente la esfera político-gubernamental (entendida más bien como esfera político-competitiva), suscitando en consecuencia unos sistemas de control que se repercutían exclusivamente en el puro plano electoral. Las orientaciones al legislador tenían así una vinculación difusa (es decir, meramente “política”) destinada a la mayoría gobernante, entendida como instrumento motor o de impulso de la actividad normativa estatal.

En cambio, el avance hacia líneas de definición de políticas públicas implicaría un mayor grado de concreción mediante la formulación, en sede estatutaria, de un conjunto de compromisos activos que se proyectarían no ya sobre la esfera política, sino sobre la estrictamente político-administrativa; o mejor, sobre el conjunto de las organizaciones públicas comprometidas activamente en el desarrollo de las políticas intervencionistas propias del Estado social, así como de los sectores sociales afectados por las mismas. Supondría pues una superación de la mera responsabilidad “política” (vale decir electoral) en el desarrollo de las normas programáticas y un avance sustancial hacia los desafíos que plantea la moderna noción de gobernanza.

Por otra parte, implicaría también incrementar sustancialmente el parámetro de control sobre el que suele actuar el defensor del pueblo: porque en este caso el defensor no se limitaría a ser un mero canalizador de la demanda social repercutida sobre las instancias públicas, sino que dispondría igualmente de una serie de instrumentos para controlar el grado de respuesta de la propia oferta pública (es decir, en definitiva, el grado de eficacia de tales políticas públicas, e incluso la responsabilidad gestora de sus dirigentes) a partir de un soporte supralegal, recogido en los propios Estatutos.

Pero, sobre todo, tal diseño estatutario permitiría una pauta de control sobre la principal de las amenazas que acechan en la práctica a la actividad intervencionista de los poderes públicos: el riesgo de la no-acción <sup>(17)</sup>; un riesgo que en la concepción originaria o clásica del Estado social se entendía como un elemento subyacente a la pura responsabilidad política, concretable en última instancia en sede electoral, conforme a un modelo donde los

---

<sup>16</sup> Desde la perspectiva del desarrollo autonómico español cfr. P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (1984), “Normas programáticas, estatutos y autonomía comunitaria”, *Revista de Derecho Político*, Num. 21; y particularmente para el caso de Andalucía (1993) “El Estatuto como programa y el control y la participación en la política económica y social como exigencias del estado social” en G. CAMARA, J. CANO (coord.), *Estudios sobre el Estado social. El Estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Tecnos.

<sup>17</sup> Aunque en su origen remoto se trata de una noción gestada en la doctrina americana de los años sesenta (Cfr. P. BACHARACH, M. BARATZ, “Two faces of power” *American Political Science Review*, Num. 56, 1962), su aplicación a la teoría del estado social intervencionista adquiere nuevas potencialidades, sobre todo a partir de N. LUHMAN (1993), *Teoría política en el estado del bienestar*, Madrid, Alianza.

gobernantes, en todo caso, disponían de competencias para hacer o no hacer, incardinadas en meros horizontes programáticos <sup>(18)</sup>.

En resumen, la amplitud y complejidad del ámbito problemático afectado nos retrotrae nuevamente al debate sobre la naturaleza del proceso autonómico: pues frente a la legítima y noble pretensión de un debate de reformas de carácter general, abierto, horizontal e interactivo, la realidad en marcha de un debate focalizado entre algunas comunidades más desarrolladas y centrado en aspectos competenciales o de financiación, parece situar el panorama en una inevitable dimensión norte-sur, donde las desigualdades resultantes pueden acabar afectando finalmente a la vigencia efectiva de los derechos sociales. Frente al riesgo inminente de un programa de reformas centrado en la proyección de egoísmos territoriales, la hipótesis alternativa sería la de si cabe diseñar una especie de barrera de protección a través del proyecto de un sistema de red soportado especialmente por los defensores del pueblo autonómicos que, además de dar respuesta a las exigencias de innovación del sistema y de adecuación al contexto de la globalización, permitiera una efectiva implementación de los derechos sociales sobre la base de unas cartas de derechos de dimensión estatutaria o, en su caso, de unas previsiones programáticas que podrían llegar a concretarse en forma de políticas públicas.

#### **4. Las perspectivas de ubicación funcional de los Defensores del pueblo**

---

<sup>18</sup> Para situar el problema en el terreno de la práctica imaginemos, por ejemplo, la actuación de dos responsables autonómicos de una política social tan esencial como la de vivienda: uno de ellos, ante las innumerables dificultades del sector, decide poner en marcha una típica política cosmética, consistente en retirar de las fachadas de algunos viejos edificios de viviendas sociales los símbolos de un pasado políticamente incorrecto y en un programa de adecentamiento y pintura de fachadas; el resto lo considerará como responsabilidad de los gobiernos locales respectivos. Su intachable labor suscitará, lógicamente, la más absoluta ausencia de quejas ante el Defensor del Pueblo de su respectiva comunidad. En cambio, el otro dirigente público, desarrollando una ímproba actividad de promoción, negociación con ayuntamientos e inversores inmobiliarios, y compromisos con entidades financieras públicas y privadas, consigue poner a disposición de los sectores más necesitados varios miles de viviendas de ayuda social o de bajo coste; pero en su esfuerzo ha tenido que rebasar algunas de las tradicionales fronteras del derecho administrativo y, ante el interés que ha suscitado su política, se han presentado finalmente centenares de miles de solicitudes que, tras la frustración por no poder conseguir vivienda, se han traducido en un alto número de quejas. Suponiendo que el Defensor del Pueblo sea la figura destinada finalmente a otorgar los premios o los castigos ¿a qué responsable público deberá premiar o castigar? O siendo más precisos ¿Qué tipo de parámetro deberá utilizar para orientar su actividad de control? Si se trata de la mera resolución de quejas, la respuesta será muy clara. Pero si existen soportes normativos suficientes que permitan llegar a controlar la propia “sustancia” de la política -por utilizar la expresión canonizada doctrinalmente desde M.H. MOORE (1995) en su *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, citado en nota 3-, en tal caso el Defensor debería ponderar los resultados efectivos alcanzados por las políticas públicas de cada uno de estos responsables públicos.

La dualidad de visiones respecto de lo que debería ser el proceso de reforma estatutaria parece marcarnos pues una paralela dualidad de estrategias de focalización sobre los ámbitos sustantivos afectados: ya sea en clave de derechos sociales declarados, o en clave de competencias autonómicas mejor delimitadas o reformuladas (y en su caso financiadas); con la duda resultante de si es posible un marco de integración entre ambas vías a través de la fijación de unos horizontes programáticos determinados, susceptibles de ser concretados o desarrollados en forma de *políticas públicas*. Lo que evidentemente debe afectar al modo como se ubica funcionalmente la figura de los defensores del pueblo.

Abordar el desarrollo del Estado social autonómico desde la perspectiva de un conjunto de Cartas de derechos sociales implicaría focalizar la innovación estatutaria en términos meramente declarativos, ubicando en consecuencia su principal núcleo problemático en torno a los mecanismos de garantía de tales derechos sociales. Es evidente que en este contexto la figura del defensor del pueblo se convertiría en una palanca esencial en términos de canalización de demandas sobre el sistema público encargado de dar respuesta efectiva a las mismas; y al mismo tiempo en un impulsor de procesos de cooperación y coordinación que permitieran la proyección horizontal de tales derechos sociales.

En cambio, abordar el desarrollo del Estado social autonómico desde la perspectiva del sistema competencial y su efectiva implementación en forma de políticas públicas, implicaría más bien enfrentar en última instancia procesos de reforma de los aparatos públicos autonómicos con el objetivo de dotarlos de mayor eficacia prestadora. Una tarea donde los defensores del pueblo deberían encarar más bien la nueva función de reforzar la oferta pública, para adecuarla a la demanda social, asegurando procesos de coordinación y de cooperación entre las instituciones responsables. En este caso, no nos enfrentaríamos tanto a la tarea de “garantizar” derechos sociales, cuanto a la de asegurar su eficacia y su implementación efectiva a través de un desarrollo eficiente de las competencias atribuidas y de un uso adecuado de los recursos financieros disponibles, en torno a unas políticas públicas que deberían desarrollar en su caso el marco general fijado en sede estatutaria.

La primera línea incidiría más decisivamente sobre los elementos de garantía de los derechos sociales, entendiendo por tales tanto la esfera normativa (el legislador autonómico) como los circuitos de control (eventualmente jurisdiccionales; o en todo caso con unos defensores del pueblo convertidos en instancias cuasi-jurisdiccionales a estos efectos). Pero dejaría relativamente al margen del núcleo de reformas a la esencial esfera de la administración, que sería considerada nuevamente desde la tradicional óptica de una mera instancia instrumental o neutral; es decir, como un modelo de caja negra ajustado a unas rutinas legales predeterminadas, que se mueve exclusivamente de forma más o menos automática a impulsos del legislador.

La segunda línea trataría de operar más directamente sobre los elementos que, en la práctica, aseguran la eficacia de los derechos sociales: lo que exigiría en consecuencia una amplia tarea de reforma institucional

orientada a la generación de unos aparatos públicos modernizados y eficientes, capaces de enfrentar con éxito las complejas tareas prestadoras e intervencionistas desde las cuales se juega la eficacia real de tales derechos de prestación, y, en definitiva, el futuro del estado de bienestar en Europa.

Desde una perspectiva estrictamente doctrinal este desplazamiento del eje de atención tendría su expresión en la progresiva superposición sobre el concepto de *garantía* de los derechos sociales o de bienestar, del concepto de *eficacia* de los mismos. En un somero análisis del instrumental que la dogmática jurídica ha venido desarrollando sobre los derechos fundamentales, puede sugerirse que el concepto de garantía responde en parte a la tradición adquirida en el entorno de los derechos individuales o libertades “clásicas”, implicando siempre una determinada *proyección negativa* donde todo derecho fundamental viene a interpretarse desde la vieja noción de libertad “de los modernos”, o libertad negativa (implicando en consecuencia la necesidad de eliminar barreras que limiten tales derechos, generalmente procedentes de la propia esfera pública), con una estrategia de acción que suele operar *a posteriori* (es decir, una vez que se ha producido una lesión en el derecho), y que se canaliza a través del instrumento orgánico más idóneo, la instancia *judicial*.

En cambio, la lógica de la *eficacia* de los derechos sociales o de bienestar, que implican desde la esfera pública una proyección activa o prestadora coincidente con la noción de intervencionismo público, tendría por el contrario una dimensión *positiva*, que generalmente exige un tipo de actuación *a priori* (a menudo generada a partir de una dimensión interactiva que implica una proyección cuantificable de demandas o necesidades sociales), cuyo instrumento más idóneo de implementación resulta ser no el poder judicial, sino más bien el *ejecutivo-administración* (V. Cuadro I).

**Cuadro I**

	<b><i>Ambito</i></b>	<b><i>Tipo de Actuación</i></b>	<b><i>Proyección temporal</i></b>	<b><i>Dimensión Orgánica</i></b>
<b>GARANTIA</b>	Libertad negativa	Negativa (no acción)	A posteriori	Poder Judicial
<b>EFICACIA</b>	Libertad positiva	Positiva (intervención)	A priori	Administración

Naturalmente entre ambos circuitos de defensa de los derechos fundamentales, el poder judicial por un lado y la administración intervencionista por otro, opera como es lógico la instancia legislativa, que igualmente adopta en este contexto una proyección dual: para la esfera de derechos individuales o de libertad, el legislador es percibido en todo caso como un elemento

potencialmente limitador de tales derechos (exigiendo en consecuencia instrumentos de garantía en sede constitucional conforme al artículo 53.1 de la Constitución); mientras que en relación con los derechos de bienestar o de prestación (Capítulo III del Título I de la Constitución española) el legislador sería más bien un instrumento de desarrollo-garantía de los mismos (o vale decir, de eficacia), operando excepcionalmente la instancia constitucional como mera tutela en supuestos de no-acción (en la hipótesis de la inconstitucionalidad por omisión, o en el supuesto de control negativo sobre leyes restrictivas de derechos de bienestar ya configurados legalmente con anterioridad).

La cuestión reside en determinar entonces qué tipo de dimensión de control le correspondería al defensor del pueblo, al menos en relación con la estratégica esfera de los derechos sociales, y en qué medida el proceso de reformas estatutarias puede contribuir en su caso a mejorar el diseño existente.

A) En una perspectiva sintética o de balance, cabe apuntar en primer lugar que, hasta ahora, el defensor del pueblo asume inicialmente una posición funcional de tipo “parajudicial”: es decir, tramita quejas suscitadas a partir de actuaciones previas de la administración que generan eventualmente lesiones en derechos ciudadanos de una forma individualizada. Debe operar pues a posteriori y se entiende que, en última instancia, su actuación podrá conducir al rectificar el funcionamiento de las esferas administrativas correspondientes.

B) Avanzando un paso más, cabría afirmar adicionalmente que la detección de vicios en el ordenamiento permitirá eventualmente al defensor del pueblo canalizar sugerencias de reforma en determinados soportes normativos: por lo tanto su privilegiada posición de diálogo con la instancia legislativa le permitirá incidir en el entorno de la “caja negra” desde donde se ponen en marcha en su caso iniciativas legislativas (fundamentalmente para reformar soportes normativos o legales en sectores donde se detectan notorios disfuncionamientos).

C) Finalmente y en supuestos extremos cabrá la posibilidad de formular apercibimientos o hacer públicas actuaciones negligentes de determinados responsables públicos: un ámbito donde naturalmente deberá contarse con la complicidad activa de los medios de comunicación, pero donde deberá actuarse también con mucha prudencia cuando se trate de entrar en -lo que pudieran entenderse como- críticas a la clase política gobernante.

Por más que estos soportes estratégicos de la actuación de los defensores del pueblo se maximicen en determinados casos (por ejemplo, mediante los informes sectoriales desarrollados de oficio en determinadas áreas problemáticas), parece claro que las posibilidades de liberarse del modelo tradicional de control-garantía (o control *a posteriori*) para pasar a un control de eficacia, más adecuado a los valores intervencionistas propios del Estado social, siguen siendo limitadas: de ser la voz que clama en el desierto, el defensor se estaría convirtiendo en el aldabón que llama a las puertas de la administración para reclamar la satisfacción de ciertos derechos; pero deberá seguir esperando fuera, desde el exterior, la posible acción intervencionista de la esfera pública. La órbita de la administración seguirá siendo pues una caja

negra de la que únicamente podrá controlarse en su caso la posible violación de las rutinas legales, cuando se formulen individualizadamente y a posteriori determinadas quejas.

Las perspectivas avanzar más, es decir, de progresar hacia modelos flexibles y operativos de control-eficacia, canalizando las demandas sociales hasta el punto de llegar a configurarlas como auténticas demandas de acción (eficaz) de la administración para asegurar la vigencia efectiva de determinados derechos sociales, exigirían probablemente disponer de unos parámetros de control que tendrán que ir más allá de las meras declaraciones programáticas y de la pura formulación de una tabla de derechos en sede estatutaria: es decir, exigiría la inclusión en el propio Estatuto de todo un programa de políticas públicas, implicando compromisos concretos de los poderes públicos cuyo cumplimiento no se remitiría exclusivamente a la instancia electoral. Sólo en esta última hipótesis y desde estos parámetros, se produciría por fin el salto mortal del defensor del pueblo para entrar en el interior de los muros de la fortaleza de Troya: es decir, para poder convertirse en un instrumento movilizador de la oferta de la administración, abriendo la caja negra del sector público a la proyección intervencionista que, en forma de políticas públicas, debe asegurar la eficacia de los derechos sociales.

## 5. Consideraciones finales

Comprobamos pues que, más allá de la enrevesada forma como se plantea en España la dialéctica norte/sur y el riesgo de quiebra de los mecanismos de solidaridad interterritorial (a partir de un discurso nacionalista que en algunos casos llega incluso a autoidentificarse como “progresista”), emerge como verdadera sustancia del debate autonómico el dilema sobre la evolución del estado de bienestar y sus instrumentos de respuesta a las viejas y nuevas necesidades o demandas que se expresan a través de los derechos sociales, especialmente en la escala territorial. Y en este sentido, tan urgente puede ser la propuesta de la incorporación de una carta de derechos sociales de dimensión estatutaria como la demanda de una reforma sustancial de los aparatos públicos autonómicos que, hasta ahora, no han conseguido salir ni de su inercial rutina burocrática ni de su mucho más peligrosa instrumentación político-clientelar, derivando en numerosas ocasiones hacia la perversa estrategia de la no-acción.

El tópico argumento doctrinal que hasta el presente se ha venido manejando como instrumento de freno ante las propuestas (parciales y limitadas) de reforma de los aparatos públicos, consistente en el fantasma de la “huída del derecho administrativo”, tendría en este nuevo contexto un marco operativo de respuesta no sólo a través de las cartas estatutarias de derechos sociales, desde donde se diseñaría un listado de derechos sociales, sino igualmente un marco finalista o estratégico donde se establecerían los parámetros sobre los que deben operar los poderes públicos -así como los instrumentos de control y garantía de los mismos-, con posibilidad de llevar esa concreción hasta la dimensión de auténticas *políticas públicas*.

Se trataría en definitiva de ensayar la puesta en práctica de un tipo de coordenadas similares a las diseñadas en la propia Constitución Europea, donde -como ya hemos apuntado- más allá de la instancia puramente declarativa se contempla en su *Tercera Parte* todo un programa de *políticas públicas* (y no ya meras competencias) que comprometen directamente a las propias esferas tanto políticas como burocráticas encargadas de su desarrollo e implementación <sup>(19)</sup>.

En resumen, si nos situamos en una perspectiva de balance sobre proceso de aprendizaje social y la capacidad de innovación de los instrumentos intervencionistas propios del Estado social (directamente conectados con las perspectivas de implementación eficaz del sistema de valores o derechos sociales), puede afirmarse que, pese a multitud de obstáculos históricos e inercias del pasado, resulta evidente que desde numerosas instancias públicas y esferas institucionales se han venido efectivamente ensayando estrategias de respuesta a estos desafíos, en clave evolutiva o de “progreso” del Estado social: estrategias que no siempre implican como variable fundamental el coste financiero de las prestaciones y servicios, sino otros tipos de costes en términos de regulación, organización y eficacia. El problema es que tales estrategias operan sobre una realidad inexorablemente transformada, al mismo tiempo que suponen a largo plazo una inevitable transformación adicional del propio modelo originario de Estado social, dando lugar a nuevos paradigmas de acción pública acaso aún no suficientemente conocidos en nuestra doctrina.

En este contexto, la clave de informalidad en su actuación que, desde su origen, ha caracterizado a la figura del defensor del pueblo, constituye un potencial transformador que, sin embargo, se viene enfrentando a reiterados obstáculos: no solamente los que proceden de los conocidos riesgos de no-acción que amenazan siempre a la esfera político-administrativa, sino también los que derivan del tradicional modelo legal-burocrático sobre el que opera la propia administración.

Hasta cierto punto cabe decir que, en ocasiones, el defensor se ha enfrentado ya al riesgo de la no-acción, al menos en supuestos de elaboración de informes sectoriales en ámbitos en principio carentes de regulación previa. Pero subsisten los obstáculos cuando se trata de políticas públicas previamente diseñadas o implementadas de forma deficiente, donde no se logran en la práctica los objetivos de la acción intervencionista en términos sustantivos y donde, en consecuencia, los valores y derechos sociales no adquieren su vigencia efectiva <sup>(20)</sup>.

---

<sup>19</sup> Sobre el tema cfr. A. PORRAS NADALES (2004), “La configuración parlamentaria de las instituciones centrales de la Unión europea en el Proyecto de Constitución de la Convención”, en E. Gómez Corona, et al. *Una Constitución para la Ciudadanía Europea*, Navarra, Aranzadi, pps. 217-229.

<sup>20</sup> Una hipótesis, la de un deficiente desarrollo de las correspondientes políticas públicas, que permitiría incluso abrir el sistema a una de las líneas de reforma del modelo parlamentario sobre la que viene insistiendo la doctrina: la concreción del ámbito de responsabilidad de los gobernantes en áreas específicas a través de las reprobaciones individualizadas a consejeros, donde hasta ahora el paradigma, característico del parlamentarismo racionalizado, de la responsabilidad unitaria del gobierno no ha permitido desarrollos adicionales más congruentes

En cuanto al problema de la subsistencia del inercial modelo legal-burocrático, debe recordarse que se trata de un obstáculo en principio no visualizable, es decir, que se enmascara en las normalmente cordiales relaciones de colaboración entre el defensor y la esfera burocrática. Recordemos que en este ámbito el defensor sólo puede o bien localizar irregularidades de la administración o bien detectar eventualmente deficiencias normativas en los soportes legales que presiden la actuación de la misma, conforme al paradigma tradicional del estado de derecho. Sin embargo, en la medida en que se trate de operar desde unas claves de eficacia de los valores sociales, que en la práctica dependen del desarrollo adecuado de determinadas políticas públicas, el defensor del pueblo carecería hasta ahora de un parámetro de control de dimensión supralegal sobre el que poder operar con el objetivo de incidir sobre la esfera de la propia oferta pública. El desafío final será pues si, de ser la gran esfera de detección de problemas y de canalización de demandas (además del tradicional ámbito de tramitación de quejas), el defensor del pueblo puede pasar a convertirse igualmente en un impulsor de políticas públicas eficaces y, por lo tanto, en un instrumento motor de la propia administración y su labor intervencionista. Pero para conseguirlo, el defensor del pueblo deberá atravesar el tradicional “muro mágico” del estado de derecho y sus modelos convencionales de burocracia <sup>(21)</sup>, donde se enroca habitualmente la administración, perdiendo el miedo al fantasma de la huida del derecho administrativo, para encarar el problema desde la perspectiva de una reforma general del sector público conducente a una mayor eficacia del estado de bienestar autonómico.

---

con la realidad transformada del estado social contemporáneo. En una perspectiva de reforma cfr. sobre el tema G. RUIZ-RICO (2003) “Algunas propuestas para reformar el modelo de gobierno andaluz” en G. RUIZ-RICO (coord.), *El Presidente de la Junta y el Consejo de Gobierno*, Parlamento de Andalucía, Comares (colección *XX Aniversario del Estatuto*).

<sup>21</sup> Por parafrasear la conceptualización de O. KIRCHEIMER, en su “The ‘*Rechstaat*’ as magic wall”, cfr. en la edición de F. S. BURIN, K. L. SHELL (1969), *Politics, Law and Social Change. Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Nueva York, Columbia UP. En relación con la burocracia, cfr. en especial M. BARZELAY (1992), *Breaking through Bureaucracy*, cit.