

INFORME¹

Treinta años de Defensor del Pueblo Andaluz

I. INTRODUCCIÓN

Hace algo más de veinticinco años vio la luz el primer número de esta revista. Con ella inició su andadura esta sección, justamente con la referencia al Defensor del Pueblo Andaluz que acababa de cumplir cinco años. Era entonces una institución balbuciente, preocupada por dar razón de sí misma, que intentaba presentar una faz ajustada en una sociedad que desconocía los precedentes y ante la que era muy fácil presentar un perfil erróneo. Hoy encontramos una institución consolidada, madura, plenamente consciente de su papel y con una notable historia y experiencia. Cuando acaban de cumplirse los treinta años de que inició su presencia en el entorno de los poderes públicos andaluces está más que justificado volver sobre ella, contemplar su evolución y reflejar su desarrollo actual. No se trata, ahora, tanto de analizar la imagen que nos proyecta de los poderes públicos en Andalucía para lo que, sin duda, habrá tiempo en otros números de esta revista, como ya hicimos en el pasado, sino de pararnos en la consideración de la institución misma, su historia, su actividad y su inserción en el conjunto de nuestra sociedad². Creo que la institución ha dejado ya un considerable rastro de sus actuaciones que conviene destacar. La fuente más importante es precisamente la abundante información que se contiene en su excelente página web³. Especialmente importantes son sus informes anuales presentados al Parlamento de Andalucía y sobradamente contrastados que nos permiten hacernos cargo de la trayectoria y los cambios por que ha pasado la institución. Pero no se pueden desdeñar los informes especiales que sobre la más variada temática relacionada con sus competencias, ha ido elaborando y presentando a lo largo de estos años.

¹ Esta sección ha sido elaborada bajo la dirección de JOSÉ IGNACIO MORILLO-VELARDE PÉREZ.

II. PRINCIPALES HITOS DE SU DESARROLLO

El Defensor del Pueblo Andaluz (DPA) nació en 1984 en virtud de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, de Defensor del Pueblo Andaluz. Esta ley daba cumplimiento al art. 46 del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por Ley Orgánica 6/1981 de 30 de diciembre. Una de las primeras tareas que hubo de arrostrar el primer titular de la defensoría fue precisamente el desarrollo de su ley reguladora mediante el correspondiente reglamento propuesto por aquel y aprobado por el Acuerdo de 20 de noviembre de 1985 de la Mesa del Parlamento, por el que se aprueba el *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz*.

La institución que inició su desarrollo con una plantilla muy elemental -apenas catorce personas, más el propio Defensor⁴- constituye hoy una organización en la que trabajan en torno a setenta personas además del defensor y sus tres adjuntos, dotada de un presupuesto de 5.139.663 euros, de los que, como no podía ser de otra manera, 4.364.020 corresponde a Capítulo I, esto es, a gastos de personal.

En estos años la institución ha experimentado algunos cambios estructurales que merecen reseñarse por más que no afecten de forma esencial a su perfil. Así Ley 3/1996, de 17 de julio, por la que se modifica la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz incorporó un tercer adjunto con la justificación de que *se permita la máxima pluralidad en cuanto a la presencia en la misma de los Grupos parlamentarios* (E. de M).

Más adelante, la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 20 de abril, *de los derechos y la atención al menor* crea la institución del Defensor del Menor de Andalucía.

Inicialmente se vinculó esta institución a uno de los adjuntos del DPA designado por el mismo como tal. Esta situación no podía ser satisfactoria y planteó algunas dificultades de índole práctica en el ejercicio de las funciones que la Ley 1/1998 encomienda a la figura del Defensor del Menor de Andalucía, según reconoce la exposición de motivos de la Ley 11/2001, de 11 de diciembre. Me parece que dicha solución inicial no podía considerarse satisfactoria por cuanto de alguna manera podía ser

² Es propósito de la dirección de esta sección dedicar en el futuro este espacio a reseñar la labor del DPA respecto de concretos derechos de los andaluces.

³<http://www.defensordelpuebloandaluz.es/> (20 de octubre de 2015).

⁴Estructura (plantilla) inicial: 2 Adjuntos 3 Asesores responsables de Área 1 Secretaria 4 Oficiales de Gestión 2 Ujieres 1 Conductor 1 Limpiadora (14 personas más el Defensor). Primer informe 1985.

interpretada como un menoscabo de las funciones del Defensor del menor. Basándose, por tanto, en *la trascendencia de la función tuitiva de los derechos de los menores en Andalucía, así como la atribución generalista de funciones que el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la referida Ley 9/1983 hacen al Defensor del Pueblo Andaluz para la defensa de los derechos de todos los ciudadanos*, el legislador patrocina un cambio trascendental unificando en *la figura del Defensor del Pueblo Andaluz las funciones correspondientes a las del Defensor del Menor de Andalucía, auxiliado para tal fin por uno de sus Adjuntos, para lo que se amplía su número en dicha Institución*. Se pasa entonces de tres a cuatro adjuntos y así la figura del Defensor del Menor de Andalucía ha quedado fundida o adherida a la del propio DPA. Siendo quizá esta la modificación de más calado de las que se han ido configurando el perfil de la Institución, no ha sido, sin embargo la única. En diversas ocasiones el legislador ha sentido la necesidad de efectuar retoques sobre el diseño inicial que no hacen sino poner de manifiesto su carácter vivo y su adaptación a las circunstancias en que desarrolla su labor

Transcurre en la actualidad el sexto mandato del DPA y tres han sido los titulares de la institución, personas capaces de suscitar el amplio consenso que la ley exige para su nombramiento. El primer⁵ DPA agotó dos mandatos, tres el segundo⁶ y el actual titular⁷ accedió al cargo el 20 de junio de 2013, habiéndolo desempeñado, sin embargo en funciones en dos ocasiones con anterioridad. Subrayar esta circunstancia de reiteración de mandatos creo que es un juicio de valor favorable a la actuación de las personas que los han desarrollado.

La confrontación de los años transcurridos desde el inicio de la andadura de la Institución con el número de los mandatos desarrollados nos lleva a considerar uno de los problemas que el legislador ha debido afrontar y resolver en este periodo: los excesivos y dilatados periodos de vacante que impiden que en la actualidad se estuviera desarrollando un séptimo mandato como parece que la cronología requeriría.

En efecto, el 25 de enero de 1995 expiró el segundo mandato (Conde-Pumpido) y el tercero no comenzó hasta 23 de julio de 1996 (Chamizo). Transcurrió, por tanto, año y medio de vacante. Es cierto que coincidió con el periodo electoral que culminó con las elecciones de 3 de marzo de 1996, pero aun así, el lapso de tiempo no deja de ser excesivo; el tercer mandato terminó el 23 de julio de 2001 y el cuarto no comenzó hasta el 12 de diciembre de ese año –seis meses de vacante, aun sucedien-

⁵ Manuel Conde-Pumpido Ferreiro.

⁶ José Chamizo de la Rubia.

⁷ Jesús Maeztu Gregorio de Tejada.

do la misma persona, en este caso caían por medio las vacaciones parlamentarias. Entre el cuarto y quinto mandato transcurrieron casi cuatro meses (13 de diciembre de 2006 a 1 de marzo de 2007, nuevamente vacaciones parlamentarias) y entre el quinto y sexto mandato han transcurrido más de quince meses (1 de marzo de 2012 a 20 de junio de 2013). Obviamente no nos encontramos con un problema de máxima gravedad, pero tampoco debe ser cosa baladí cuando ha habido dos reformas legales para aproximar una solución, que no lo resuelve de manera plena, pues posiblemente no exista una solución netamente satisfactoria, ya que esta habría de moverse en el ámbito de una armonía política de sensibilidades coincidentes en la persona a designar para el cargo, difícil de conseguir cuando se exige reunir una mayoría tan cualificada como las tres quintas partes de los miembros del Parlamento (art.2.4 ley 9/1983) y, por otro lado también deben tenerse en cuenta la propia estructura de los periodos de sesiones y de las vacaciones parlamentarias a que alude expresamente la Ley 3/2001, de 22 de mayo.

Un primer intento de solución fue abordado por la ley 3/1996, de 17 de julio, antes citada. Esta norma, sin una mención directa, comenzaba a atisbar la verdadera naturaleza del problema, más allá de una simple cuestión meramente administrativa de sustitución de titulares para situarla en el plano de la legitimidad de la persona que ha de actuar en estas situaciones que sí invoca directamente para justificar la otra reforma que introduce, la ampliación del número de adjuntos como he destacado más atrás. Así se explica, al menos, el enfoque de la reacción frente a esta situación aparentemente desconectado: *en los casos de muerte, cese o incapacidad temporal o definitiva del Defensor del Pueblo, y en tanto el Parlamento no proceda a una nueva designación, desempeñará sus funciones, interinamente, el Adjunto al Defensor del Pueblo que determine la Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos*. Se intenta procurar al adjunto que actúa en funciones una determinada legitimidad derivada de la designación específica para esta situación.

Con todo, la solución no fue plenamente satisfactoria pues debió ser planteada de nuevo por la Ley 3/2001, de 22 de mayo. Esta ley situó el problema en su estricta dimensión con independencia de la gravedad que se le pueda otorgar: resulta oportuno garantizar la necesaria legitimidad que debe ostentar, en todo momento, el titular que ha de desempeñar las funciones propias de la Institución. En consecuencia, parece que la solución es la más adecuada en el marco de lo posible: *se opta por establecer que la continuidad en funciones se desempeñe por la misma persona titular del cargo, quien alcanzó en su día la cualificada aceptación parlamentaria, en tanto en cuanto se concluye con el proceso de designación para el siguiente mandato*, para evitar los efectos negativos que esa eventual dilación excesiva del procedimiento de designación pudiera provocar, de ahí que se establezca que *e en el caso de expiración del plazo de su nombramiento, el Defensor del Pueblo Andaluz se mantendrá en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión del titular designado para el siguiente mandato*.

El DPA no ha podido eludir los zarpaos de la crisis económica: la disposición final segunda de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, reduce de nuevo a tres el número de sus adjuntos. La exposición de motivos de la Ley se limita a anunciar la medida que incluye en una de sus disposiciones finales, sin proporcionar mayor justificación, innecesaria por lo demás en el conjunto y sentido de la propia Ley.

Para finalizar esta pequeña reseña creo que es de justicia dejar constancia del alto grado de dedicación y acierto de los tres titulares en el ejercicio del cargo. Una simple ojeada a las estadísticas contenidas en los informes de estos años es suficiente para entender la magnitud del trabajo realizado que ha culminado con un merecido prestigio de la institución en la sociedad andaluza, especialmente si se tiene en cuenta las dificultades de estos últimos años. En todo caso el DPA ha cubierto una importante misión haciéndose eco en especial de la situación de quienes de un modo más intenso han soportado y siguen soportando un periodo de crisis que no se acaba de superar.