

NUEVA DELIMITACIÓN FUNCIONAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO: DERECHOS SOCIALES Y CONTROL DE DEMANDAS

Antonio Porras Nadales
Universidad de Sevilla
2008 ⁽¹⁾

SUMARIO. 1. El nuevo marco estatutario. 2. ¿una nueva posición de los defensores? 3. Dimensiones problemáticas. 3.1. Primera dimensión: de la demanda social al diagnóstico de la realidad. 3.2. Segunda dimensión: el control de la burocracia. 3.3. Tercera dimensión: mejorar la calidad legislativa. 3.4. Cuarta dimensión: análisis de políticas públicas. 4. Cuestiones finales

1. EL NUEVO MARCO ESTATUTARIO

La oleada de reformas estatutarias de la última legislatura parece haber contribuido indirectamente a reforzar la centralidad funcional de los defensores del pueblo; al menos en la medida en que una de sus principales innovaciones consiste en la introducción de amplias declaraciones de derechos que se sitúan de lleno dentro del espectro de los derechos sociales o de prestación, implicando en consecuencia considerables desafíos en orden a asegurar su vigencia efectiva.

Unos desafíos que se acrecientan si consideramos que, por ahora, las líneas jurisprudenciales marcadas por el Tribunal Constitucional en su sentencia 247/2007 sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana parecen incidir en afirmar la naturaleza programática o finalista de tales derechos, requiriendo de la posterior actividad legislativa de los parlamentos autonómicos para adquirir su auténtica dimensión subjetiva y su fuerza vinculante. Lo que significa en definitiva que la gran expansión declarativa de los nuevos textos estatutarios sigue dejando abierta una gran brecha problemática en lo que se refiere a los mecanismos de garantía de tales derechos; pues a diferencia de los tradicionales derechos individuales de libertad que pretenden restringir la presencia del poder público para asegurar esferas de autonomía de los ciudadanos, la propia naturaleza de los derechos sociales o de prestación determina un sistema complejo de garantías donde la dimensión estrictamente declarativa debe complementarse con la programática o finalista, que establece responsabilidades activas para los poderes públicos, hasta culminar en toda

1. Publicado en: *Los Retos de los Defensores del Pueblo Autonómicos ante el nuevo marco estatutario*, Sevilla, 2010, Defensor del Pueblo Andaluz, (ISBN 978-84-92576-104), págs. 75-96, donde se recogen las actas de las Jornadas sobre “Los retos de los Defensores del Pueblo autonómicos ante el nuevo marco estatutario” celebradas en Baeza (Jaén), 19-20 junio 2008.

una estrategia de tipo instrumental donde las organizaciones públicas deben poner en marcha actuaciones intervencionistas eficaces capaces de asegurar el cumplimiento de tales objetivos. Todo lo cual implica un considerable reforzamiento de las tareas de control sobre la actividad intervencionista de la esfera pública autonómica, de la que dependerá en última instancia la vigencia efectiva de los derechos sociales o de prestación.

De este modo los derechos sociales se interconectan necesariamente con la dimensión intervencionista propia del Estado social o *welfare state*, proyectada ahora sobre la escala territorial y afectando no sólo a la dimensión programática o finalista que debe orientar la actuación de los poderes públicos al servicio de todo un conjunto de valores declarados, sino igualmente a la proyección instrumental de los aparatos públicos en torno a determinadas actividades de prestación que deben alcanzar ciertas cuotas de eficacia.

Se trata pues de un marco problemático complejo, donde la exigencia de garantías formales se interconecta con el requisito de la eficacia de la actividad prestadora desarrollada por los poderes públicos, fundamentalmente por la administración intervencionista. En consecuencia los circuitos de control que operan en este ámbito tendrán igualmente una dimensión más compleja, en el sentido de que deben responder a claves de control positivo que implican, como un factor problemático, al fenómeno del intervencionismo público, sus cuotas de eficacia y los riesgos de no-acción.

2. ¿UNA NUEVA POSICIÓN DE LOS DEFENSORES?

Con independencia del debate general sobre los mecanismos de garantía y sobre los instrumentos encargados de asegurar la eficacia prestadora de los poderes públicos al servicio de los derechos sociales o de prestación, parece evidente que el nuevo diseño estatutario trata de hacer recaer sobre la esfera autonómica el grueso de la acción intervencionista correspondiente, siguiendo en general una pauta histórica de desplazamiento del *welfare state* hacia los circuitos periféricos del sistema. Esto significa que, al menos en teoría, es posible por primera vez pensar en la ubicación del defensor del pueblo autonómico dentro del proceso global de la acción pública; o sea, dentro de un itinerario intervencionista que abarcaría desde los soportes dogmáticos o declarativos concretizados en forma de derechos hasta los resultados finales de la acción pública en forma de impacto sobre el tejido social; pasando lógicamente tanto por el diseño legal y estratégico como por la esfera organizativa y prestadora de la burocracia y el sector público.

Dejando por ahora de lado la duda acerca de si una dimensión tan autoreferencial de la acción, que refuerza la instancia territorial autonómica en detrimento de las restantes esferas institucionales, resulta ser o no la más adecuada para el contexto abierto e interdependiente donde se supone que debe progresar la acción pública propia del presente -particularmente en el entorno multinivel europeo-, parece que el nuevo desarrollo estatutario nos

permite en todo caso reconstruir un escenario intervencionista donde el defensor puede estar presente en todos o casi todos los momentos en que se descompone el diseño de la acción pública.

En este sentido debemos comenzar recordando que en primera instancia la dimensión funcional más estricta del DP suele ser la acumulación de quejas ciudadanas, entendidas como expresión elaborada de una “demanda social”: sólo en un segundo momento procesal el DP debe progresar en la investigación de la actuación administrativa, ponderando en su caso los soportes legales que le sirven de fundamento y operando así en el ámbito de la propia “oferta pública”. En consecuencia se trata de una figura que mantiene amplias posibilidades de actuación subsidiaria, tanto para la canalización de demandas sociales una vez formalizadas en forma de derechos sociales, como para el control de las correspondientes políticas públicas que deben diseñarse desde la esfera pública autonómica en respuesta a las mismas: una doble serie de ámbitos que parecen haber conquistado cuotas adicionales de desarrollo en el nuevo marco estatutario.

En teoría pues, el DP está presente prácticamente en todos y cada uno de los confines problemáticos en que se desenvuelve la actuación pública en el contexto intervencionista territorial propio de un Estado social avanzado. En un *primer* ámbito, relacionado con la demanda ciudadana, la experiencia empírica parece demostrar la existencia de amplias capacidades no ya para la estricta canalización de quejas formalizadas por los ciudadanos, sino también para poner en marcha labores de investigación autónoma o de oficio que permiten detectar sectores problemáticos en ámbitos sociales caracterizados a veces por su escasa capacidad de autoorganización e interlocución: ya sean sectores que se corresponden con intereses difusos o bien sectores marginados o excluidos; o incluso sectores problemáticos emergentes con un alto potencial de incidencia futura. En un *segundo* ámbito, relacionado con la oferta pública, la agrupación de núcleos problemáticos le permite formular un diagnóstico negativo sobre la propia actuación pública, detectando aquellos ámbitos donde el intervencionismo público se demuestra insuficiente para el cumplimiento de los fines asignados por el ordenamiento, llegando incluso a aproximarse hasta una auténtica evaluación de políticas públicas.

Si formalmente la configuración institucional del DP no parece haber experimentado innovaciones sustanciales en los nuevos textos estatutarios ello significa que su actuación se sigue caracterizando por esta habitual dualidad funcional: por una parte, es una institución que opera en la esfera de la sociedad civil con el objetivo de proteger los derechos ciudadanos; y por otra, es un instrumento que trata de incidir en la esfera pública mediante sus funciones de supervisión de la administración, operando genéricamente dentro del ámbito de los sistemas de control o “*accountability*” de los poderes públicos. En una teórica y simplificada visión inicial podría entenderse que entre ambos circuitos se opera una especie de ajuste automático: o sea, del mismo modo que se afirmaba en la antigua teoría económica que toda demanda genera su propia oferta o viceversa (según la llamada *Ley de Say*),

cabría presumir que toda detección de un ámbito problemático por parte del defensor (o demanda social) genera la correspondiente respuesta correctora por parte de la esfera pública responsable (u oferta pública). Sin embargo, esta idílica concepción general según la cual todo núcleo problemático social donde se detectan situaciones lesivas para los derechos humanos acaba siendo resuelto de una forma eficiente y automática por la posterior intervención positiva de la administración, contando en su caso con la actuación mediadora del defensor, no parece una hipótesis suficientemente confirmada por los hechos.

Frente a esta visión idealista del proceso global de la acción pública, lo que emerge más bien es todo un conjunto de ámbitos problemáticos dentro de los cuales el defensor tendrá que desplegar distintos tipos de respuestas y estrategias, poniendo en marcha los recursos disponibles y movilizándolo su sistema de alianzas.

3. DIMENSIONES PROBLEMÁTICAS

3.1. Primera dimensión: de la demanda social al diagnóstico de la realidad

En primera instancia parece claro que la tarea principal del defensor consiste en una labor de detección de problemas, ya sea mediante la rutina de la recepción de quejas, o bien poniendo en marcha labores de investigación desarrolladas de oficio. A partir de esta labor inicial se redactan los periódicos *Informes* al Parlamento que reflejan al cabo del tiempo uno de los mejores diagnósticos en negativo de la realidad social y su sistema de necesidades. En tales *Informes* se puede cuantificar y clasificar hasta el máximo detalle el tipo de derechos o valores sociales que resultan lesionados así como su evolución a lo largo del tiempo.

La interrogante consistirá en si más allá de la mera serie enumerativa, entendida a modo de simple tabla estadística, en realidad tras el Informe del DP se esconde algo mucho más decisivo y trascendental: una especie de radiografía en negativo de la realidad social que puede llegar a ser concebida, desde una visión estratégica de la acción, como un auténtico “diagnóstico problemático” de partida, desde el cual sería posible condicionar u orientar tanto la propia filosofía instrumental como la estrategia finalista y el diseño mismo de la acción intervencionista que deben poner en marcha los poderes públicos.

Naturalmente tal visión debe inspirarse en la constatación de que en general, y particularmente en el contexto predominante de la “videopolítica” contemporánea, la percepción sobre la naturaleza problemática de los asuntos colectivos y la propia dimensión científico-objetiva de los *diagnósticos* sobre la realidad social ⁽²⁾ parece experimentar un cierto

² Al respecto cfr. A. Porras Nadales, *Diagnosis y programación política en el estado autonómico*, Sevilla, 1996, IAAP

declive al servicio de la dimensión competitiva de la política y su proyección virtual o cosmética sobre la arena de los *mass media*. Así, desde la perspectiva del gobierno, los diagnósticos tienden a montarse crecientemente sobre una visión virtual y superoptimista de la realidad ⁽³⁾ reflejando un imaginario hedonista e idílico que suele enfrentarse a la dimensión negativa e hipercrítica manejada normalmente por la oposición: la deriva bipolar en que viene decayendo nuestro sistema político se traduce finalmente en una progresiva reordenación maniqueísta de las visiones de la realidad, lo que a veces puede dificultar incluso la mera constatación de la existencia de momentos de crisis económica.

Las posibles voces autorizadas o neutrales, es decir, las procedentes del medio académico o científico, que teóricamente deberían ser uno de los sustratos fundamentales para tales diagnósticos de la realidad, parecen experimentar por su parte fenómenos de progresiva dependencia o colonización de los circuitos del gasto público, en una sorda y difusa renuncia a la libertad crítica que discurre en paralelo a la incomodidad que, por su parte, suele manifestar el poder establecido frente a toda perspectiva crítica. Téngase en cuenta que en general la investigación social desarrollada en centros académicos se financia con fondos públicos y responde en consecuencia a determinados criterios orientadores diseñados desde la propia esfera gubernamental.

En consecuencia, ante este relativo vacío de soportes científicos ¿dónde encontrar un diagnóstico objetivo, crítico, dotado de autoridad y suficientemente compartido de la realidad que sirva como base para un diseño congruente de la acción intervencionista? Una sugerente hipótesis que cabe plantear sería si tal diagnóstico problemático -o al menos determinados elementos del mismo- no podría encontrarse en los propios Informes del DP. Así, frente a las percepciones idílicas de la realidad social, frente a la llamada “paradoja de la satisfacción” y la visión positiva de la actuación de las esferas públicas que maneja el discurso gobernante, y frente a los discursos apriorísticamente críticos que -con razón o sin ella- procura montar la oposición, los Informes del DP estarían suministrando en cambio una imagen o perspectiva crítica sustentada en datos objetivos que debería ser tenida en cuenta tanto para matizar los diagnósticos “oficialistas” como para apoyar la labor científica de los sectores investigadores o *think tanks* del sistema.

Debe recordarse que se trata de un conjunto de datos procedentes del circuito de retroalimentación del sistema; es decir, quejas emanadas

³ Que en algunos casos, como en Andalucía, se proyectan incluso en un auténtico horizonte utópico que parece más orientado a asegurar la adhesión de los “*hooligans*” que a reforzar su dimensión colectiva: Andalucía estaría “imparable”, “al máximo”, y prácticamente se configura casi como una auténtica “California” de Europa. Una visión que refleja la denominada “paradoja de la satisfacción” y que choca periódicamente con las series estadísticas comparadas que publican organismos investigadores neutrales. Sobre la noción de “paradoja de la satisfacción” cfr. M. Pérez Yruela, “Para una nueva teoría de Andalucía: cambio y modernización en la sociedad andaluza”, en E. Moyano Estrada, M. Pérez Yruela, (eds.) *La Sociedad Andaluza [2000]*, Córdoba, 2002, IESA.

desde el mismo seno de la ciudadanía a partir del entorno intervencionista en que se desarrollan las diversas políticas públicas y actuaciones burocráticas. Desde esta perspectiva, y por evidentes razones metodológicas, sería importante tratar de reclamar que los sucesivos Informes de los DP consiguieran como mínimo uniformizar u homogeneizar sus cuadros estadísticos así como el modo de procesar y ofrecer la información; tanto en sus series cronológicas como al nivel comparado. Porque si consideramos a estos Informes como elementos de un diagnóstico crítico de la realidad, estaríamos en realidad ante algo más importante que una mera serie de pinceladas descriptivas, a modo de instantánea estadística meramente coyuntural de la demanda social, o incluso simple justificación de la labor realizada por el DP. Por el contrario, desde esta nueva perspectiva estaríamos ante una preciosa información elaborada que debería constituir uno de los soportes fundamentales para todo diagnóstico crítico de la realidad a efectos de determinar cualquier estrategia de actuación frente a la misma; una información que merecería desplegarse en series homogéneas a lo largo del tiempo, como demostración reiterativa de los ámbitos de actuación pública que no consiguen realmente alcanzar cuotas suficientes de eficacia.

Podemos ensayar una comprobación elemental de este primer abordamiento del problema, por ejemplo mediante una serie estadística como la que reflejarían los Informes del DPA desde 2001 hasta 2007, o sea, en una primera serie del siglo XXI. En la agrupación final descubrimos que los apartados problemáticos reiterativamente mayoritarios durante esta etapa son, por este orden: justicia (incluyendo menores y centros penitenciarios); obras públicas, urbanismo y vivienda; salud; educación; medio ambiente; y trabajo y seguridad social.

En total, este bloque de seis materias integra cerca del setenta por ciento del número total de quejas presentadas durante el periodo 2001-2007, con la siguiente descripción (Tabla I):

Tabla I. Quejas presentadas al DPA, periodo 2001-2007

Materia	Numero de quejas Presentadas	Porcentaje
Justicia	6139	18%
Obras públicas	5080	15%
Salud	3834	11%
Educación	3647	10%
Medio Ambiente	3119	9%
Trabajo y SS	1518	4%

(Fuente: Defensor del Pueblo Andaluz)

Si tratamos de encarar estas cifras desde la perspectiva de un diagnóstico problemático de la realidad, resultaría que la Andalucía de la

“*Segunda Modernización*” a comienzos del siglo XXI presenta ciertamente abundantes carencias procedentes de la que teóricamente podríamos denominar como la “primera”: los elementos físicos o territoriales (obras públicas, urbanismo, vivienda), asistenciales (salud) e inmateriales (educación) siguen constituyendo evidentes núcleos problemáticos reiteradamente apuntados por los ciudadanos andaluces a comienzos del siglo XXI.

Se trata ciertamente de una información que no siempre se corresponde con las prioridades reflejadas tanto en el discurso político como en el discurso mediático predominante. Incluso en su presentación a la cámara el propio DPA suele acompañar su Informe con una selección temática de segundo nivel, donde se incluyen asuntos que se consideran de mayor actualidad (por ejemplo, para el periodo analizado, aparecen materias como el acoso laboral, ruidos urbanos, violencia de género, hábitos de la “nueva adolescencia”, riesgos de inundaciones, “*mobbing*” inmobiliario, violencia escolar, etc.). Si, yendo más allá de los datos brutos, tratamos en efecto de avanzar en lo que sería un segundo nivel de elaboración de la información recopilada por el DPA, encontraremos seguramente algunos puntos de interés:

1. En primer lugar los Informes no sólo incluyen en rigor series de quejas formales (o sea, situaciones de lesión de derechos en ámbitos de la actuación de los poderes públicos), sino que a veces detectan más bien “carencias”, o sea, ámbitos de no-acción de los poderes públicos, donde en consecuencia no existen respuestas ante determinados ámbitos problemáticos (4). Es posible incluso que la estrategia de detección de ámbitos problemáticos allí donde no existe actuación intervencionista pública previa constituya precisamente la línea de orientación que impulsa la mayoría de los Informes especiales, donde generalmente es posible profundizar de un modo más específico en los factores causales que están detrás de todo núcleo problemático sectorial, intensificando así la indagación en términos de diagnóstico de la realidad.

2. En segundo lugar puede constatarse que la “información destacada” que suele preocupar a los defensores en el momento de la presentación de sus Informes parece rendir un inevitable tributo a la actualidad. La comparación entre la serie estadística de quejas del Informe general frente a los datos seleccionados que se ofrecen en las presentaciones anuales, en Pleno o Comisión, refleja con bastante claridad el intento de destacar temas emergentes que precisamente por su mayor novedad suelen tener un mayor grado de actualidad mediática; aunque no siempre se conforman como

4 Así por ejemplo la presentación del Informe del año 2003 del DPA recoge, tras la referencia a Informes especiales, el siguiente apunte: “*Destacamos este año las carencias que persisten en dos sectores sociales: las políticas de género y la violencia contra las mujeres, así como los problemas de integración de discapacitados y accesibilidad en el ámbito escolar*”.

elementos de una futura serie estable de quejas mantenida a lo largo del tiempo. Ya hemos destacado algunos de los temas espigados en esta serie, como ruidos urbanos, violencia de género, hábitos de la “nueva adolescencia”, riesgos de inundaciones, “*mobbing*” inmobiliario, violencia escolar, etc.

3. Finalmente podríamos sugerir en tercer lugar la presencia emergente de un último estrato discursivo que trataría de avanzar en el sentido de auténtico diagnóstico “cualitativo” de la realidad, es decir, tratando de superar algunas de las falacias que la mera serie estadística puede presentar en primera instancia, para incidir en los aspectos más sustantivos que se deducen de los resultados del Informe. Seguramente hasta ahora tal enfoque analítico parece estar presente sobre todo en la esfera de los Informes especiales; pero cabría añadir que, más allá de las puras tablas iniciales de las quejas presentadas o de las carencias detectadas, el Informe anual del DP debería acaso tratar de avanzar en un análisis de dimensión cualitativa donde las series estadísticas iniciales o “brutas” se desbrozaran hasta conseguir un auténtico “perfil problemático” de la realidad. Se enfrenta aquí un problema metodológico similar al que suele afectar al tratamiento estadístico de las preguntas parlamentarias (instrumentos a los que también cabría atribuir, en un sentido distinto, un carácter de diagnóstico problemático de la realidad), donde la existencia de las series de las llamadas “preguntas fotocopia” obliga frecuentemente a reconsiderar las cifras brutas. El objetivo sería pues sí, en su presentación de Informes, el DP puede llegar a diseñar un *perfil* de los aspectos problemáticos más sustanciales que se deducen del balance anual de su actividad, o incluso de la serie de aspectos problemáticos que se reiteran y mantienen a lo largo del tiempo, desplazando a un segundo plano aquellos asuntos que se consideran de una relevancia secundaria. Lo que contribuiría a mejorar la significación de la información suministrada, hasta el punto de perfilarse como un auténtico diagnóstico problemático de la realidad presente.

En resumen, cabe entender que, tras la rutina de la presentación de Informes entendidos como meras series estadísticas de quejas tramitadas, puede esconderse en realidad un núcleo problemático del máximo interés tanto para la investigación social como para la propia filosofía orientadora de la acción pública. Lo que exigiría seguramente tratar de otorgar un tratamiento más cuidadoso a una preciosa información estadística asentada sobre una reiterada confirmación de cifras que se suceden año tras año, donde puede reflejarse un auténtico diagnóstico problemático de la situación real de los ciudadanos.

Se trata por otra parte de un tipo de información que, paradójicamente, suele ser a menudo bastante ignorada o relativamente olvidada en su manejo y utilización por los operadores del sistema: bien sea porque a veces puede ser una información “incómoda” para la clase gobernante o bien porque resulta escasamente espectacular para los creadores mediáticos. Incluso con frecuencia es lamentablemente ignorada

por los investigadores sociales y escasamente tenida en cuenta por juristas y politólogos, a pesar de su trascendencia estratégica. Debemos insistir sin embargo en que se trata de una información generada “desde dentro” del propio sistema institucional y que, en consecuencia, debería servir como un instrumento de retroalimentación no sólo para el propio debate parlamentario sino para la tarea misma de diseño estratégico de la acción por parte del ejecutivo. Así por ejemplo, cuando en los periódicos debates sobre el estado de la comunidad tanto el presidente como los líderes de la oposición enfrentan sus visiones políticas de la realidad ¿no sería legítimo exigir que se expresara con claridad qué presencia o significación tiene en sus respectivos discursos la información suministrada por el último Informe del defensor del pueblo?

3.2. Segunda dimensión: el control de la burocracia

Si en su primera y originaria dimensión el defensor debe desplegar una labor de auténtico investigador o detector de problemas sociales, en cambio a la hora de hacer frente a las complejas exigencias que impone el intervencionismo público, su actividad se tornará progresivamente más compleja al tiempo que se desplaza desde la arena de la sociedad hacia el ámbito del sector público. Aunque es cierto que en este ámbito el DP podrá manejar, en sus relaciones con las instituciones públicas, tanto el palo de la crítica o la denuncia como la zanahoria de la cordialidad o la cortesía institucional, sin embargo al final acabará enfrentado al auténtico núcleo problemático del que depende la vigencia de los derechos sociales: el de la capacidad efectiva de resolución de problemas por parte de las organizaciones públicas. Es decir, el núcleo estratégico de “*problem-solving*” al que deben enfrentarse las democracias contemporáneas.

Y naturalmente, salvo que decida inclinarse por la filosófica opción de esperar y ver, a la hora de hacer frente a tan ardua tarea no tendrá más remedio que desplazarse desde las procelosas aguas de la compleja realidad social hacia las no menos procelosas del propio sector público donde, como mínimo, tendrá que hacer frente a una larga serie de obstáculos que podríamos identificar con tres diferentes núcleos problemáticos: la burocracia, el derecho y la política.

Teóricamente su nivel más inmediato de acercamiento se situaría en clave estrictamente jurídica, o jurídico-burocrática: es decir, en la constatación de un deficiente cumplimiento por parte del funcionario o responsable público correspondiente de las rutinas burocráticas establecidas en base legal, dando lugar en su caso al correspondiente apercebimiento. Se trataría del nivel más elemental que, desde la perspectiva tradicional de un Estado de Derecho, suscita la hipótesis de la lesión de un derecho ciudadano por parte de la administración pública, y donde en consecuencia las previsiones legales que configuran el status funcional del DP tienen mejor acreditada su operatividad. Y es que, al menos en teoría, la mera corrección de un deficiente cumplimiento de las rutinas burocráticas

constituye casi una pura anécdota dentro del tradicional orden jerárquico propio de la administración. Incluso, hasta cierto punto, cabría sugerir que, funcionalmente, el defensor se limitará aquí a operar como un mero auxiliar de la propia inspección de servicios de la correspondiente administración afectada.

Dos son como mínimo los ámbitos problemáticos que subyacen tras esta tarea de control burocrático.

(A) El primero de ellos estaría relacionado con la propia transformación del modelo de administración sobre el que se supone debe operar el DP. Pues debe recordarse que en las democracias contemporáneas hay abierta desde hace algún tiempo una agenda de reformas en el sector público, ya sea a través de programas de modernización (que tienen su contenido estelar en la informatización administrativa y la posibilidad de realizar tramitaciones *on-line*) o bien sea a través de la introducción de nuevos paradigmas como la nueva gestión pública o la *gobernanza*, que inciden en los núcleos más sustantivos del sector público. Son procesos de reforma que responden en parte a una auténtica pauta de aprendizaje histórico conectada con el desarrollo del intervencionismo público: y es que, de una u otra manera, parece haberse generalizado ya en los sistemas políticos contemporáneos la conciencia crítica de que la mera formulación de unas líneas de actuación intervencionista en soportes formales o informales no supone de un modo automático el logro de los objetivos formulados, implicando la realización efectiva del sistema de derechos o valores previstos en la normativa suprema, que se canalizarían de forma automática a través de una burocracia mecánica de tipo legal-racional. Lo que se va a traducir en consecuencia en la aparición de nuevos modos de organización y nuevas estrategias de acción, suscitando así el paralelo desarrollo de nuevos mecanismos de control, que implicarán en la práctica el desarrollo de nuevas iniciativas de actuación por parte de los defensores del pueblo.

Tales modificaciones de la burocracia suponen normalmente una evolución desde los modelos tradicionales preestablecidos hacia experiencias de innovación vinculadas al desarrollo del intervencionismo, lo que permite establecer una secuencia histórica que reflejaría los distintos estratos que se han ido superponiendo en las administraciones democráticas contemporáneas a lo largo del tiempo, distinguiendo en principio entre:

- (a) Una administración condicional o legal-burocrática ajustada a meras rutinas procedimentales cuyas coordenadas históricas proceden del contexto liberal y se definen en nuestro país a principios del siglo XX.
- (b) Una administración finalista o tecnocrática que pretende conseguir los objetivos fijados desde la esfera pública, que coincide con la fase histórica de expansión del Estado social a mediados del siglo XX.
- (c) Una administración adecuada a consensos que debe asegurar cauces de participación ciudadana para determinar los contenidos y

modos de su propia actuación, cuyo momento de surgimiento coincide con las décadas finales del siglo pasado.

La superposición de estos tres estratos generará en la práctica contenidos problemáticos diferenciados, incrementando normalmente el grado de complejidad de las organizaciones públicas y exigiendo labores distintas en las tareas de control que afectan al Defensor del pueblo (*Cuadro I*).

Cuadro I

Modelo de Estado	Modelo de Administración	Tipos de Derechos	Ámbitos Problemáticos	Función del Defensor
Estado de Derecho	Condicional	Individuales	Rutinas burocráticas Diseño legal	Controlador
Estado Social	Finalista- Instrumental	Sociales o de Bienestar	Eficacia/eficiencia Cumplimiento de fines	Evaluador de Políticas
Estado Democrático	Adecuada a Consensos	De participación	Riesgos de captura Intereses difusos	Mediador social

El riesgo adicional consistirá en que los posibles “modelos ideales” que subyacen tras estas tres categorías pueden igualmente adolecer de un desarrollo negativo, a modo de modelos perversos, suscitando así diversos tipos de riesgos: desde la opacidad formalista hasta la denominada “huida del derecho administrativo”, o la proyección meramente “adhocrática” que a veces está presente en el diseño de esferas institucionales autónomas, así como los riesgos de un participacionismo difuso que no consigue ser orquestado adecuadamente hacia horizontes estratégicos bien definidos o que puede ser manipulado desde las esferas públicas mediante mecanismos de tipo clientelar.

Todo lo cual exigirá seguramente del defensor del pueblo una perspectiva flexible para ponderar y valorar los distintos modelos organizativos existentes en cada caso, sus posibilidades y límites, así como sus resultados en términos de eficacia intervencionista.

(B) Sin embargo, si la evolución del modelo de administración condiciona en gran parte la tarea del DP, hay un problema más sutil y seguramente más decisivo cuando se trata de operar sobre la compleja figura de los derechos sociales o de prestación: el modo de hacer frente a los riesgos de *no-acción* por parte de la esfera burocrática pública. Y es que, del mismo modo que habíamos presumido una especie de automatismo en las relaciones generales de “demanda/oferta” entre esfera social y esfera pública, igualmente cabe presumir la existencia de una falsa relación

automática entre la determinación de fines y objetivos en soportes estatutarios o legales y su desarrollo posterior por la burocracia; pues es un hecho comprobado en el análisis de políticas públicas que la mera existencia de soportes legales suficientes no siempre asegura el posterior desarrollo eficiente de la correspondientes acción intervencionista.

El problema ha sido claramente diagnosticado en algunos Informes del DPA en relación con el desarrollo normativo sublegal, como una esfera donde pueden producirse bloqueos que acaban afectando negativamente al desenvolvimiento de la actividad intervencionista. Así, en la presentación del Informe de 2004 se aludía a *“La falta de desarrollo normativo o reglamentario de prestaciones o planes de actuación aprobados pero que necesitan su concreción para ser ofrecidos a la ciudadanía.”* Y se insistía, en relación con las exigencias de desarrollo de soportes legales: *“En algunos de estos supuestos, la situación parte de normas de rango de Ley. Textos que se incorporan a nuestro ordenamiento y que suponen un meritorio avance en la plasmación de políticas de impacto social dirigidas a determinados colectivos como mayores, drogodependientes, menores o poblaciones con singulares dificultades de integración no ya social, sino educativa, o laboral. Sectores o colectivos que saludan con lógica satisfacción la plasmación legal de muchas líneas de intervención muy demandadas pero que, a la hora de concluir el lógico proceso para hacer reales y efectivas estas intervenciones, se encuentran con la traba de hacer depender la satisfacción de estas prestaciones o ayudas de un posterior desarrollo normativo reglamentario o de otro rango que no se ha acometido”*

Más allá de esta esfera específica, debe reiterarse que el riesgo de la no-acción constituye una de las amenazas generales más consistentes al desarrollo del estado intervencionista: bien sea por deficiencias propias de la esfera política (dimensión cosmética de la acción, estrategia de meros posicionamientos de proyección mediática, dependencia de decisiones que proceden “de Bruselas”, etc.) o bien por vicios o rutinas vinculadas a la más casposa tradición burocrática (una concepción de la acción pública basada en la estrategia de elusión de riesgos, donde normalmente quien no actúa no se equivoca, y a menudo quien se mueve demasiado, al final no asciende).

Las amenazas de la no-acción desde la esfera burocrática intervencionista constituyen en efecto uno de los más graves ámbitos problemáticos a los que debe hacer frente del defensor del pueblo en el contexto de las democracias contemporáneas exigiendo estrategias de control positivo en una labor de estímulo o de apoyo a la acción intervencionista.

3.3. Tercera dimensión: mejorar la calidad legislativa

La serie problemática experimentaría una complicación adicional cuando la “aparente” actuación deficiente de un determinado órgano administrativo no responde en realidad a un incumplimiento de las rutinas o de las previsiones legales sino más bien a un riguroso cumplimiento de las

mismas. Es decir, cuando el problema resultante no consiste en una mala práctica sino en un deficiente diseño legal, a partir del cual se generan en última instancia actuaciones públicas lesivas para derechos ciudadanos. Es este el momento en que la actuación del DP debe proyectarse hacia el siguiente núcleo problemático, el que se refiere a la propia configuración del ordenamiento jurídico que debe aplicar la administración.

Cabría pensar que la privilegiada posición de diálogo del defensor con el propio Parlamento le debe permitir en este caso un fácil cauce de interlocución para presentar las correspondientes propuestas de reforma legal, en sus periódicos *Informes*. Y de hecho puede detectarse una práctica operativa en tal sentido. La inexistencia en Europa de una experiencia similar a la "*legislative oversight*" propia de la tradición norteamericana, provoca una relativa carencia de mecanismos de retroalimentación que operen como instrumentos correctores de los propios soportes legales generando así el riesgo difuso de una degradación del ordenamiento ante la ausencia de mecanismos de autocorrección. Parece evidente que, en este contexto, uno de los circuitos fundamentales que permitirían asegurar un adecuado *feed-back* del sistema legal a lo largo del tiempo puede recaer sobre las espaldas del defensor del pueblo.

En este caso el primer problema, de carácter procesal, consistirá en que las labores de saneamiento del ordenamiento implican en última instancia la puesta en marcha de la correspondiente iniciativa legislativa, potestad de la que formalmente carece el propio DP, exigiendo pues una movilización activa de los sujetos legitimados para ello (normalmente el propio gobierno). Lo que significa que del universo problemático del derecho, la pelota comenzaría a pasar al de la política. Pero no se trata solamente de que el gobierno o los grupos parlamentarios consideren oportuno o no poner en marcha en un determinado momento la correspondiente capacidad de iniciativa legislativa a petición del defensor, sino de que adicionalmente tal iniciativa debe hacerse un hueco en la agenda parlamentaria que, como es bien sabido, en la práctica suele estar directamente condicionada a su vez por la propia agenda política. La noble concepción del defensor como un circuito impulsor de los procesos de autodepuración del ordenamiento jurídico, reproduciendo pautas similares a la "*legislative oversight*", resultará pues condicionada finalmente por todo un cúmulo de factores de oportunidad o de agenda desde los cuales se deciden en última instancia los impulsos causales que conducen al ejercicio efectivo de una iniciativa legislativa. La capacidad del defensor para hacerse un hueco en esta agenda dependerá ahora de claves de diálogo institucional, posibilidades de apoyo mediático a determinadas iniciativas y capacidad argumentativa ante el propio legislador. Es decir, el defensor deberá constituirse en un elemento activo al servicio de una mejor calidad legislativa.

Pero cuando el horizonte problemático se determina en términos de calidad legislativa, seguramente el problema sustantivo más importante consistirá en el modo de hacer frente desde esta perspectiva a la creciente tendencia a entender los desarrollos legales de derechos sociales como un

nuevo tipo de *derecho declarativo*: es decir, se trataría de la idea implícita de que la misión de la ley debe reducirse a la mera invocación o “*proclamatio*” de los derechos, sin necesidad de establecer desarrollos instrumentales o adicionales específicos. Subyace en esta concepción, que ignora las exigencias propias del moderno derecho intervencionista, no sólo una clara inclinación instrumental hacia el camino más fácil para conseguir productos legales rápidos y brillantes sino también una imperceptible visión filosófica de tipo “neoliberal”, en el sentido de entender que la misión del legislador termina con la mera labor declarativa, corriendo a continuación a cargo de los restantes elementos del sistema la tarea de poner en marcha los adecuados mecanismos de garantía encaminados a asegurar la vigencia efectiva de tales derechos (unos mecanismos que operarían a la manera de la vieja concepción mágica de la “mano invisible” atribuida al mercado).

En términos generales puede aceptarse que este tipo de derecho declarativo reviste una cierta fuerza expansiva en el contexto contemporáneo en la medida en que opera en una dimensión cosmética o retórica proyectada de forma inmediata hacia la ciudadanía, aunque dejando en una esfera opaca y llena de incertidumbres tanto los mandatos normativos específicos que se conectan con tal dimensión declarativa como los elementos instrumentales y estratégicos que deben ponerse en marcha para asegurar la vigencia efectiva de los derechos regulados. Sería pues una suerte de deriva retórico-cosmética del derecho, que incide exclusivamente en su dimensión finalista o meramente declarativa, presentando textos legales de gran brillantez retórica pero escasa sustancia normativa, de grandes horizontes finalistas pero reducidos soportes instrumentales.

Pues bien, si el defensor carece en principio de iniciativa legislativa en sentido formal y si realmente existen ciertas tendencias degradativas en los soportes legales que regulan derechos, el problema final consistirá en deducir si en los nuevos Estatutos de Autonomía aparecen algunos mecanismos de control, eventualmente en manos del defensor del pueblo autonómico, que permitan una actuación específica en este sentido. En el caso catalán el artículo 78 del Estatuto establece que “*El Síndic de Greuges puede solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento, cuando regulan derechos reconocidos por el presente Estatuto*”, en lo que parece un modelo de control previo “a la francesa”.

En el caso andaluz, el artículo 38 del Estatuto establece que la actividad parlamentaria de desarrollo legal de los derechos recogidos en el mismo deberá respetar el contenido establecido por el Estatuto, incluyendo específicamente la determinación de “*las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos*”. Aunque no existe en este caso una cláusula específica de atribución al DPA, está claro que dentro del Capítulo IV del Título I dedicado a las garantías de los derechos la única institución recogida de forma explícita (en el artículo 41) es la del

Defensor: en consecuencia es posible afirmar que será éste el encargado en primera instancia de elevar al Parlamento tanto los requerimientos por la inexistencia de desarrollo legal suficiente en ciertos ámbitos (en una difusa aproximación a lo que sería un cierto control por omisión), como en su caso la constatación de un control negativo por la eventual inexistencia de un respeto en tales leyes al contenido establecido en el Estatuto, particularmente en términos instrumentales o de fijación de las “prestaciones y servicios” vinculados de conformidad con lo establecido en el artículo 38.

Desde esta perspectiva parece pues que existen soportes suficientes para que la labor de control del ordenamiento y de la calidad legislativa por parte del DP desarrolle todas sus potencialidades en un doble sentido: (A) Por una parte operando a modo de circuito de retroalimentación del sistema, suscitando propuestas de reformas de determinadas leyes una vez que su funcionamiento efectivo a lo largo del tiempo ha puesto de manifiesto sus carencias, de tal modo que el DP se convierte en un instrumento operativo al servicio de un proceso general de “aprendizaje institucional” del sistema; (B) Por otra, poniendo en marcha instrumentos de control de las leyes de acuerdo con las exigencias intervencionistas propias de los derechos sociales establecidas en el Estatuto, operando así como un instrumento al servicio de la calidad normativa que debería conducir hacia un derecho intervencionista dotado de una mayor eficacia.

3.4. Cuarta dimensión: análisis de políticas públicas

Pero yendo incluso más allá de la pura instancia legislativa, el ámbito problemático se multiplicará adicionalmente cuando el tipo de núcleo social en cuya llaga pone el dedo el defensor no esté finalmente relacionado de un modo exclusivo ni con rutinas burocráticas ni con soportes legales predefinidos. sino cuando, dentro de un contexto histórico propio del Estado de bienestar o *welfare state*, el tipo de derechos cuya lesión se detecta (los derechos sociales o de prestación en su más amplio sentido) requieren más bien el desarrollo de todo un conjunto de políticas públicas intervencionistas; o sea, de actuaciones operativas y prestadoras llevadas a cabo por el sector público, de cuyo desarrollo efectivo dependerá la capacidad final de resolución de los problemas detectados; unos problemas que se ubican genéricamente dentro del amplio paquete de las políticas sociales o de bienestar.

En este caso el auténtico obstáculo al que deberá enfrentarse el defensor consiste nada menos que en el fenómeno global del *intervencionismo*: un ámbito donde, como viene constatando reiteradamente la doctrina, la mera existencia de soportes legales puede no ser suficiente si no va acompañada de una posterior actuación eficiente por parte de las organizaciones públicas responsables. Esa actuación positiva de las administraciones puede haber sido programada en normas de inferior rango (en cuyo caso, en alguna medida, sigue existiendo un cierto tipo de marco o soporte normativo formal) o bien en soportes informales que adoptan

generalmente la forma de planes estratégicos o planes de actuación. Normalmente contará con una instrumentación organizativa y financiera determinada y exigirá de toda una movilización estratégica de recursos debiendo contar adicionalmente, para conseguir éxito, con claves de consenso social con el propio tejido social afectado. Es decir, toda una serie de ámbitos de movilización y orquestación estratégica que no siempre se ajustan al postulado de la automaticidad instrumental que cabía presumir de los tradicionales modelos de la burocracia de corte maxweberiano.

Al nivel operativo, el defensor podrá constatar pues que, aún aceptando la presencia de unos soportes legales suficientes, las organizaciones públicas correspondientes no llevan a cabo una actuación *eficiente* (en el sentido de que no canalizan adecuadamente los recursos disponibles hacia los objetivos marcados); o bien, que siendo una actuación eficiente, no es *eficaz* en el sentido de que no produce los resultados previstos sobre el propio tejido social; o incluso en supuestos aún más problemáticos, los sonidos que el defensor acabará percibiendo de la administración serán más bien los del silencio, en forma de *no-acción*.

¿Es posible en consecuencia afirmar que el defensor deberá entrar ahora en el terreno de un auténtico análisis y evaluación de políticas públicas? Si consideramos, como hacíamos al comienzo, que los nuevos Estatutos contienen un itinerario completo para el desarrollo de la acción intervencionista en este campo (soportes de derechos establecidos estatutariamente, desarrollo legal vinculado al contenido declarado de los mismos, capacidad instrumental en términos financieros y organizativos, así como un apartado de principios rectores de las políticas públicas), y si tenemos en cuenta que la labor del defensor se despliega en efecto en todos y cada unos de los ítems que condicionan la acción pública (demanda social, diagnóstico problemático de la situación, control sobre los soportes legales y sobre la burocracia), parece deducirse en última instancia una capacidad de análisis y evaluación de las distintas políticas públicas.

Se trata de una competencia para la que se cuenta además con algunos instrumentos estatutarios específicos: como el artículo 37 del Estatuto de Andalucía dedicado a los principios rectores de las políticas públicas, cuya efectividad queda proclamada fundamentalmente en el apartado segundo del artículo 40 cuando establece que "*Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas*"; pues siendo el defensor uno de esos poderes públicos, le corresponderá el control de la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas, tanto en términos de asignación operativa de recursos organizativos como en el logro de resultados, contando adicionalmente con la gran proyección potencial del derecho a la buena administración del artículo 31 del Estatuto andaluz.

En realidad cabe afirmar que el camino para entrar en un análisis de políticas públicas estaba ya previamente abierto a través de la larga serie de Informes especiales, donde se vienen introduciendo elementos analíticos de carácter problemático así como argumentos propositivos de dimensión sectorial: es decir, todo un conjunto de parámetros de análisis de políticas públicas que superan ampliamente la mera serie enumerativa de quejas, que constituía originariamente el contenido de los tradicionales Informes al Parlamento.

Como es lógico, en este caso la cuadratura del círculo dependerá al final de la capacidad de respuesta por parte de las esferas públicas directamente interesadas: una respuesta que, más allá de la pura cortesía institucional, podría reducirse finalmente a meras claves de no-acción, considerando que el ejecutivo puede acabar por mostrarse inmune a los estímulos externos y operar desde un cierto autismo institucional. Ante este tipo de riesgos la única clave consistente para luchar contra estos obstáculos en el panorama general de las políticas intervencionistas contemporáneas parece ser el avance hacia mecanismos de monitorización de los programas públicos: es decir, sistemas de autocontrol periódico que permitan cuantificar el logro efectivo de resultados, y donde el incumplimiento de los mismos lleve aparejada de forma inmediata la puesta en práctica de medidas de respuesta. Unos mecanismos frente a los cuales el sector público siempre tratará de oponer algún tipo de resistencias o pretenderá de eludir indirectamente condicionando a la baja los criterios de calidad o sus sistemas de control. Pero son también, al fin y al cabo, instrumentos de control de los que podrá valerse el propio defensor del pueblo para exigir respuestas inmediatas del sector público.

4. CUESTIONES FINALES

Esta amplia serie de ámbitos problemáticos permite reflejar algunos de los núcleos más significativos por los que discurre la acción pública en el contexto contemporáneo, con el horizonte de una plena vigencia de los valores y objetivos finalistas propios del Estado social conforme a una secuencia histórica de desplazamiento hacia la periferia territorial del sistema que se desenvuelve con mayor intensidad durante las décadas finales del siglo XX.

Frente a esta consolidada inercia histórica, la principal novedad a principios del siglo XXI parece residir en el desbordamiento de las fronteras territoriales y el avance hacia el paradigma de la denominada *gobernanza multinivel*, que tiene en Europa uno de sus principales campos de desarrollo; un paradigma tras el que se suscita el desafío de proyectar la acción pública en el entorno complejo de “sistemas de red” donde se comprometen diferentes esferas institucionales dotadas de sus respectivos ámbitos de autonomía. El avance hacia este modelo complejo de acción, dotado de una mayor dimensión cosmopolita y de una mejor capacidad de adecuación al entorno de un universo globalizado, exige como mínimo dos

tipos de parámetros para asegurar un rendimiento eficaz: por un lado un cierto grado de independencia institucional y por otro una amplia capacidad intercomunicativa para progresar en sistemas en red.

Por desgracia la considerable brillantez retórica de estas nuevas categorías y el alto potencial de futuro que cabe atribuir a la noción de *gobernanza multinivel* tienen su reverso negativo en las dificultades empíricas que en la práctica experimentan los programas de acción pública cuando tienen que canalizarse a través de diversas esferas institucionales dotadas de autonomía decisional: incluso aunque teóricamente quepa presumir la presencia del postulado de la lealtad federal, la experiencia parece indicar que la superposición de distintos ámbitos competenciales sobre un mismo programa o ámbito de acción suele ser con frecuencia el mejor prelude para la no-acción. La experiencia española no parece ofrecer en principio perspectivas muy brillantes en este campo: las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas se vienen orquestando en la práctica siguiendo una proyección bipolarizada, donde determinadas CCAA cooperan con el Estado central cuando coinciden sus respectivas mayorías de gobierno, y entran en cauces inevitables de conflicto cuando se trata de mayorías distintas. Del mismo modo, en la escala territorial autonómica las relaciones de cooperación con la esfera local operan favorablemente cuando los ayuntamientos responden a mayorías similares a las del respectivo gobierno regional, y entran en procesos de conflicto y enfrentamiento en caso contrario. Introducir en este contexto complejo y lleno de ruido la noción de *gobernanza multinivel* no pasa de ser una especie de huida hacia el plano teórico, donde los nobles postulados de la coordinación y la cooperación dibujan un imaginario ideal muy alejado, por desgracia, de la prosaica realidad.

Salvo en aquellos supuestos en que se trata de programas europeos apoyados en recursos financieros suficientes, el ideal de la cooperación sigue constituyendo todavía a principios del siglo XXI un horizonte idílico de referencia en cuyo reverso se esconde una reiterada conflictividad y un “ruido” institucional que impide el desarrollo de agendas de actuación concertadas induciendo más bien hacia la fragmentación compartimentalizada de la realidad. Y sin embargo, debe aceptarse que es precisamente dentro de esta esfera multinivel donde se juegan los principales desafíos de futuro para la acción pública y donde, de la mano del impulso europeo procedente de Bruselas, se están produciendo algunas de las principales innovaciones y procesos de aprendizaje que nos recorren el velo del futuro.

La apuesta de los procesos de reforma estatutaria puestos en marcha en España durante la última legislatura parece responder de forma ambivalente a estos nuevos desafíos: es evidente que la introducción en los nuevos Estatutos de un marco normativo referido a la proyección “exterior” de las CCAA preludia de entrada una clarificación normativa cuyas posibilidades de futuro dependerán en la práctica de su desarrollo efectivo. Pero al mismo tiempo resulta evidente que el reforzamiento competencial de

las CCAA contribuye a la inevitable decadencia de las esferas locales, que constituyen la frontera periférica más próxima a los ciudadanos, y donde reposan algunas de las principales alternativas de futuro en la evolución del estado social.

Plantearse qué papel pueden desempeñar los defensores del pueblo en este entorno complejo supone adentrarse en un terreno lleno de incógnitas. Desde la perspectiva de la estricta labor de protección y defensa de los derechos sociales o de prestación, parece evidente que la dinámica de los “sistemas de red” puede permitir a los defensores autonómicos progresar en claves de homogeneización en los niveles efectivos de cobertura de los distintos derechos sociales, asegurando así una cierta adecuación a estándares establecidos y permitiendo al mismo tiempo un mejor conocimiento de experiencias ajenas. En cambio desde la perspectiva de la capacidad de respuesta a los riesgos de no-acción, es decir, al bloqueo de programas o planes de actuación debido a la superposición de distintos ámbitos competenciales, los instrumentos potenciales para estimular la cooperación interinstitucional no parecen que por ahora puedan rebasar los horizontes del mero apercebimiento o los llamamientos a la opinión pública.

Naturalmente en la medida en que los propios defensores del pueblo sean capaces por su parte de coordinar sus propias actuaciones y diseñar sus propias redes, estarán entrando en un terreno idóneo para intercambiar experiencias y asegurar un abordamiento coordinado a este emergente tipo de problemas. Lo que nos permite concluir afirmando que la innovación institucional y la experimentabilidad con que suele operar el defensor del pueblo le convierten en una institución especialmente adecuada para hacer frente a algunas de estas tendencias de futuro, con posibilidades de asegurar una proyección en red hacia el exterior y permitiendo al mismo tiempo que sus labores de suministrador de información crítica sobre el funcionamiento del intervencionismo ofrezcan una radiografía o diagnóstico crítico permanente al servicio de los derechos sociales o de bienestar.

REFERENCIAS

ANGUITA, A. (2006), *El Defensor del pueblo andaluz y la tutela de los derechos fundamentales*, Valencia, Defensor del Pueblo Andaluz, Tirant lo Blanc.

BARTLETT, E. (2005), *El Síndic de Greuges (Síndico de Agravios de Cataluña)*. Valencia, Tirant lo Blanch, Institut d'Estudis Autònoms.

BARZELAY M. (2001) *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press.

CASCAJO, J. L. (1989), “Los Defensores del Pueblo en el Estado Social y Democrático de Derecho: una perspectiva teórica”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Num. 24.

DIEZ, L. (1999), *Los defensores del pueblo en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Senado.

<http://defensorpueblo.blogspot.com/>

LOPEZ BASAGUREN A., y G. MAESTRO BUELGA (1993), *El ararteko*, Oñate, IVAP.

OEHLING RUIZ, H. (1991) “El Defensor del pueblo: algunos problemas en su adaptación orgánico-funcional”, *Revista de Estudios Políticos*, Num. 72.

PORRAS NADALES A. (2002), “La posición estatutaria del Defensor del Pueblo Andaluz”, en *I Jornadas sobre el Defensor del Pueblo Andaluz*, Sevilla, ed. Oficina Defensor del Pueblo Andaluz.

PORRAS NADALES, A. (2003) “La calidad normativa y los desafíos de la gobernanza”, en L. Pegoraro, Antonio Porras Nadales (a cura di), *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali*, Bolonia, Bonomo.

PORRAS NADALES, A. (2005) “La reforma de la Administración andaluza y los desafíos de la Segunda Modernización”, *Revista de Fomento Social* Num. 239.

PORRAS NADALES A. (2006), “El defensor del pueblo frente a las administraciones públicas”, en *Jornadas sobre El Ararteko: un ombudsman para el siglo XXI*, Universidad del País Vasco, Ararteko, 2009, pps 235-256.

RUIZ-RICO, J.J. (1990), “El Defensor del Pueblo andaluz”, en Porras Nadales, A., Ruiz-Rico, J.J. (dir.), *El Estatuto de Andalucía*, Barcelona, Ariel.

SUBIRATS, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, 1987, MAP.

TEUBNER, G, (ed.) (1986), *Dilemmas of law in the welfare state*, Berlin, W. de Gruyter.

- (ed.) (1987) *Juridification of Social Spheres*, Berlin, W. de Gruyter

www.defensor-and.es

www.defensordelpueblo.es