

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO SOCIAL Y LA CONSOLIDACIÓN DE LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS¹

Alberto Anguita Susi

*Profesor Asociado de Derecho Constitucional
Universidad de Jaén*

SUMARIO

I. Introducción.

II. El Estado Social descentralizado y los comisionados Parlamentarios Autonómicos.

III. La defensa de los derechos sociales por los comisionados parlamentarios autonómicos.

1. La supervisión de la Administración.

2. El control del Legislativo.

IV. Conclusión.

1. Este trabajo tiene su base en la comunicación presentada a las VII Jornadas sobre el sistema autonómico de Castilla-La Mancha: "El Defensor del Pueblo en Castilla-La Mancha", celebradas en Cuenca los días 4 y 5 de marzo de 2003 y organizadas por la Universidad de Castilla-La Mancha.

I. Introducción

La progresiva implantación del *Ombudsman* escandinavo en distintos sistemas políticos no ha impedido que conserve los siguientes rasgos identificados²: a) Es elegido por el Parlamento, al que está obligado a rendir cuentas de su gestión; b) Es una magistratura de persuasión encargada de supervisar y denunciar públicamente la actuación irregular de la Administración; y c) Los ciudadanos acceden directamente a la Institución mediante la queja.

Los trabajos parlamentarios que sirvieron para redactar el art. 54 de la Constitución y la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo³, ponen de manifiesto que el *Ombudsman* sueco fue el punto de referencia para instaurar el Defensor del Pueblo en España. No obstante, convendría matizar la influencia de este modelo.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que a diferencia del *Ombudsman*, cuyo origen es liberal, el Defensor del Pueblo surge en el contexto de un Estado intervencionista que viene a ratificar la ineficacia de los mecanismos diseñados por el liberalismo para controlar la actividad administrativa. Esta circunstancia, unida a los inconvenientes que presenta el sistema judicial a la hora de proteger los derechos de los ciudadanos, explica la aparición de esta Institución en nuestro ordenamiento jurídico⁴.

En segundo lugar, cabe señalar que mientras el *Ombudsman* fue ideado para supervisar la actuación de la Administración pública, el Defensor del Pueblo utiliza esta supervisión como instrumento para defender los derechos fundamentales y libertades públicas, tal y como se desprende del art. 54 de la Constitución,

2. Al respecto, puede verse a Pellón Rivero R., "La metamorfosis del *Ombudsman*", en *Revista Documentación Administrativa*, nº 161, septiembre-octubre, 1974; Oehling Ruiz H., "El Defensor del Pueblo: algunos problemas de su adaptación orgánico-funcional", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 72, abril-junio, 1991; y Carballo Armas P., "Mito y realidad de la *ombudsmanía*: una reflexión a propósito del *Parliamentary Commissioner* británico y el *Mediateur* francés", en *Revista de las Cortes Generales*, nº 47, 1999.

3. Sirvan como ejemplo las intervenciones, recogidas en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 127, de 11 de noviembre de 1980, del Sr. Aguilar Moreno, del Grupo andalucista, y del Sr. Vizcaya Ratana, del Grupo vasco (págs. 7.949 y 7.960).

4. Para tener una panorámica visión sobre este tema consúltese a Sánchez Morón M., *El control de las Administraciones públicas y sus problemas*, Espasa Calpe, Madrid, 1991; Pitarch I.E., "El *Ombudsman* en el Estado intervencionista", en AAVV., *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Madrid, 1978; y López Basagurena y Maestro Buelga G., *El Ararteko*, IVAP, Oñati (Guipúzcoa) 1993, págs. 19 a 33.

de su ubicación dentro del Capítulo IV del Título I⁵ y de la legitimación de esta Institución para interponer recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, conforme al art. 161.1 b) de la Constitución⁶.

La implantación del Defensor del Pueblo es una muestra de que el constituyente quiso reforzar el sistema de protección de los derechos fundamentales y acabar con una situación preconstitucional basada en una fuerte estructura centralizada de la Administración y en unos hábitos característicos de un régimen no democrático. La recepción constitucional del *Ombudsman*, por tanto, no obedece a un intento del constituyente de adherirse al fenómeno conocido como “ombudsmanía” sino a una firme voluntad de hacer frente a los problemas y necesidades estructurales que derivan del Estado social y democrático de Derecho⁷.

II. El Estado Social descentralizado y los comisionados Parlamentarios Autonómicos

Pese a las propuestas formuladas por algunos parlamentarios durante el debate constitucional para que el art. 54 de la Constitución previera la obligada presencia de figuras similares al Defensor del Pueblo en el ámbito autonómico, el constituyente silenció esta cuestión dejando implícitamente en manos de las Comunidades Autónomas su futura implantación. Sin embargo, lo que

5. El art. 54 también hace claras alusiones a la parte orgánica de la Constitución cuando define al Defensor del Pueblo como un alto comisionado de las Cortes Generales que puede supervisar la Administración pública. Vid. Bassols Comam, “Inserción del Defensor del Pueblo en el sistema constitucional”, en AAVV., *El Fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano*, CICODE-Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares (Madrid), 1999, pág. 195.

6. Atendiendo a estos datos, cabe afirmar que el constituyente español también tuvo en cuenta al *Provedor de Justiça* portugués, figura que es definida por el art. 1 de la Ley 9/1991, de 9 de abril, publicada en desarrollo del art. 23 de la Constitución portuguesa, como “(...) un órgano del Estado elegido por la Asamblea de la República, que tiene como principal función la defensa y promoción de los derechos, libertades, garantías e intereses legítimos de los ciudadanos, asegurando, a través de medios informales, la justicia y la legalidad en el ejercicio de los poderes públicos”. Sobre la influencia de esta figura en el sistema español se ha pronunciado Vera Padial M., “Notas sobre la adaptación del *Ombudsman* en los ordenamientos de las Comunidades Autónomas”, en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, nº 19, diciembre, 1994, pág. 13.

7. Vid. Cascajo Castro J.L., “Los defensores del Pueblo en el Estado social y democrático de Derecho: una perspectiva teórica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 24, mayo-agosto, 1989; Ruíz-Giménez Cortés J., “El Defensor del Pueblo como Institución constitucional, como problema y como utopía”, en AAVV., *Las Cortes Generales* (Volumen I), Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987; y Pitarch I. E., “El *Ombudsman* en el Estado intervencionista”, op. cit. pág. 420.

comenzó siendo una opción propia del ejercicio del derecho de autonomía, bajo la que subyace una voluntad de completar y perfeccionar el autogobierno⁸, con el paso del tiempo se ha convertido en una “necesidad estructural” del sistema autonómico⁹.

La importancia de los Comisionados parlamentarios radica en el grado de desarrollo competencial, normativo y administrativo alcanzado por el Estado autonómico¹⁰. Frente a una etapa inicial caracterizada por la reivindicación de las competencias formales expresamente previstas en el Título VIII de la Constitución, las Comunidades Autónomas se ven obligadas en la actualidad a afrontar, mediante el ejercicio de una serie de “competencias autonómicas implícitas”, los problemas que derivan del Estado social. El complejo organizativo e institucional necesario para hacer frente a las demandas sociales ha ido descentralizándose hasta tal punto que la mayoría de las prestaciones y servicios públicos son gestionados por las Comunidades Autónomas (“Estado social autonómico”)¹¹.

La actuación de las Comunidades Autónomas en este ámbito encuentra fundamento asimismo en una serie de cláusulas estatutarias programáticas o directivas con las que se persigue¹²: promocionar una efectiva igualdad para ciertos

8. Véanse las Exposiciones de Motivos de la Ley del Valedor del Pueblo gallego, del Síndic de Greuges valenciano y del Defensor del Pueblo andaluz.

9. En este sentido se pronuncian Sánchez Ferriz R., “El Síndic de Greuges. Consideraciones sobre la significación actual de una institución necesaria para la efectividad de los derechos y libertades”, en *Revista Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 5, 1998, pág. 25; y Visiedo Mazón F.J., *El Defensor del Pueblo en el ámbito de las Comunidades Autónomas*, Tesis inédita, Universidad de Valencia, 1983, pág. 12.

10. Esta idea se recoge en las Exposiciones de Motivos de la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, así como de la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en virtud de las cuales se introduce una figura similar al Defensor del Pueblo en estas Comunidades. Asimismo, la Exposición de Motivos de la Ley del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha señala: “El desarrollo del Estado de las Autonomías, la complejidad del mismo, el incremento sustancial de la actividad administrativa de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, especialmente tras producirse las transferencias en materia educativa, y el futuro traspaso de la Asistencia Sanitaria, hacen necesario que la ciudadanía tenga cercana una Institución que vele por el fiel cumplimiento de las funciones de la Administración pública autonómica”. Sobre el origen de esta Ley véase a Díaz Revorio F.J., “Antecedentes y perspectivas para un Defensor del Pueblo en Castilla-La Mancha”, en *Anuario Parlamento y Constitución*, nº 1, 1997.

11. Vid. Solozábal Echavarría J.J., “El Estado social como Estado autonómico”, en *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, nº 3, 1^{er} semestre, 1999; y Porras Nadales A., “Estado social y Estado Autonómico”, en AAVV., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico* (Volumen II), Tecnos, Madrid, 1997.

12. En opinión de Solozábal Echavarría, estas cláusulas señalan los objetivos de actuación de los poderes públicos y “especifican los propósitos promocionales constitucionales, acomodándolos a la

colectivos sociales desfavorecidos; superar los desequilibrios internos de carácter territorial entre áreas geográficas de la Comunidad Autónoma que repercuten directamente en los niveles económicos, sociales y culturales de zonas subdesarrolladas; y conseguir algunos fines básicos del Estado social, como el pleno empleo y el acceso a la educación¹³.

El desarrollo de las cláusulas que acaban de mencionarse, unido a la voluntad legítima de las Comunidades Autónomas de superar los niveles mínimos de protección social para todo el territorio nacional que asegura el art. 149.1.1º de la Constitución¹⁴, ha dado pie a la aparición de una “nueva ‘centralidad prestacional’, situada ahora en las coordenadas funcionales de los organismos subestatales”¹⁵. Este hecho hace imprescindible la articulación de una serie de mecanismos que, como los Comisionados parlamentarios autonómicos, canalicen las demandas sociales frente a las actuaciones intervencionistas que, en respuesta a las mismas, deben generar los poderes públicos autonómicos¹⁶.

experiencia histórica de la Comunidad respectiva, su realidad sociológica o su propia idiosincrasia, rebajando la indeterminación de aquéllas y estableciendo un nivel intermedio entre la generalidad de las normas constitucionales de este tipo y la concreción de la articulación de un programa de gobierno”. (“El Estado social como Estado autonómico”, op. cit. pág. 68). Sobre el alcance de estas disposiciones puede consultarse a Ruiz-Rico Ruiz G., “El Estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los Estatutos de Autonomía”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 65, mayo-agosto, 2002; y Lucas Murillo de la Cueva P., “Normas programáticas, Estatutos y Autonomía Comunitaria”, en *Revista de Derecho Político*, nº 21, 1984.

13. Dentro del primer grupo de cláusulas se incluyen los arts. 12.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 4.3 y 4.4 b) del Estatuto de Castilla-La Mancha; 4.2 del Estatuto de Galicia; 6 del Estatuto de Cantabria; 7.2 y 9.2 d) y e) del Estatuto de La Rioja; 5.2 del Estatuto de Canarias; 8.2 del Estatuto de Castilla y León; 8.2 del Estatuto de Cataluña; 1.3 y 7.4 del Estatuto de la Comunidad de Madrid; 2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana; 9.2 b) y e) del Estatuto de Murcia; y 6.2 b) del Estatuto de Aragón. En el segundo grupo caben mencionar los arts. 12.3.7º, 9º y 11º del Estatuto de Andalucía; 9.2 f) del Estatuto de Murcia, 6.2 c) del Estatuto de Aragón; 5.2 del Estatuto de Canarias y 14.1 del Estatuto de Extremadura. En el último grupo se encuentran los arts. 12.3.1º, 2º y 4º del Estatuto de Andalucía; 4.4 c) del Estatuto de Castilla-La Mancha; 9.2 b) y c) del Estatuto del País Vasco; 9.2 b) y c) del Estatuto de Asturias; 7.3 del Estatuto de La Rioja; 5.2 del Estatuto de Canarias; 4.3 del Estatuto de Galicia y 9.2 c) del Estatuto de Murcia.

14. El art. 14.1 del Estatuto de Extremadura establece que las “Instituciones de gobierno tendrán como objetivo primordial promover, con el apoyo necesario del Estado, las condiciones favorables para el progreso social y económico en la región y velarán por la consecución de un equilibrio económico adecuado y justo con respecto al resto de las Comunidades del Estado español, cifrado en un nivel y calidad de vida para todos los que viven y trabajan en Extremadura igual, como mínimo, a los valores medios alcanzados en el resto de España”.

15. Ruiz-Rico Ruiz G., “El Estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los Estatutos de Autonomía”, op. cit. pág. 22.

16. Porras Nadales A., “La posición estatutaria del Defensor del Pueblo Andaluz”, en AAVV., *Jornadas sobre el Defensor del Pueblo Andaluz*, Serie Documentos, nº 3, Servicio de Publicaciones del Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, 2002, pág. 19. La Exposición de Motivos de la Ley del Defensor

III. La defensa de los derechos sociales por los comisionados parlamentarios autonómicos

Frente a los importantes mecanismos de protección que recaen sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de naturaleza civil y política, los denominados derechos sociales, económicos y culturales carecen de instrumentos de tutela parangonables; lo cual representa un obstáculo para poder afirmar su plena eficacia jurídica. Estos derechos, aparte de estar supeditados tanto a las decisiones políticas y legislativas como a las circunstancias económicas y presupuestarias de cada momento, son además difícilmente justiciables¹⁷. No obstante, hay que tener en cuenta que algunas de estas características se predicen asimismo de algunos derechos fundamentales y libertades públicas, como la educación. Asimismo, los derechos económicos y sociales engendran obligaciones negativas para los poderes públicos¹⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, los Comisionados parlamentarios autonómicos pueden funcionar como un importante mecanismo de tutela de estos derechos debido a sus dotes persuasivas y a su capacidad para promocionar, en el ámbito autonómico, los fines que propugna el Estado social.

Para cumplir los objetivos sociales marcados por los Estatutos de Autonomía es fundamental la actuación de los Ejecutivos, del entramado administrativo que lo apoya y de los Parlamentos autonómicos, los cuales van a encargarse de dinamizar normativamente y de corregir, mediante los mecanismos de control parlamentario, las políticas sociales diseñadas por dichos Ejecutivos. La labor de los Comisionados autonómicos va a centrarse, en este sentido, en propugnar las reformas legales necesarias y en garantizar que la actuación administrativa se atenga a los preceptos constitucionales y estatutarios que inspiran esta materia.

del Pueblo castellano-manchego señala que esta figura “surge con voluntad de atención globalizadora de las necesidades y demandas de la población de la Región, teniendo en cuenta, además, que nuestra sociedad considera valores fundamentales y derechos elementales los que se derivan de la configuración del Estado de Bienestar, y muy particularmente, los que se corresponden con la educación y la salud. El incidir sobre los mismos para que la prestación de estos servicios se haga con la mayor de las garantías y un alto nivel de responsabilidad es sin duda muy importante, tanto para los que gozan del derecho de ciudadanía como para aquellos que se encuentran en situaciones de desamparo”.

17. Vid. Ferrajoli L., *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999; y Abramovich V. y Courtis C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

18. Como apunta B. González Moreno, “cada derecho fundamental muestra una faceta de libertad, otra de participación y otra de prestación, porque todos los derechos fundamentales pueden examinarse a la luz de cada uno de los principios definidores del Estado social y democrático de Derecho que carac-

1. La supervisión de la Administración.

Pese a que el Defensor del Pueblo estatal es el único habilitado para supervisar los tres niveles administrativos, las leyes autonómicas han extendido el ámbito de actuación de sus respectivos Comisionados parlamentarios autonómicos más allá de la supervisión de la Administración autonómica¹⁹.

Algunas de estas leyes permiten la supervisión de la Administración local siempre que ésta actúe en materias de competencia autonómica. Otras, en cambio, restringen dicha supervisión a las materias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma a la Administración local²⁰. Con independencia de esta distinción, lo cierto es que en la práctica los Comisionados autonómicos gozan de un considerable margen de actuación para procurar que la Administración local preste al ciudadano los servicios públicos correspondientes.

Otro grupo de leyes establecen que los Comisionados pueden dirigirse a toda clase de autoridades, organismos y funcionarios dependientes de la Administración periférica²¹. No obstante, en la sentencia 142/1988, de 12 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado por el gobierno central contra el art. 2.1 de la Ley del Justicia, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de afirmar que el término “dirigirse a” no significa que la Administración del Estado pueda ser supervisada pero sí que el Justicia se dirija a la misma para solicitarle la informa-

teriza el desarrollo constitucional contemporáneo” (*El Estado social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 24 y 25).

19. Embid Irujo habla al respecto de “voluntad ampliatoria”. (*El control de la Administración Pública por los Comisionados parlamentarios autonómicos*, MAP, Madrid, 1991, pág. 106 y ss).

20. Dentro del primer grupo destacan los arts. 1.1 de la Ley del Síndic de Greuges catalán, 1.3 de la Ley del Valedor del Pueblo gallego, 1.3 de la Ley del Defensor del Pueblo navarro, 2.2 de la Ley del Justicia aragonés, 9.1 c) de la Ley del Ararteko vasco, 17.1 de la Ley del Diputado del Común canario y 1.2 de la Ley del Síndic de Greuges balear. Dentro del segundo se incluyen los arts. 1.2 de las Leyes del Defensor del Pueblo castellano-manchego y del Procurador del Común castellano-leonés. Estas previsiones deben ser completadas con las SSTC 142/1988, de 12 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra el art. 2.2 de la Ley del Justicia de Aragón; y 157/1988, de 15 de septiembre, en la que el Tribunal se pronunció sobre el recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra el art. 2.1 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en las Comunidades Autónomas. A nivel doctrinal pueden verse los trabajos de García Álvarez M., “El control de la Administración local por los Comisionados parlamentarios autonómicos”, en AAVV., *XI Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo*, celebradas en León los días 25 y 26 de septiembre de 1996, Servicio de Publicaciones del Procurador del Común, León, 1997; y Embid Irujo A., “Los Comisionados parlamentarios autonómicos y el control de la Administración local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n° 238, abril-junio, 1988.

21. Arts. 1.3 de la Ley castellano-manchega, 1.3 de la Ley castellano-leonesa y 17.4 de la Ley canaria.

ción que precise en el desempeño de sus funciones. Pese a estas restricciones, la intervención de los Comisionados ha servido, en ocasiones, para que esta Administración resuelva los problemas que plantean los ciudadanos en sus quejas.

Finalmente, algunas leyes autonómicas prevén la supervisión de los organismos autónomos, sociedades, entidades, corporaciones y empresas que gestionen servicios públicos en régimen de concesión o autorización administrativa²². Esta facultad, cobra especial relieve a la hora de tutelar los derechos sociales en la medida en que la Administración se sirve cada vez más de los organismos mencionados para gestionar y ejecutar servicios públicos.

Con independencia de que la “expansión” del ámbito de supervisión permita a los Comisionados parlamentarios autonómicos garantizar, con más o menos limitaciones, las prestaciones que dependen de las distintas Administraciones territoriales, interesa señalar que su labor no consiste en controlar o limitar inquisitivamente la actuación de la Administración sino en supervisarla de forma constructiva y pedagógica promoviendo la adopción de medidas que satisfagan los derechos del administrado –“control-colaboración”–. Para ello utilizan los principios del art. 103 de la Constitución como parámetro para detectar la vulneración de derechos “control-protección”²³.

La naturaleza persuasiva de los Comisionados parlamentarios autonómicos, unido a su autonomía funcional y política, les dota además de la capacidad “auto-motriz” necesaria para investigar a la Administración pública y para proyectar las demandas sociales a las instancias competentes con el fin de que éstas adopten las medidas oportunas.

Uno de los instrumentos más importantes, aparte de la investigación ordinaria de las quejas, con los que cuentan para lograr este objetivo es la elaboración de Informes especiales. Mediante estos estudios, que suelen ser fruto de una actuación de oficio, se pretende llamar la atención de los poderes públicos sobre aquellos problemas sociales que por su complejidad y problemática necesitan soluciones específicas.

La participación de las organizaciones sociales en la elaboración de estos Informes puede ser de gran utilidad para conocer de primera mano cuáles son los

22. Arts. 17.2 y 3 de la Ley canaria, 1.2 de la Ley castellano-manchego, 1.2 de la Ley castellano-leonesa, 1.3 a) y d) de la Ley navarra y 9.1 d) de la Ley vasca. En relación a esta última Ley puede verse también el punto séptimo de la Exposición de Motivos.

23. Vid. Díez Bueso L., “El modelo de *Ombudsman* autonómico y su reflejo en la tramitación de las quejas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 53, enero-abril, 1999, págs. 11 a 30.

problemas reales de ciertos colectivos desfavorecidos y la respuesta de la Administración al respecto²⁴. El contacto con este tipo de asociaciones, aparte de reforzar la legitimación social de los Comisionados, puede servir para lograr una tutela más efectiva de los derechos sociales.

2. El control del Legislativo.

Aparte de la actuación de la Administración, la efectividad de los derechos de naturaleza social y económica exige la intervención del legislador. En este sentido, los Comisionados parlamentarios autonómicos funcionan como promotores de reformas legales, en el caso de que la normativa vigente sea insuficiente, anacrónica, desorientada y regresiva, de un lado, y como impulsores de la actuación del legislador, ejerciendo una especie de “función prelegislativa” o de “iniciativa legislativa indirecta”, de otro.

Si bien ambas funciones se llevan a cabo mediante los mecanismos ordinarios de persuasión –recordatorios, sugerencias etc–, nada obsta para que los Comisionados puedan hacer uso del control de constitucionalidad. Esta vía, sin embargo, deber ser utilizada en última instancia dado que impide cualquier impulso promocional de la actuación del legislador.

Teniendo en cuenta esto, los Comisionados autonómicos podrán instar del Defensor del Pueblo estatal la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra aquellas leyes autonómicas que vulneren tanto los principios rectores del Capítulo III de la Constitución como las cláusulas estatutarias que concretan estos principios en el ámbito autonómico. Por los mismos motivos, sería posible solicitar del Defensor del Pueblo y de los Parlamentos autonómicos respectivos la impugnación de las normas emanadas de las Cortes y del Gobierno central²⁵.

El control de constitucionalidad, sin embargo, adquiere una significación

24. Esta idea ha sido apuntada por Ruiz-Rico Ruiz G., “La tutela de los derechos sociales por el Defensor del Pueblo de Andalucía”, en AAVV., *Jornadas sobre el Defensor del Pueblo Andaluz*, op. cit. pág. 224.

25. El art. 27.1 de la Ley aragonesa dispone: “Cuando el Justicia considere que una Ley o disposición con fuerza de ley contradice el Estatuto de Autonomía de Aragón o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respeten el orden competencial establecido en la Constitución, el Estatuto o en la correspondiente Ley, se dirigirá inmediatamente a la Diputación General de Aragón o a las Cortes de Aragón, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia”. Esta previsión ha sido recogida en los arts. 24.1 de la Ley castellano-leonesa y 30.1 de la Ley castellano-manchega. Los arts. 37 de la Ley vasca, 21 de la Ley canaria, 39 de la Ley gallega, 14.2 y 39 a) de la Ley navarra, 22 de la Ley castellano-leonesa y 26 de la ley andaluza, establecen la posibilidad de instar del Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

especial ante la inactividad del legislador a la hora de “desarrollar” los principios constitucionales y estatutarios de naturaleza social y económica. El “valor jurídico” de estos principios reside en que la Constitución y los Estatutos de Autonomía no son normas organizativas que limitan formalmente al poder sino normas vinculantes cuya pretensión transformadora de la sociedad condiciona la “discrecionalidad del legislador”²⁶.

En consecuencia, si el legislador está “obligado” a desarrollar lo previsto en la Constitución y en los Estatutos, cabría reputar su inacción de inconstitucional siempre que haya una obligación de acción –sin que sea suficiente un deber general de legislar–, se incumplan mandatos concretos o fines constitucionalmente consagrados en mandatos abstractos, no se desarrollen normas que prevén un reenvío implícito al legislador para que les dé operatividad práctica y, por último, exista norma jurídica pero sus carencias sean tales que hagan impracticable lo querido por el constituyente²⁷.

El hecho de que en nuestro ordenamiento no exista un instrumento específico para luchar contra las omisiones del legislador, como sucede con el art. 283 de la Constitución de Portugal, convierte a los Comisionados parlamentarios autonómicos en una importante vía para denunciar dichas omisiones y para “concienciar” al legislador de su importante misión a la hora de hacer efectivos los derechos de naturaleza social y económica.

26. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley del Ararteko vasco afirma que esta Institución “se acomoda claramente a la evolución del Estado social y democrático de Derecho y a las deficiencias que éste ha demostrado de su pretensión garantista de los derechos y libertades que van más allá de la pura declaración formal de los derechos individuales y que configura a los derechos sociales y a las libertades reales (art. 9.2 EAPV), como auténticas obligaciones de los poderes públicos”. Esta declaración se concreta en el art. 1.1 de la Ley, conforme al cual el Ararteko debe velar “porque se cumplan los principios generales de orden democrático contenidos en el art. 9º del Estatuto de Autonomía”.

27. Sobre la inconstitucionalidad por omisión puede consultarse a Fernández Segado F., “La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y de los intereses difusos en el Estado social”, en AAVV., *Estudios de Derecho Público* (Volumen I), op. cit. pág. 934; Fernández Rodríguez J.J., *La inconstitucionalidad por omisión*, Civitas, Madrid, 1998; Aguiar de Luque L., “El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión”, en *Revista de Derecho Político*, nº 24, 1987; Ahumada Ruiz Mª.A., “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 8, enero-abril, 1991; Villaverde Menéndez I., “La inconstitucionalidad por omisión de los silencios legislativos”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 8, 1996; del mismo autor, *La inconstitucionalidad por omisión*, McGraw-Hill, Madrid, 1997; Miranda J., “O Provedor de Justiça e a inconstitucionalidade por omissao”, en AAVV., *Provedor de Justiça*, Lisboa, 1996; Gómez Puente M., *La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control*, Aranzadi, Pamplona, 1997; y Díaz Revorio F.J., “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el Derecho Comparado Europeo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 61, enero-abril, 2001.

IV. Conclusión

El hecho de que la mayoría de Comunidades Autónomas se hayan provisto de una figura similar a la del Defensor del Pueblo en modo alguno significa, de continuar esta evolución, que las atribuciones conferidas por la Constitución a esta Institución vayan a quedar neutralizadas. La actividad de la Administración autonómica constituye un ámbito de actuación concurrente que excluye el monopolio del Defensor del Pueblo a la hora de tutelar los derechos fundamentales pero que, al mismo tiempo, no impide su intervención.

Esto significa que los posibles conflictos entre ambas figuras no deben ser resueltos mediante un reparto de competencias sino a través de la articulación de mecanismos de coordinación y cooperación. Asimismo, convendría tener en cuenta el papel del art. 149.1.1º de la Constitución. En virtud de este precepto, la legislación autonómica no podrá regular los aspectos esenciales y condiciones básicas de un derecho fundamental ni condicionar las bases que garantizan la igualdad, que no uniformidad, en las posiciones jurídicas de los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Bajo este esquema, el Defensor del Pueblo protegería el “contenido primario” de los derechos fundamentales y los Comisionados parlamentarios autonómicos el “contenido accesorio”.

El protagonismo de estos últimos reside en que el marco de las competencias formales previsto en el Título VIII de la Constitución ha sido sobrepasado a causa del incremento de prestaciones a las que deben hacer frente las Comunidades Autónomas. Ante este panorama, los Comisionados parlamentarios autonómicos deben actuar como correa de transmisión de las demandas sociales con el fin de que la Administración autonómica cumpla el mayor número de actuaciones sociales planificadas.

Pese a que las cláusulas constitucionales y estatutarias de naturaleza social carecen de la “sustantividad necesaria” para ser utilizadas como parámetro de fiscalización de la actuación del legislador y del ejecutivo autonómico, los Comisionados parlamentarios deben evitar, en la medida de sus posibilidades, que el carácter programático de dichas cláusulas se traduzca en una actitud pasiva de los poderes públicos que ponga en entredicho la efectividad de los “derechos sociales fundamentales” en el ámbito autonómico. Para lograr este objetivo es crucial que dichos Comisionados promuevan el valor normativo de los principios constitucionales y estatutarios de contenido social.