

ROVIRA VIÑAS, Antonio (Dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Defensor del Pueblo-Aranzadi, 2002, 1.090 págs.

I. Estamos ante el único, que sepamos, comentario extenso a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo; y sin disputa, el primero en el tiempo de los comentarios a esta ley. Su primera y principal característica se encuentra en ser un comentario no sistemático sino artículo por artículo; después explicamos por qué de ella derivan las más importantes virtudes y defectos del libro. Otra característica es tratarse de una obra en colaboración, que no colectiva, calificación que asimismo explicaremos. En tercer lugar, resulta una obra bien documentada en anexos y bibliografía, así como en materiales de derecho comparado y antecedentes parlamentarios. Estas tres características estructurarán la presente recensión del tratado.

El grupo de catorce autores está formado por autoridades, profesores y funcionarios, casi la mitad de éstos asesores del Defensor del Pueblo; nueve del total desempeñaron o aún desempeñan funciones en el Defensor del Pueblo de España. El conjunto fue dirigido por Antonio Rovira Viñas, Adjunto y Defensor del Pueblo en funciones, además de profesor de Derecho Constitucional y director del Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid.

La estructura del libro es homogénea. Junto a los preliminares (tras las abrevia-

turas está la presentación, a cargo del por entonces Defensor del Pueblo, Enrique Múgica Herzog) y una introducción del director, siguen los comentarios unitarios de los treinta y siete artículos y la disposición transitoria. El libro se completa con un tratado sobre *El Defensor del Pueblo en Iberoamérica* de Jorge Santistevan, un anexo normativo, un índice analítico, otro índice cronológico de disposiciones citadas y la bibliografía, con las convenientes hojas finales en blanco para las notas del lector. Lógicamente el texto comentado es el vigente en 2002 y no pudo tener ser tenida en cuenta la modificación operada en 2009, cuando se añadió una disposición final sobre el llamado 'Mecanismo nacional de prevención de la tortura', por el artículo 3 de ley orgánica 1/2009, de 3 noviembre.

La homogeneidad de la estructura a que nos referimos es la de los comentarios a los artículos, que con una excepción (la del artículo 1º, a cargo de María Luisa Cava de Llano, con cuatro apartados que examinamos después) obedecen todos ellos a una división tripartita: *elaboración del precepto*, el comentario propiamente dicho y un *estudio comparado*. Cada comentario va precedido del texto legal comentado.

Un elemento que destaca es la numeración de los párrafos, como los versículos de los textos clásicos y sagrados, lo

que facilita la cita de tratarse de un libro muy utilizado.

II. La Ley Orgánica 3/1981 no es un modelo de sistemática, especialmente en los capítulos dedicados al funcionamiento de la institución. El formato elegido para el comentario, artículo por artículo, no puede por tanto funcionar bien para una ley poco sistemática. Y es que el texto aprobado por las Cortes en 1981 es defectuoso en su ordenación de las materias, y hay preceptos que lindan con lo calamitoso; es el caso del artículo 11, como Carlos Luna se encarga de señalar justamente. Estos defectos son especialmente importantes y relevantes en los títulos II 'del procedimiento' y III 'de las resoluciones'. Consecuentemente, la falta de sistemática de la ley *ipso facto* se traslada al comentario de cada artículo y al conjunto de la obra.

A esta falta de sistemática derivada de la ley se añade la que proviene de su carácter de obra en colaboración, como exponemos después.

III. Los autores son principalmente profesores y funcionarios, en buena parte asesores del Defensor del Pueblo. María Luisa Cava de Llano y Carrió, abogada y Adjunta Primera del Defensor del Pueblo, en funciones de Defensora del Pueblo cuando se da remate a la presente reseña, se encarga del artículo 1º, realmente una segunda introducción a la obra. Matilde Gurrera Roig, profesora titular de Derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid y magistrada de la Audiencia Provincial de Madrid, comenta los artículos 2 y 3 sobre la elección del cargo, 6 sobre sus prerrogativas, y 8 sobre los adjuntos. Felipe Iglesias González, profesor titular de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, comenta los artículos 4 sobre nombramiento y toma de posesión, y 28 sobre resoluciones. José Luis López González, profesor titular de Derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, se hace cargo del co-

mentario a los artículos 5 sobre cese y sustitución, y 30 sobre advertencias, recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales.

Francisco M. Bruñén Barberá, comandante auditor del Cuerpo jurídico-militar de la Defensa, comenta los artículos 7 sobre incompatibilidades, 10 sobre legitimación para dirigirse al Defensor del Pueblo, 15 a 18 sobre tramitación de las quejas, 24.1 sobre los efectos de la actitud hostil y entorpecedora de la administración, y 31 sobre notificaciones y comunicaciones. Es decir, este coautor se hace cargo del grueso de los preceptos del funcionamiento interno de fondo.

Los artículos 9 y 12, acerca del inicio de las investigaciones, ámbito de atribuciones del Defensor del Pueblo y coordinación con los comisionados autonómicos, son comentados por Loreto Feltrer Rambaud, magistrada y asesora del Defensor del Pueblo. Carlos Luna Abella, letrado de las Cortes de Aragón y asesor del Defensor del Pueblo, se encarga de comentar los artículos 11, 22 y 29, de variado contenido (actuación ininterrumpida entre periodos de sesiones, entre legislaturas y durante los estados excepcionales, tratamiento de los documentos reservados y deber de reserva, legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad). Ángel Luis Ortiz González, magistrado y asesor del Defensor del Pueblo, comenta los preceptos relativos a quejas sobre la administración de justicia y la administración militar (artículos 13 y 14).

José María de Palacio Valle-Lersundi, asesor del Defensor del Pueblo, se encarga del comentario de los artículos 19 a 26, salvo los artículos 22 y 24.1; le toca por tanto tratar la obligación de colaborar con el Defensor del Pueblo y la responsabilidad de las autoridades y funcionarios. Su comentario al artículo 24.2 sobre el delito de desobediencia sigue siendo útil, aunque este precepto fue derogado por el Código penal de 1995. Por su par-

te, José María Alonso Seco, ex-asesor del Defensor del Pueblo y Viceconsejero de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, se ocupa de los artículos 27 (gastos causados a particulares), y 34 a 37 (medios personales y materiales, y dotación económica del Defensor del Pueblo). Finalmente, y de forma conjunta, José Manuel Sánchez Saudinós, profesor titular de Derecho constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid y jefe del Gabinete del Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo, y Emilio Pajares Montolío, profesor titular de Derecho constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, comentan los artículos 32 y 33, sobre los informes a las Cortes.

Jorge Santistevan complementa la exposición anterior con un trabajo sobre la figura del Defensor del Pueblo en Iberoamérica, a su vez complementada por la introducción a la obra de Antonio Rovira, en el apartado sobre la FIO, a que nos referimos después.

Este plantel de autores conduce a una obra en colaboración, no propiamente colectiva pese a la labor de coordinación del director. Si nos atenemos a la definición que la ley de propiedad intelectual da a estos términos, tenemos por un lado que la obra colectiva es creada por iniciativa y bajo la coordinación de una persona que la edita bajo su nombre y está constituida por la reunión de aportaciones de varios autores cuya contribución personal se funde en una creación única y autónoma sin posibilidad de atribuir separadamente a cualquiera de ellos trozos ni el conjunto de la obra; de otra parte, obra en colaboración es el resultado unitario de varios autores, justamente por tanto el caso de la que recensionamos. Más adelante volvemos sobre esto.

IV. La introducción de Antonio Rovira comprende cuatro apartados: naturaleza de la institución, su origen, la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y el futuro del Ombudsman. Quiere ser no

sólo un análisis exegético de las normas jurídicas sino también la exposición de vivencias «que pueden ayudar a comprender la humanidad de una institución que se sale de las páginas de la ley». Esta introducción tiene un carácter tan o más sociológico que jurídico, está escrita afectuosamente y sin frialdad. Llama el autor al final la atención sobre la hoy evidente trivialización de los derechos humanos, es decir «el uso abusivo superficial... para legitimar las peores opciones políticas...». La introducción es quizá de lo más útil de esta obra, por su factura y estilo fluido.

El comentario del artículo 1º es, como hemos dicho, el único que no se pliega estrictamente al esquema tripartito *elaboración del precepto, comentario y estudio comparado*. Comienza con una 'primera aproximación', y siguen cuatro aproximaciones más: terminológica y conceptual, histórica, comparada y finalmente objetiva y funcional. Frente a la fluidez de Rovira, aquí el texto no alcanza esa calidad; de hecho apenas comenzado el comentario encontramos una frase difícil (¿quizás un error de transcripción del original?): «El art. 1 LODP es un precepto de aproximación del instrumento garante de los derechos de los ciudadanos en su relación jurídico-administrativa, una aproximación en clave terminológica y conceptual, en clave histórica, comparada y funcional». Otro defecto, éste ya no directamente achacable al comentario del artículo 1º sino al carácter de obra en colaboración, es la repetición de exposiciones, como ocurre aquí con la aproximación histórica, donde se vuelve a tratar asuntos expuestos ya por Rovira en la introducción. Con esto pasamos a calificar una característica decisiva de la obra que recensionamos, o sea el tratarse de una obra en colaboración y no propiamente colectiva.

A partir del artículo 2º, como ya dijimos, los comentarios se ajustan a la división tripartita: la elaboración del pre-

cepto, el comentario propiamente dicho y el estudio comparado. Lo primero refiere la tramitación parlamentaria y lo tercero el reflejo de cada institución comentada en las defensorías autonómicas y europeas y/o iberoamericanas, esta última disyuntiva un tanto errática y no siempre bien indicada (por ejemplo, comentario al artículo 15), tal vez por defecto editorial y no del autor. Naturalmente, el núcleo de la obra lo constituye el segundo apartado, el comentario a cada precepto, y como es lógico es aquí donde las diferencias de alcance son más patentes entre unos comentarios y otros.

Como obra en colaboración, se unen los posibles —y aquí efectivos— defectos de las obras en colaboración, incorrectamente denominadas «colectivas» como ya hemos dicho, con el problema de comentar artículo por artículo una ley de sistemática defectuosa. Sin embargo, ha de considerarse un defecto editorial no atribuible a la falta de sistemática de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo las frecuentes repeticiones. Ya hemos señalado la doble exposición de los antecedentes históricos de la figura del Ombudsman, tenemos además repeticiones inútiles (otras no necesariamente lo son) sobre las funciones del Defensor del Pueblo y sobre las instituciones autonómicas e iberoamericanas.

Hay exposiciones sobresalientes por su profundidad y detalle, con referencias a la práctica de la institución (por ejemplo, en el comentario al artículo 10), incluso con subapartado propio; algunos contienen un fuerte aparato crítico-bibliográfico y otros casi carecen por completo de él.

En suma, tratándose de una obra en colaboración, es lógico que aparezcan estas desigualdades o falta de homogeneidad, no grave pero sí manifiesta y a veces relevante; que las remisiones entre comentarios de diferentes autores no estén bien conseguidas; y que la obra ca-

rezca de un tratamiento más unitario de las instituciones que son comentadas. Estos defectos podrían haberse paliado en parte con un índice analítico más profundo, por ejemplo la voz *interesado* no aparece, como tampoco figuran voces tan importantes como *reserva*, *jueces*, *tribunales*, *poder judicial* o *Ministerio Fiscal*, sino a lo sumo (sólo a veces) ocultos en otras voces.

Es ésta pues una obra de consulta, no fácilmente manejable, no muy homogénea y desigual. Su extensión y la falta de sistema en muchos artículos de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo ha acarreado que pueda resultar al lector, sobre todo al práctico, difícil de encontrar las respuestas que busca. En especial, consideramos que el libro no puede resultar atractivo al estudiante universitario.

Desde luego no es una obra por completo fallida, como no es un acierto total. Su utilidad es innegable para el estudioso y el especialista, los antecedentes parlamentarios están expuestos en general en forma excelente, lo mismo que los estudios comparados, y el anexo normativo y la bibliografía están cuidadas (ésta incluye algunas direcciones Web). El conjunto parece excesivamente extenso, una dirección más estricta y un esquema de trabajo que aunara el comentario artículo por artículo con un sistema analítico más profundo habría llevado probablemente a una obra más atractiva, para un público más amplio, con formato manual y no a un mamotreto. Por el contrario, el lector puede contrastar los puntos de vista diferentes con que escriben los coautores, a nuestro entender la principal virtud del libro.

JOSÉ NÚÑEZ NÚÑEZ

CS Administradores Civiles del Estado

* * *

ABSTRACT: *This studied book analyzes article by article the Spanish Organic Law of the Ombudsman.*

KEY WORDS: *Ombudsman. Human Rights.*

RESUMEN: *El libro estudiado analiza artículo por artículo la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.*

PALABRAS CLAVE: *Defensor del Pueblo. Derechos fundamentales.*