




JORNADAS DE COORDINACIÓN
DE DEFENSORES DEL PUEBLO

TALLERES

Borrador de las reflexiones elaboradas
con motivo del Taller de las XVII Jornadas
de Coordinación de Defensores del Pueblo

*LA EFICACIA EN LA GESTIÓN
DE LAS INSTITUCIONES
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO*



CONSIDERACIONES PREVIAS

El título del taller que se ha organizado previo a la celebración de las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo obedece a la necesidad de poner en común una cuestión que, de una u otra forma, pesa en el devenir cotidiano de estas Instituciones: *¿para qué sirven los Defensores?*

Esta idea, que habitualmente surge en el debate ciudadano y, también, ante elementos que intervienen en la conformación de la opinión pública, tiene una respuesta clara y precisa desde la organización institucional en la que se articula una relación de poderes y de sus recíprocos controles y que viene determinada por la Constitución y, en su caso, por los Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, esa pregunta puede también asumirse como una cuestión que impregne el desarrollo de las funciones que estas Instituciones tienen encomendadas y que puedan traducirse en una visión autocrítica y, por tanto, necesitada de un ejercicio de autoevaluación. Orientaríamos la pregunta inicial formulando otra: *¿Podemos medir nuestra eficacia? ¿Existen criterios objetivables que acrediten nuestra capacidad resolutive?*

Tampoco se nos escapa que el análisis de una determinada eficacia vendrá condicionado necesariamente por el sentido y el alcance que asignemos a estas Instituciones que pueden ser interpretadas desde variados puntos de vista. Desde receptoras de reclamaciones a órganos de control administrativo; desde promotores de los derechos y libertades a apéndices parlamentarios.

Todas estas cuestiones –y seguro que muchas más– se suscitan en el ámbito de este taller que, pretende avanzar en la formulación de criterios que nos permitan evaluar con mayor certeza nuestra capacidad y poder ofrecer un balance objetivo sobre nuestros niveles de

eficacia ante los propios órganos parlamentarios, Administraciones Públicas y, sobre todo, al conjunto de la ciudadanía.

Para tratar y debatir, de una manera ordenada, los distintos temas que han sido objeto de reflexión en estos encuentros, los hemos agrupado en estos tres bloques: cómo medir la eficacia; principales obstáculos para alcanzar esa eficiencia; y posibles acciones para ganar en respuestas y en operatividad de estas Instituciones.

BLOQUE PRIMERO.- ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS PARA EVALUAR LA EFICACIA RESOLUTIVA DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO

Sobre la base de ofrecer a la ciudadanía y a las instituciones en las que se incardinan un servicio en términos de eficacia, en este bloque, a su vez, han sido tratados los siguientes temas:

- La efectividad en cuanto a la tramitación y resolución de los expedientes de queja.

Hablamos de evaluar la capacidad de respuesta que ofrecen las Instituciones en orden a obtener la satisfacción de la pretensión de la persona que formula su queja o reclamación.

Y, a estos efectos, desde un punto de vista procedimental, tendríamos en cuenta a su vez dos momentos: aquellas quejas que son admitidas a trámite y se promueve la investigación ante la administración competente que comunica, sin mayor trámite, la resolución del asunto; y, en otros casos, la obtención de una respuesta de aceptación tras emitir la Institución una resolución o pronunciamiento expreso hacia la Administración.

En ambos supuestos hablaríamos de una conclusión resolutive en orden a la pretensión del ciudadano y, en su justa medida, indicadora de una efectividad en la intervención del Comisionado.

- La efectividad de los Defensores en su juego de relaciones con el Parlamento.

Aquí proponemos otro ámbito de intervención de los Defensores en el que se sustancia singularmente su carácter de Comisionado del Parlamento y de cómo sus actuaciones pueden servir de fundamento para que las asambleas legislativas promuevan medidas en el marco de sus competencias. Hablaríamos de iniciativas legislativas, de actuaciones de control político e, incluso, de medidas de carácter presupuestario alentadas a partir de los argumentos que ofrezca el Defensor como resultado de sus actividades y de las que se da periódicamente cuenta ante el Parlamento que lo comisiona.

La receptividad del Parlamento a las propuestas y demandas del Defensor es también un espacio en el que evaluar la eficacia de su gestión.

- La eficacia de los Defensores en otro juego de relaciones institucionales.

Nos referimos, en este ámbito, a la intervención de los Defensores en cuanto a su definición acuñada de magistratura de persuasión, ejercida entre las diversas instituciones y, más singularmente, hacia el poder ejecutivo.

En este sentido, el resultado eficaz de la llamada magistratura de persuasión ejercida por los Defensores dependerá de su capacidad para ganar receptividad y solvencia ante los elementos que conforman la opinión pública.

BLOQUE SEGUNDO.- CUESTIONES QUE AFECTAN AL NIVEL DE EFICACIA DE LOS DEFENSORES.

Hablamos de las circunstancias que dificultan o impiden alcanzar un grado de eficiencia o resolutiveidad en las actuaciones de los Defensores y que se desglosarían en tres posibles aspectos:

- Los efectos que sobre el ámbito de supervisión de nuestras Instituciones pueden tener la llamada huida del Derecho Administrativo o las nuevas formas de la Administración.

Es decir; podemos plantearnos si la aparición de fórmulas privatistas o societarias supone una restricción en el ámbito tradicional de supervisión de los Defensores y los problemas que estos modelos organizativos acarrearán a la hora de fijar el régimen de garantías de los ciudadanos frente a estas figuras. No obstante, al ser objeto este tema de un taller específico, nos remitimos a las conclusiones del mismo.

- Las consecuencias de los supuestos de quiebra en el deber de colaboración de las Administraciones con la Institución.

Se trata de analizar también los instrumentos de que disponen los Defensores para alcanzar en último extremo la atención, al menos formal, de las administraciones a la hora de estudiar e investigar los motivos de las quejas. El cumplimiento cierto de esta exigencia legal de colaboración es un presupuesto imprescindible para poder evaluar más tarde el grado de resolución y de eficacia.

Se presta especial atención al cumplimiento de los requisitos formales y condiciones de oportunidad para el ejercicio de todas las medidas previstas en orden a asegurar el deber legal de colaboración con nuestras Instituciones.

- La posible contradicción que plantea en la práctica el resultado de nuestras actuaciones entre la solución del conflicto individual y la permanencia de los problemas de fondo.

En la actuación cotidiana de nuestras Instituciones nos encontramos con que muchas de las quejas que nos plantean los ciudadanos de forma individual tienen una solución rápida y efectiva.

Reclamaciones en materias genéricas, como pueden ser las listas de espera para la obtención de una prestación o servicio público, los supuestos de silencio administrativo o los retrasos en la devolución de cantidades o pagos adeudados por la Administración, suelen ser atendidas frecuentemente tras la intervención de los Defensores, si bien sigue sin resolverse la cuestión de fondo que afecta a ese problema individual.

Ante ello nos planteamos ¿si puede llegar a prevalecer el interés individual y concreto de la persona que formula la queja? o ¿si estamos contribuyendo ante la Administración hacia una respuesta particularizada frente a la resolución de los problemas de fondo o estructurales que explican el conflicto?

BLOQUE TERCERO.- POSIBLES MEDIDAS PARA INCREMENTAR LOS NIVELES DE EFICACIA.

En este bloque, una vez destacados los aspectos regresivos de la capacidad de las Instituciones, se han abordado cuáles serían las medidas que pueden tomarse en cuenta para mejorar en esta demanda de efectividad que se nos hace llegar desde la ciudadanía o desde posiciones institucionales.

Se han analizado estas cuestiones desde un punto de vista formal, en orden a mejorar la transparencia y el contenido de las resoluciones o pronunciamientos de nuestras Instituciones para facilitar la evaluación de sus niveles de eficacia. En este aspecto, se ha constatado, asimismo, la necesidad de mejorar los contenidos y la calidad de la información, así como el grado de conocimiento ofrecidos desde las Administraciones supervisadas

Del mismo modo, desde un punto de vista de la colaboración material hemos reflexionado sobre fórmulas para ganar receptividad y ejecutividad en las respuestas ofrecidas desde la Administración cuando se estiman las posiciones del Defensor y se comprometen medidas. En este sentido, se han evaluado y analizado los instrumentos que se vienen utilizando y los que se puedan implementar, a la luz de la experiencia obtenida, para conseguir una mayor eficiencia de nuestras Instituciones.

Se ha apreciado, por último, la necesidad de buscar nuevos cauces y fórmulas de relación y colaboración en los ámbitos institucionales de los poderes legislativo y judicial, a fin de ganar en resolutividad y eficacia en el desarrollo de las funciones que los Defensores del Pueblo tienen encomendadas.

CONCLUSIONES

Una vez desarrollado el guión previo que se elaboró para la ordenación de las intervenciones, se proponen las siguientes consideraciones a las que llegaron los asistentes a dicho encuentro:

Primera.- Los Defensores del Pueblo asumen las funciones que tienen encomendadas con el ánimo de ofrecer a la ciudadanía y a las instituciones en las que se incardinan un servicio

adecuado en términos de eficacia y de satisfacción en la garantía efectiva de los derechos y libertades constitucionales.

El trabajo de los Defensores del Pueblo exige un esfuerzo de transparencia y de información en el ámbito de las intervenciones que se producen en sus relaciones con la ciudadanía, Parlamentos y Administraciones Públicas.

Segunda.- En cuanto a su faceta de control de la actuación administrativa, es importante que las Instituciones de Defensores del Pueblo cuiden singularmente el contenido de sus resoluciones o pronunciamientos expresándolos en términos precisos en su exposición y evaluables para la determinación de su grado de aceptación y aplicación por parte de la Administración a la que se dirigen.

La determinación de una respuesta afirmativa ante los argumentos de los Defensores ha de ser un título más que formal para lograr, finalmente, su efectiva puesta en práctica. De ahí que resulta necesario acometer labores de seguimiento y de atención hacia los compromisos alcanzados por las Administraciones con la periodicidad e intensidad que el caso aconseje a fin de reforzar la tarea de evaluación y crítica respecto a los grados de eficacia final de las intervenciones de los Defensores.

Tercera.- Los Defensores consideran conveniente realizar un esfuerzo descriptivo del grado de eficacia alcanzado a la hora de exponer el resultado de su actividad en los Informes o memorias anuales presentados ante los Parlamentos. En todo caso, los contenidos estadísticos y numéricos de los Informes Anuales no deberían derivar en una mera expresión aritmética y simplista de las actuaciones de los Comisionados.

Estiman necesario destacar, asimismo, aquellas cuestiones de mayor envergadura por su entidad y trascendencia en el objetivo de la defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía. Su mayor divulgación permitirá fijar con precisión el resultado de las relaciones mantenidas entre los Defensores y las Administraciones Públicas celebrando, según el caso, la

eficaz colaboración o reprobando la desatención ante las consideraciones que haya elaborado el Defensor del Pueblo.

Cuarta.- La propia dinámica de funcionamiento de nuestras Instituciones plantea, en términos de eficacia, una posible contradicción entre los resultados de la solución individual de un conflicto planteado y la permanencia de los problemas estructurales que subyacen en el fondo de la cuestión que nos ha sido formulada.

Es preciso, en estos casos, conciliar el interés individual y legítimo de la persona que formula la queja con otros generales que previsiblemente van a resultar afectados por la actuación decisoria en ese expediente, a fin de no propiciar que la actuación administrativa se limite a respuestas particularizadas, relegando la solución de los problemas de fondo que explican el conflicto.

Para ello, se considera conveniente que, ante estas situaciones, se utilice la vía de la investigación de oficio para exigir de la Administración, además de la respuesta al caso individual, la adopción de las medidas correspondientes para la solución del conflicto de fondo.

Quinta.- El ámbito de relaciones con los Parlamentos –de los que son Comisionados los Defensores del Pueblo– puede ofrecer un espacio cualificado para explicar particularmente sus actividades y exponer detenidamente el resultado de sus actuaciones.

La presentación periódica del Informe Anual constituye, desde el punto de vista analizado de la eficacia, el momento de mayor notoriedad en las relaciones de estas Instituciones con sus Parlamentos. Los Defensores del Pueblo consideran importante potenciar en sede parlamentaria el análisis más profundo de tales Informes, independientemente de las atribuciones que los Parlamentos tiene conferidas para analizar sus contenidos y actuar conforme a sus funciones específicas.

Además de este trámite ordinario, los Defensores disponen de cauces añadidos que pueden ser utilizados para incentivar las aportaciones de las Cámaras y de sus Grupos Parlamentarios ante las actuaciones de sus Comisionados. Las potencialidades que ofrece la iniciativa de realizar Informes Especiales y su posterior trámite de debate, la comparecencia sectorial en las diversas Comisiones y demás órganos parlamentarios u otras iniciativas que puedan implementarse, son unas vías que pueden resultar interesantes de explorar en orden a alcanzar un mayor grado de relación y, en su justa medida, de favorecer el nivel de eficiencia que se persigue.

En suma, una mayor presencia que puede ayudar a enriquecer la relación entre Defensores y Parlamentos, así como a perfeccionar el grado de eficacia de estos últimos a través de las privilegiadas funciones que tienen asignadas.

Sexta.- Los Defensores consideran necesario superar los supuestos de falta de colaboración de las Administraciones Públicas mediante la aplicación ineludible y progresiva de las medidas que persiguen alcanzar el respeto ante el deber legal de colaboración.

Las actitudes no colaboradoras con las labores de supervisión e investigación de las quejas implican, ante todo, un elemento que dificulta sensiblemente el ánimo resolutorio y eficaz de la intervención de estas Instituciones. Por tanto, ha de procurarse obtener el mejor grado de colaboración en la información ágil y veraz respecto de las circunstancias que se producen en la queja, aplicando las sucesivas medidas de impulso que la normativa establece dentro de unos procedimientos caracterizados por ser sumarios e informales. En tal sentido, se pueden destacar determinadas fórmulas establecidas para hacer públicos en los Boletines Oficiales parlamentarios los supuestos no colaboradores, o suscitar comparecencias parlamentarias para dar cuenta de manera específica de tales comportamientos obstruccionistas.

Por otra parte, el recurso previsto en la legislación penal frente a aquellos casos de singular actitud entorpecedora y obstruccionista ha de emplearse con la prudencia y la decisión que exige un conflicto de tal entidad.

El efecto disuasorio que implica el anuncio de ejercer esta grave medida no debe enervarse con actitudes poco consecuentes ante la persistencia en desatender los apercibimientos realizados. Y, del mismo modo, la acción de promover estas medidas de carácter penal obliga a un riguroso celo en la determinación del supuesto, alcanzando la máxima coincidencia en la valoración jurídica del caso y procurando la mayor certeza posible en el éxito procesal de la iniciativa.

Séptima.- Las singulares funciones que tienen atribuidas los Defensores del Pueblo en relación con la defensa de los derechos constitucionales en una materia tan sensible para la ciudadanía como es el funcionamiento de la Administración de Justicia, requeriría de estas Instituciones un mayor esfuerzo y compromiso para alcanzar mayores niveles de eficacia en este singular ámbito.

Las numerosas quejas que vienen recibiendo los Comisionados Parlamentarios en esta materia y el compromiso permanente de los Defensores del Pueblo en la protección de los derechos constitucionales, también hacen preciso la implementación de actuaciones singulares que propicien, en coordinación con los órganos competentes de la Administración de Justicia, ir avanzando, cuando menos, en la mejora de aquellos aspectos de su funcionamiento que motivan un mayor número de quejas ante nuestras Instituciones.

A estos efectos, los Defensores consideran conveniente la formalización de relaciones con los órganos competentes de la Administración de Justicia mediante instrumentos que mejoren los mecanismos de colaboración y auxilio mutuo.

Octava.- En el ámbito de las relaciones de los Defensores con los ciudadanos, las Administraciones, las Instituciones parlamentarias y con la iniciativa social, el grado de eficacia viene especialmente condicionado por la propia capacidad de los Defensores de transmitir sus posiciones y explicar sus argumentos como órganos de protección de los derechos y libertades constitucionales.

El resultado eficaz de la llamada *magistratura de persuasión* ejercida por los Defensores dependerá de su capacidad para ganar receptividad y solvencia ante los elementos que conforman la opinión pública. Por ello, los Defensores deben estar atentos a cuantos mecanismos estén a su alcance para lograr que sus aportaciones tengan una proyección pública y permitan a toda la sociedad conocer la labor y el servicio que ofrecen estas Instituciones.

La transparencia y la divulgación del trabajo de los Defensores del Pueblo debe ser un modo habitual de actuación con el objetivo de evidenciar la existencia de estas Instituciones, reclamar con valentía su rango institucional y someterse, desde un sentido profundamente democrático, al juicio de la ciudadanía sobre el sentido de su existencia y el grado de su eficacia.

Sevilla, 7 de Octubre de 2002