



DIARIO DE SESIONES DE LAS CORTES GENERALES

COMISIONES MIXTAS

Año 1995

V Legislatura

Núm. 87

PARA LAS RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO

PRESIDENTE: DON ALFONSO LAZO DIAZ

Sesión núm. 10

**celebrada el martes, 3 de octubre de 1995,
en el Palacio del Congreso de los Diputados**

ORDEN DEL DIA:

Comparecencia del señor Defensor del Pueblo (Alvarez de Miranda y Torres), para informar:

- | | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| — Sobre su papel en la terminación convencional del procedimiento establecido para los supuestos de conciliación entre los intereses de los ciudadanos y la Administración. A solicitud del Grupo Parlamentario Federal IU-IC. (Número de expediente Congreso 212/001500 y número de expediente Senado 713/000400) | 1736 |
| — Ampliamente de sus propuestas con relación a la terminación convencional del procedimiento de la Ley 30/1992. A solicitud del Grupo Parlamentario Federal IU-IC. (Número de expediente Congreso 212/001513 y número de expediente Senado 713/000401) | 1736 |
-

Se abre la sesión a las once y cinco minutos de la mañana.

El señor **PRESIDENTE**: Se abre la sesión.

En el orden del día figuran dos puntos que, como habrán podido comprobar, están estrechamente relacionados. El sistema que vamos a seguir en esta comparecencia es el siguiente. En primer lugar, tomará la palabra el señor Defensor del Pueblo para explicar conjuntamente las dos cuestiones que se incluyen en el orden del día. Inmediatamente después intervendrá el representante del Grupo que ha pedido la comparecencia y, a continuación, los demás grupos.

Quiero señalar, no obstante, que debido a obligaciones ineludibles para la Cámara del portavoz del Grupo Popular, si SS. SS. no tienen inconveniente, después de que haya hablado el representante de Izquierda Unida, intervendría el representante del Grupo Popular —no es el grupo menor— y continuaríamos ya con el orden de menor a mayor. **(Pausa.)**

En consecuencia, mantendremos este sistema.

COMPARECENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO (ALVAREZ DE MIRANDA Y TORRES) PARA INFORMAR:

— **SOBRE SU PAPEL EN LA TERMINACION CONVENCIONAL DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO PARA LOS SUPUESTOS DE CONCILIACION ENTRE LOS INTERESES DE LOS CIUDADANOS Y LA ADMINISTRACION. A SOLICITUD DEL GRUPO PARLAMENTARIO FEDERAL DE IZQUIERDA UNIDA-INICIATIVA PER CATALUNYA. (Número de expediente Congreso 212/001500 y número de expediente Senado 713/000400.)**

— **AMPLIAMENTE DE SUS PROPUESTAS CON RELACION A LA TERMINACION CONVENCIONAL DEL PROCEDIMIENTO DE LA LEY 30/1992. A SOLICITUD DEL GRUPO PARLAMENTARIO FEDERAL DE IZQUIERDA UNIDA-INICIATIVA PER CATALUNYA. (Número de expediente Congreso 212/001513 y número de expediente Senado 713/000401.)**

El señor **PRESIDENTE**: El señor Defensor del Pueblo tiene la palabra.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO** (Alvarez de Miranda y Torres): Señoras y señores parlamentarios, antes de comenzar mi intervención para dar respuesta a la solicitud de comparecencia que se ha formulado acerca del papel de la institución del Defensor del Pueblo en las terminaciones convencionales de los procedimientos, quiero —y lo digo de una manera muy sincera— que mis primeras palabras sean de agradecimiento al Pleno del Congreso por la aprobación, el pasado martes, de la moción en la que

se insta al Gobierno a que responda anualmente a los informes del Defensor del Pueblo. La moción, aprobada por unanimidad, pide al Gobierno que dé contestación escrita a este informe anual en un plazo no superior a tres meses desde su presentación y se le requiere para que remita al Congreso, en un plazo de dos meses, un informe sobre la ejecución material de las principales recomendaciones, recordatorios y sugerencias. Entiendo que esto supone un paso trascendental en la mejora del funcionamiento de las administraciones públicas y del propio Defensor del Pueblo. Hemos de felicitarlos, por tanto, por esta moción que redundará, sin duda, en beneficio de las necesidades individuales y colectivas de nuestros ciudadanos.

Entrando en materia, paso a responder conjuntamente a la solicitud de comparecencia por la que se pedía un informe sobre el papel de esta institución en la terminación convencional del procedimiento establecido para los supuestos de conciliación entre los intereses de los ciudadanos y la Administración, indicando, además, las reformas normativas y las reestructuraciones que serían precisas en la institución del Defensor del Pueblo para afrontar dicho papel.

La denominación convencional es una de las novedades más interesantes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que nos ha aportado al sistema legal de relaciones entre los ciudadanos de la Administración. Supone, como es sabido, la posibilidad de que en determinadas áreas de la actuación administrativa y con las condiciones que exigen las leyes, la resolución de los procedimientos administrativos tenga lugar mediante un acuerdo entre los interesados y la Administración en lugar de concluir por un acto administrativo unilateral.

Junto a esta figura reconocida en el artículo 88, el 107 de la misma Ley 30/1992 hace referencia también a la posibilidad de que las leyes regulen la sustitución del recurso administrativo ordinario por un procedimiento especial que puede ser de arbitraje, de conciliación y de mediación, o bien de recurso ante comisiones independientes. Es decir, se prevé la resolución de los conflictos que se susciten con ocasión de las decisiones de la Administración de manera distinta a las tradicionales, sin perjuicio del derecho que asiste a los ciudadanos de obtener en último término la tutela judicial de sus derechos, tal y como les reconoce el artículo 24.1 de la Constitución. Algunas de estas nuevas fórmulas apelan a la negociación o a la búsqueda de un acuerdo con la ayuda de un mediador. Estas previsiones legales, por más que sean muy generales e inconcretas y necesiten la mayor parte de ellas otras leyes especiales o normas de desarrollo, revelan un importante cambio de tendencia en la concepción de lo que deben ser las relaciones entre la Administración y los ciudadanos; especialmente suponen el intento de superar la concepción tradicional y formalista que percibe la función de administrar como una aplicación automática de nuevas normas jurídicas y como un ejercicio permanente de autoridad.

La experiencia ha venido demostrando que la búsqueda de la solución más adecuada exige una aplicación flexible de las normas, o una decisión discrecional para la que es

preciso valorar debidamente todos los intereses en presencia, ya que la aplicación rigurosa de la ley puede generar a veces tales conflictos que se hace preciso incluso modificar consensuadamente el tenor literal de sus mandatos para conseguir soluciones aceptables por la ciudadanía o, en todo caso, soluciones razonables y equitativas. Ejemplos: los conflictos entre la administración sanitaria y el colectivo de médicos, que está en la memoria de todas SS. SS., la reconversión de sectores industriales públicos en declive, la protección de espacios naturales y la aplicación de la legislación deportiva.

La Administración necesita modificar sus pautas de actuación sin que ello signifique la pérdida de sus prerrogativas; necesita transformarse en una organización cada vez más dialogante, más abierta, más dúctil y capaz de resolver los problemas mediante el acuerdo, procurando evitar la confrontación. La terminación convencional de los procedimientos y la posibilidad de resolver impugnaciones a través de fórmulas de conciliación y mediación son instrumentos legales que permiten llevar a la práctica esta nueva forma de administrar. Todo ello, claro está, sin merma de la sujeción al Estado de Derecho, pues en ningún caso la Administración puede llegar a pactos, acuerdos o transacciones que constituyan una infracción de la legislación vigente, y también sin merma de la obligación que tiene la Administración de perseguir el interés general que impide cualquier tipo de compromiso frente a demandas abusivas o manifiestamente infundadas.

Hay que decir que esta forma de resolución de los procedimientos administrativos y de los contenciosos que enfrentan a la Administración y a los ciudadanos mediante el acuerdo y la negociación, va adquiriendo aceptación en casi todos los Estados democráticos, no sólo, por ejemplo, en los Estados Unidos, del que se está haciendo un uso frecuente, sino que también las leyes generales de procedimiento administrativo de Alemania, de 1976, y de Italia, de 1990, incluyen fórmulas de terminación convencional semejantes a las introducidas en España por la Ley 30/1992. El Consejo de Estado francés ha avalado por su parte, en un informe aprobado en 1993, la conveniencia de establecer fórmulas de conciliación o mediación, transacción y arbitraje para solucionar las controversias entre ciudadanos y Administración.

Hasta hace poco este tipo de fórmulas no eran frecuentes en nuestro país, pero ello no quiere decir que no existieran algunos precedentes. Así, de lo que podríamos llamar terminación convencional, existen algunos regulados desde antiguo como la posibilidad de alcanzar un acuerdo sobre el justiprecio expropiatorio en la Ley de Expropiación de 1954, o los acuerdos sobre la compensación de gastos de urbanización mediante cesión de terrenos, en el artículo 155.2 de la Ley del Suelo, e incluso la misma negociación colectiva de funcionarios públicos introducida por la Ley 7/1990, de 19 de julio. Hay otros no regulados en norma alguna, pero que han venido aplicándose de forma habitual y satisfactoria como la práctica de los convenios urbanísticos y los numerosos supuestos de concertación en los sectores económicos en los que interviene la Administración.

Por lo que se refiere al procedimiento de mediación y conciliación para resolver conflictos en la esfera administrativa, puede citarse, por ejemplo, el artículo 38 de la Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, que contempla la posibilidad de nombrar un mediador en el proceso de negociación colectiva de sus funcionarios. También incluyen este tipo de previsiones algunas leyes como la relacionada con los comisionados parlamentarios en las comunidades autónomas, a las que dedicaremos mayor atención más adelante.

La aprobación de la Ley 30/1992 ha dado, sin duda, un nuevo impulso a la regulación de varios supuestos de terminación convencional. Por poner unos pocos ejemplos, vale la pena comprobar cómo este instrumento se contempla en algunos de los reglamentos más importantes aprobados por el Estado para su adaptación a la Ley 30/1992: en el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, Real Decreto de marzo de 1993; en el Reglamento de subvenciones; en el Reglamento de autorizaciones, etcétera. Asimismo, en la legislación de las comunidades autónomas va iniciándose dicha posibilidad de convenios urbanísticos, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo como, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid con la Ley de 23 de marzo de 1995.

Es probable que los supuestos en que se permite la terminación convencional del procedimiento administrativo mediante estos sistemas de arbitraje, mediación o conciliación se vayan multiplicando en nuestro ordenamiento, pero ello dependerá de que la Administración se vaya adaptando a esta nueva fórmula de solucionar las controversias. Desde este punto de vista, se precisa, pienso, un cambio cultural y de actitudes en numerosas parcelas de la Administración, poco habituada a transigir con los particulares y a aceptar la mediación de terceros; un cambio que habrá de ser lento y desigual, pero que podría ser estimulado por la reforma legislativa; un cambio que ha de ir de la mano del proceso de modernización administrativa y de la función pública para el que sería muy conveniente poner en marcha acciones formativas específicas.

Quisiera ahora, con el permiso de SS. SS., hacer unas breves reflexiones sobre la mediación y la conciliación antes de entrar a considerar cuál debe ser el papel del Defensor del Pueblo en la mediación y cuáles las posibles reformas legislativas. La mediación, como es sabido, es un procedimiento de resolución de conflictos por el que un tercero neutral intenta contribuir a una solución acordada organizando el intercambio de puntos de vista entre las partes, ayudándoles a buscar puntos de encuentro de sus respectivas posiciones y, en definitiva, propiciando una composición de sus intereses. El resultado positivo de la mediación es lo que denominamos conciliación o transacción, que puede lograrse también, como es lógico, sin la intervención del mediador. Por su parte, la mediación no comporta necesariamente un resultado positivo, es decir, puede resultar infructuosa, lo que implica que el procedimiento debería resolverse por otras vías en su caso judiciales. Lo característico de la mediación —y aquí importa mucho su-

brayarlo— es que el mediador no decide, al contrario que el tercero que hace las veces de árbitro o el órgano que resuelve un recurso administrativo o judicial. Mediante la mediación, simplemente, se ayuda a las partes a encontrar una solución negociada, pero son las propias partes las que deciden, en último término, si aceptan o no las propuestas o sugerencias del mediador o las que, a través de los buenos oficios de aquél, son capaces de alcanzar un acuerdo bajo su exclusiva responsabilidad. La mediación significa, por consiguiente, asociar a las partes a la resolución de un litigio, pero son las propias partes las que deciden libremente, sin más compromiso que el aceptar la mediación. La tarea del mediador, muchas veces ardua y sutil, consiste en facilitar ese resultado, pero sin ningún tipo de imposiciones, sino sólo con el apoyo de su autoridad, personal o institucional, y de su habilidad para convertir un desacuerdo inicial en una composición amistosa.

Por tratarse de un procedimiento informal y vinculado a la voluntad de las partes, la mediación puede utilizarse con diferentes finalidades. Por un lado, en los supuestos de terminación convencional previsto por las leyes y reglamentos, con objeto de facilitar el pacto o acuerdo que puede poner fin al procedimiento. También, en sustitución del recurso ordinario contra un acto o decisión administrativa ya adoptada, como prevé —ya lo recordábamos— el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, aunque quizá no sea éste el caso más apropiado, porque no es muy lógico constreñir la labor de mediación a plazos estrictos y a otras formalidades que son características de los procedimientos de impugnación. La mediación puede ser útil siempre que exista un conflicto, antes o después de una decisión, incluso si el conflicto se plantea al margen de un procedimiento administrativo, porque, por ejemplo, se pretende cambiar una norma jurídica o se reclama una actividad administrativa material incluso si el conflicto está ya sustanciándose en vía judicial, pues nada impide, en principio, alcanzar un acuerdo extrajudicial conveniente para todas las partes.

Conviene insistir en todas estas características para poner de relieve que el recurso a la mediación no priva a la Administración de sus potestades de decisión en ningún caso; potestades que puede utilizar unilateralmente si la mediación no llega a buen puerto. También puede significar que el alcance de la mediación es más amplio que el del arbitraje o la resolución de un recurso administrativo porque, a diferencia de estos instrumentos, no tiene una naturaleza intrínsecamente jurídica. No quiere decirse con ello, como es evidente, que la mediación no deba desempeñarse dentro de los límites del Derecho. Está claro que sí, pero, en ese marco, la mediación no tiene por qué basarse sólo en argumentos jurídicos, sino que ha de tener en cuenta factores de equidad y de justicia material y, en general, todos aquellos elementos de oportunidad que permitan alcanzar una solución razonable y satisfactoria para las partes. Es más, mientras que jueces, árbitros y órganos de resolución de recursos sólo pueden decidir en aplicación del Derecho vigente, a través de la mediación se puede pretender y conseguir justamente el compromiso de modificar alguna norma cuando sea su contenido o su estricta aplicación la causa del conflicto o resulte conveniente reformarla

para resolverlo pacíficamente. Además, puesto que se trata de un modo informal de arreglo de las controversias, el recurso a la mediación puede utilizarse muchas veces aun en ausencia de norma jurídica que lo prevea expresamente, siempre que sea compatible con el asunto de que se trata. También conviene recalcar que la mediación no excluye ni condiciona, en ningún caso, el ejercicio del Derecho a la tutela judicial efectiva. Lo que pasa —y ésta es una de las claves de la cuestión— es que, hoy en día, la justicia es por lo general demasiado lenta, demasiado costosa para el ciudadano. No sólo eso, sino que, como se ha dicho, las decisiones judiciales no pueden sino fundarse en la aplicación del Derecho vigente y fallar de acuerdo con lo previsto por las normas, sin tener en cuenta otro tipo de consideraciones o circunstancias.

La situación es, si cabe, más preocupante en la esfera de la justicia administrativa. Todos sabemos los graves problemas de saturación que aquejan a la jurisdicción contencioso-administrativa, debido al espectacular aumento del número de recursos que se ha producido en los últimos años. También sabemos que, dado el coste mínimo de las actuaciones procesales en esta jurisdicción, el acceso a ella es prácticamente inviable para muchos ciudadanos y organizaciones sociales, a los que simplemente no les compensa en muchos casos los beneficios que pudieran obtener.

Por otro lado, cuando las leyes aplicables atribuyen a la Administración un margen de discrecionalidad, que a veces es muy amplio, el control judicial puede ser insuficiente para resolver el conflicto de fondo porque, si bien los tribunales deben controlar la arbitrariedad administrativa, no pueden sustituir a la Administración en el ejercicio legítimo de sus potestades discrecionales. La cuestión suele complicarse en determinados conflictos de naturaleza compleja y, si se me permite la expresión, multipolar, en los que están implicados una pluralidad de intereses sociales distintos y enfrentados entre ellos, que la Administración debe tener en cuenta a la hora de decidir. No es infrecuente que, en casos como éstos, los recursos se multipliquen, los procesos judiciales se alarguen casi indefinidamente y la resolución final, por más que estrictamente fundada en Derecho, no permita hallar una solución definitiva a los problemas de fondo.

Por todas estas razones, pensamos que la conciliación, la transacción, la posibilidad de alcanzar acuerdos y la actividad de mediación, que facilita conseguirlos, constituyen, si no una alternativa general y mucho menos una panacea, sí, al menos un complemento de la tutela judicial. Un complemento positivo y seguramente útil y eficaz para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública. No sólo eso, sino que son instrumentos que, junto a otros, pueden contribuir en alguna medida a descongestionar —lo decíamos— el aluvión que hoy en día recae en exclusiva sobre las cargadas espaldas de los tribunales contencioso-administrativos. Bien entendido —volvemos a insistir— que no se trata de alcanzar acuerdos «contra legem» ni de dar cobertura a casos de colisión entre intereses públicos y privados, puesto que toda negociación, terminación con-

vencional o transacción está limitada por el ordenamiento jurídico y por la obligación de la Administración de satisfacer el interés público, como expresamente establece el artículo 88 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común.

Ahora bien, cabe preguntarse si la mediación, los intentos de conciliación y negociación pueden tener virtualidad real en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración. Porque si son modos suficientes probados en aquellos casos en que las partes se hallan en una posición de igualdad jurídica sustancial, puede dudarse de que pueda transplantarse con éxito a un ámbito en que una de las partes, la Administración, tiene, al fin y al cabo, la facultad de decidir unilateralmente, por regla general, con independencia del posterior control judicial.

Desde ese punto de vista no se puede ser demasiado optimista «a priori». La conciliación, la terminación convencional, incluso la puesta en marcha de un procedimiento de mediación, depende de un acuerdo de voluntades al que la Administración debe concurrir y, si bien es lógico pensar que el ciudadano está muchas veces deseoso de resolver sus controversias con la Administración por medio de acuerdos y negociaciones, sin tener que iniciar un proceso e incluso que recurrir a una mediación si le resulta gratuita o a un coste soportable, no cabe esperar lo mismo en sentido recíproco. Parece obvio que, ni la terminación convencional va a convertirse en el modo normal de terminación de los procedimientos, ni la conciliación y la mediación es el medio habitual de resolver las diferencias en el ámbito administrativo. Pero tampoco se trata de eso. En qué medida el recurso a estas fórmulas de acuerdo, compromiso y mediación se vayan implantando entre los hábitos de nuestras administraciones públicas, dependerá sobre todo del cambio de actitudes, de formación y de cultura administrativa de las autoridades y gestores públicos a que antes hemos hecho alusión.

De todas formas, la experiencia, especialmente de los últimos tiempos, demuestra que hay ocasiones en que también a la Administración le interesa resolver un problema, de manera rápida y consensuada. A veces porque, aunque tenga la potestad jurídica de hacerlo, no le es fácil imponer en la práctica el cumplimiento de ciertas decisiones unilaterales si generan una fuerte oposición social. Pensemos, por ejemplo, en la fijación de los servicios mínimos en el caso de huelga, o en la ubicación de instalaciones molestas o nocivas para el medio ambiente, vertederos, incineradoras, centrales térmicas, cementerios de residuos nucleares, depuradoras, etcétera. En otros casos, porque la Administración debe resolver terciando entre intereses contrapuestos de difícil composición, por lo que le puede resultar más útil, menos comprometido y más aceptable para las partes, remitir el asunto a los buenos oficios de un mediador.

A veces constituye la única salida viable a un conflicto colectivo enquistado en el ámbito del empleo público, como pudo pasar en la reciente huelga de médicos. De ahí que la mediación esté ya prevista en la legislación de la función pública. Por último, porque hoy en día la extendida práctica judicial de la suspensión de los actos admi-

nistrativos recurridos, puede llevar a la Administración a preferir satisfacer el interés general mediante una solución inmediata y pactada, en vez de esperar varios años, a veces, hasta la sentencia firme. La mediación, al ejercitarse por una instancia neutral, suele reducir la tensión y la carga de confrontación política o personal que subyace en algunos conflictos y suele aumentar la legitimidad social, es decir, el grado de aceptación social de las medidas que vayan a adoptarse.

A tenor de estas experiencias, todavía limitadas pero significativas, de algunos comisionados parlamentarios autonómicos, de otros supuestos de conciliación y mediación conocidos o por referencia a un sistema administrativo tan próximo como el francés, puede aventurarse, dicho con todas las cautelas, cuáles pueden ser las áreas o las materias en que es probable que se multipliquen o coincidan los casos de terminación convencional y resolución de conflictos mediante la conciliación y la mediación. Primero, el ámbito de la función pública, sobre todo tratándose de conflictos colectivos que afectan a amplias categorías de funcionarios o empleados. Segundo, el urbanismo y las actuaciones administrativas sobre la propiedad inmueble: expropiaciones de grupo, deslindes, localización de grandes infraestructuras y servicios. Tercero, el medio ambiente, materia en la que muchas decisiones afectan a amplios intereses colectivos, como la creación y normas de gestión de espacios naturales, las actividades molestas y la gestión de residuos.

Pero también hay sectores propicios a la conciliación que atañen a intereses o controversias individuales. El propio Defensor del Pueblo intentó, hace no muchos meses, este tipo de mediación con una queja planteada hace años por algo que le ocurrió a un pastor hace años con una avenida del río Esla que ahogó a 200 ovejas. El Defensor del Pueblo intentó llegar a un acuerdo con la Confederación Hidrográfica correspondiente. Era un asunto público que trascendió a la Prensa. Lo que quiero decirles es que el Defensor del Pueblo, después de estudiar a fondo los razonamientos jurídicos que a nuestro juicio existían a favor de esta indemnización, como responsabilidad patrimonial de la Administración, intentó una mediación que no dio resultado por lo cual haremos constar este supuesto en el informe anual, sobre todo si se extiende la práctica ya establecida por algunas administraciones locales de contratar seguros de responsabilidad, que suelen implicar importación de usos de conciliación y transacción extrajudicial. Quizás en materia fiscal, como ocurre en Francia, donde se concluyen entre 15.000 y 20.000 transacciones cada año, según el último informe del Consejo de Estado francés.

Es muy posible que el recurso a la conciliación encuentre resistencia y no se propague sino lenta y parcialmente en determinados sectores de la Administración, pero se constata que ya hay hoy en la propia Administración ciertos sectores abiertos a la utilización de estas fórmulas en ciertos casos. Fórmulas que sean viables y capaces de producir resultados positivos, tanto desde el punto de vista de la consecución rápida, ágil, gratuita o a bajo coste, de salidas razonables y equitativas para ciertos problemas como la pacificación de conflictos colectivos y de intereses de

difícil resolución. Por eso entendemos que merece la pena impulsar, en su caso, mediante las correspondientes reformas legales, la práctica de estos métodos, confiando que el conocimiento de las ventajas que ofrece vaya facilitando un uso cada vez mayor y más eficaz en múltiples áreas de la actividad administrativa.

Llegado a este punto, es preciso analizar la segunda de las interpelaciones a que ha dado lugar esta comparecencia y que tiene por objeto recabar información más amplia acerca de las propuestas que el Defensor del Pueblo puede formularles con relación a la terminación convencional del procedimiento de la Ley 30/1992.

Para contestar a esta pregunta es preciso, partiendo de todo lo que hemos dicho anteriormente, analizar la conveniencia o no de confiar al Defensor la mediación en materia administrativa y de estudiar las posibles reformas legislativas que serían necesarias para impulsar, en este caso, esta medida. Es obvio que la mediación pueda confiarse a cualquier persona, y no es bueno que las leyes constriñan o impongan un determinado mediador. La virtud de ese instrumento depende, sobre todo, de la confianza que en él depositen las partes. Pero en el caso de algunas instituciones, la asunción de este tipo de funciones parece especialmente apropiado. Tratando de mediar en las resoluciones de conflictos entre las administraciones públicas y los ciudadanos. Entiendo que éste es exactamente el caso del Defensor del Pueblo. En tanto que alto comisionado de las Cortes Generales, el Defensor del Pueblo reúne cualidades de absoluta imparcialidad que le han hecho, a lo largo de sus años de funcionamiento, merecedor de un elevado grado de confianza entre los ciudadanos, mérito indudablemente atribuible a los anteriores defensores.

Por otra parte, es una institución cualificada por su conocimiento de la Administración y experimentada en el trato con los ciudadanos que plantean quejas o tienen problemas en sus relaciones con la Administración. Es más, y sin perjuicio de su finalidad de la defensa de los derechos constitucionales y del control de la Administración —que es fundamental para la verdadera misión y la función del Defensor—, podría decirse que también el Defensor tiene la función de desempeñar cierta actividad que asemeja a la mediación. El Defensor del Pueblo no decide ni modifica o anula las resoluciones de la Administración, sino que, por lo general, investiga y se informa de los problemas, para sugerir actuaciones o recomendar criterios, además de otras advertencias y recomendatorios o deberes legales. Esta es la función típica del Ombudsman, que no en vano recibe en Francia la denominación de Médiateur, y por eso puede parecer una prolongación directa y natural de las funciones reconocerle tareas de mediación en sentido propio.

El Defensor del Pueblo es, por otra parte, una institución pública que por su dependencia del órgano que encarna la soberanía popular, puede considerarse como idónea para mediar en los conflictos en que es parte una Administración Pública. Encomendar las tareas de mediación en materia administrativa al Defensor del Pueblo y a los comisionados parlamentarios, parece más sencillo y menos gravoso para el contribuyente que crear nuevos orga-

nismos u órganos públicos especializados, como sucede en los Estados Unidos, donde existe un servicio federal de mediación.

Por último, y a diferencia de lo que sucede frecuentemente con el caso de los mediadores privados, el Defensor del Pueblo presta sus servicios de manera gratuita. Esta circunstancia indudablemente facilitaría la aceptación de la mediación por personas y entidades con escasos recursos económicos.

Estas ventajas han sido tenidas en cuenta por algunas asambleas legislativas de las comunidades autónomas, que ya han atribuido expresamente funciones de mediación a sus respectivos comisionados parlamentarios. Así, el artículo 28 de la Ley del Sindic de Greuges de Cataluña y el artículo 27 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón facultan a cada uno de ellos para proponer fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva de las quejas; y la misma función ha sido reconocida recientemente al Procurador Común de Castilla y León por la ley de esta Comunidad.

A semejanza de estas instituciones, entiendo que el Defensor del Pueblo también puede desempeñar labores específicas de mediación. La mediación es viable jurídicamente para la resolución de cualquier controversia susceptible de ser resuelta mediante un acuerdo, transacción o compromiso. Por tanto, no tendría por qué limitarse a aquellos supuestos para los que la legislación aplicable prevea la posibilidad de una terminación convencional de los procedimientos. No hay en nuestro Derecho ninguna regla que determine cuándo es posible o no la transacción en el ámbito público, pues incluso el artículo 39 de la Ley General Presupuestaria admite «a sensu contrario» la transacción sobre derechos de Hacienda Pública siempre que medie acuerdo del Consejo de Ministros. De cualquier manera, puede entenderse en términos muy generales que cabe transacción siempre que la Administración no esté obligada a ejercer potestades estrictamente regladas y, muy especialmente, cuando ejerce potestades discrecionales, si no lo impiden razones de orden público ni derechos preferentes de terceros o, como tiene señalado la doctrina del Consejo de Estado, siempre que exista una relación jurídica incierta o litigiosa susceptible de resolverse mediante concesiones recíprocas de las partes.

La mediación de Defensor del Pueblo no puede imponerse en ningún caso, sino que debe ser siempre aceptada voluntariamente por las partes, como es característico de toda la mediación. No obstante, la iniciativa puede ser adoptada por ambas partes de común acuerdo, a petición de una de ellas o por el propio Defensor del Pueblo.

En relación con este último punto sería conveniente reconocer al Defensor del Pueblo la facultad de proponer a las partes, y en particular a la Administración, la posibilidad de llegar a un acuerdo o conciliación, ofreciendo su mediación institucional con ocasión de la tramitación de una queja. Lo normal será que este procedimiento se utilice para resolver conflictos de naturaleza colectiva, pero no cabe excluir también la posibilidad de que el Defensor del Pueblo proponga su mediación en conflictos individuales.

Caso distinto es si la iniciativa de requerir la mediación del Defensor del Pueblo se adopta de común acuerdo por todas las partes en conflicto, incluida la Administración. En tales casos, habida cuenta de su naturaleza pública, podría considerarse que el Defensor del Pueblo pudiera estar obligado a ejercer la función de mediación, aunque conviene, sin embargo, ser precavidos, pues la experiencia que ha tenido el Sindic de Greuges demuestra que estos requerimientos de mediación pueden ser tan numerosos que prácticamente paralicen al Defensor del Pueblo en el resto de sus tareas.

Quizás sería oportuno distinguir entre conflictos de naturaleza colectiva, en los que el Defensor estaría obligado a actuar como mediador si todas las partes lo solicitan, y conflictos de carácter individual, sobre los que podría estar facultado para aceptar o rechazar la mediación del servicio.

Aunque parece natural que la mediación debería ser obligada si existiera un requerimiento al respecto de esta ilustre Comisión a la que me estoy dirigiendo, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Defensor del Pueblo, con acuerdo de todas las partes implicadas, surge la duda que puede plantear el artículo 6 apartado primero de nuestra Ley Orgánica, al afirmar que el Defensor no estará sujeto a mandato imperativo alguno ni recibirá instrucciones de autoridades. Por último, el Defensor no debe verse obligado a aceptar las peticiones de mediación de una sola de las partes entrando en contacto con la otra, pues si así fuera, es de prever que las peticiones se multiplicarían de una forma muy rápida.

Otros aspectos a tener en cuenta son los organizativos y procedimentales. En relación a los primeros, el Defensor puede contar para el desempeño de su función mediadora con la asistencia o apoyo externo de carácter técnico o profesional, o incluso puede proponer a las partes la actuación como mediadores de personas de reconocido prestigio y solvencia en la materia de que se trate. Aquí se podría pensar en los convenios con universidades, con colegios profesionales.

En cuanto a los aspectos procedimentales, parece conveniente no fijar demasiado las prescripciones, puesto que la mediación es por esencia una tarea informal que debe ejercerse con la libertad necesaria para alcanzar su fin. Parece necesario, sin embargo, que las partes se obliguen a determinar con la mayor precisión posible, en un momento inicial al acuerdo de mediación, los límites y condiciones en que debe ejercitarse la mediación; acuerdos que deben ser afrontados por todos, incluido el mediador.

Tratándose del Defensor del Pueblo, no es necesario recalcar la confidencialidad y reserva que debe presidir el ejercicio de la función mediadora, puesto que así nos lo exige la propia Ley orgánica en su artículo 22.

En virtud de todo lo anterior y como respuesta a la pregunta formulada, entramos ahora en el capítulo de las reformas legislativas concretas que nos atreveríamos a proponer para facilitar y promover las actividades de mediación del Defensor del Pueblo. Previamente hay que señalar que, dado el carácter informal del procedimiento de mediación, interpretando en un sentido flexible sus facultades

de recomendación y sugerencias a las administraciones, puede entenderse que el Defensor del Pueblo está habilitado hoy en día para realizar tareas de mediación. De hecho, en algunas ocasiones ya las ha llevado a cabo o lo ha intentado, lo que en términos sustantivos puede calificarse de actos de esta naturaleza. No obstante, sería conveniente recoger y regular en la ley estas facetas de mediación, primero, para solventar cualquier duda o polémica sobre el particular; segundo, para estimular el recurso a la mediación de la institución por parte de los ciudadanos y las administraciones públicas, y no sólo con ocasión de la tramitación de quejas; y tercero, para establecer una ordenación legal, siquiera mínima, de los supuestos en los que cabe solicitar o sugerir la mediación y de las condiciones generales con que pueda realizarse.

La regulación debería ser escueta pues, como se ha dicho, conviene no constreñir en demasía las posibilidades de mediación ni las facultades del mediador. Sistemáticamente parecería lógico ubicarla en el Título III de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, bien añadiendo un nuevo artículo, que debería contenerse en el Capítulo I de este Título III, o bien, si se quiere dar mayor realce a la mediación, introducir un nuevo capítulo en el propio Título III con la rúbrica «Mediación y conciliación» o en términos semejantes. Sea como fuere, la reforma legal debería empezar por reconocer la facultad del Defensor del Pueblo para proponer a la Administración, departamento u organismo afectado, con ocasión de la tramitación de una queja y siempre que lo estime oportuno, fórmula de conciliación o compromiso en el marco de la legalidad vigente, con el fin de dar solución rápida, equitativa y satisfactoria a la queja planteada. Es decir, se trata de reconocer esta posibilidad de actuación similar a la que ya tienen atribuida el Sindic de Greuges, en Cataluña; el Justicia, de Aragón, y el Procurador Común, en Castilla y León.

A continuación, parece conveniente establecer la posibilidad de que las administraciones públicas y cualquiera de las entidades de ellas dependientes y los particulares o entidades sociales interesadas, sometan de común acuerdo la solución de una controversia a la mediación del Defensor del Pueblo, en particular cuando se trate de conflictos que afecten a una pluralidad de personas o intereses. Conveniría precisar que, aceptada la mediación, las partes establecerán por escrito los límites, condiciones y el plazo máximo. Y también debe dilucidarse si en algún tipo de supuestos la solicitud de mediación debe ser obligatoriamente aceptada por el Defensor del Pueblo, ya sea tratándose de conflictos que afecten a un gran número de personas o, como antes decíamos, a requerimiento de la Comisión Mixta Congreso-Senado.

Igualmente para estos últimos casos sería conveniente determinar si la solicitud puede o no formularse mientras esté pendiente una resolución judicial. En caso afirmativo se alteraría la regla general que en cuanto a la tramitación de las quejas establece el artículo 17.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, pero en dichos casos no estamos ante la tramitación de una queja, sino ante un requerimiento consensuado de mediación, con el fin de buscar

una solución extrajudicial por conflicto, lo que no tiene por qué interferir las actuaciones judiciales.

Aunque no es estrictamente necesario, quizá no estuviera de más recalcar que no se llevará a cabo ninguna tarea de mediación a falta de acuerdo expreso de todas las partes y en caso de conflicto sobre intereses colectivos de todas las organizaciones que asuman legalmente la representación de los mismos.

Quizá no sea tampoco superfluo precisar que en ningún caso el Defensor del Pueblo ejercerá funciones arbitrales ni adoptará una decisión propia que ponga fin a la controversia, ni siquiera a solicitud de las partes. Además, sería oportuno abrir, de manera expresa en la Ley orgánica, la posibilidad de que el Defensor requiera la colaboración o el asesoramiento de expertos. En tal caso debe subrayarse que dichos colaboradores estarán sometidos a los mismos deberes de confidencialidad o reserva que impone al Defensor del Pueblo y al personal dependiente de la institución, como antes hemos recordado, el artículo 22 de su Ley orgánica.

Lógicamente, la reforma legislativa debería completarse con otros aspectos de detalle por conexión con lo anterior. Convendría hacer referencia específica a las funciones de mediación en los informes anuales presentados ante las Cortes, sin perjuicio de la confidencialidad y reserva que la tarea requiera. Esta mención podía figurar en el artículo 33 de la Ley orgánica.

Así pues y para concluir, afirmando que el artículo 54 de la Constitución y el Título III de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo contienen de alguna manera una cierta habilitación para intervenir en sede, determinación convencional, máxime cuando el ámbito natural de la concertación es el de la prestación de servicios o reconocimiento de derechos. En definitiva, se trata del ámbito de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución. Ahora bien, deberemos de insistir y tener presente que tal habilitación existe siempre y cuando distingamos entre dos hipótesis diferentes: la primera es la posibilidad de formular sugerencias o recomendaciones para que los particulares y la Administración celebren convenios para la terminación de un procedimiento. Tal sugerencia tendrá la apoyatura en la medida en que, como hemos visto, las normas sectoriales de procedimiento prevean esta posibilidad de terminación convencional. Y la segunda, la posibilidad del control por el Defensor del Pueblo del cumplimiento de los convenios ya suscritos.

El Defensor del Pueblo debe recordar a la Administración el deber legal de cumplimiento de los acuerdos suscritos y ello no plantea ningún problema ya que este supuesto está de alguna manera implícito en el artículo 30 de nuestra Ley orgánica. No está, en cambio, en el ánimo de la propuesta que se plantea a SS. SS. el que el Defensor del Pueblo actúe como árbitro o conciliador en el caso de discrepancia de un convenio, ni tampoco que actúe como instancia resolutoria de los conflictos de interpretación o aplicación de un convenio, ya que de postularse alguna de estas dos últimas hipótesis chocaría con la naturaleza propia de la institución, cuya misión —lo hemos dicho ya— no es dictar laudos, componer intereses o incluso invadir una es-

fera que corresponde al poder judicial, sino defender derechos. Tal cambio de naturaleza requeriría una modificación de la Ley orgánica, desdibujaría los perfiles propios del Defensor como institución para iniciar una nueva andadura sin parangón hasta ahora en el Derecho comparado.

Muchas gracias, señorías, por su atención. **(El señor Gil Lázaro pide la palabra.)**

El señor **PRESIDENTE**: Terminada la intervención del señor Defensor del Pueblo, vamos a dar el turno a los distintos portavoces.

El señor **GIL LAZARO**: Ruego que disculpe la interrupción. Intervengo simplemente por una cuestión de orden.

Quisiéramos agradecer la cortesía que ha tenido la Presidencia y todos los grupos parlamentarios al admitir la posibilidad de un cambio de orden en las intervenciones, después de la del grupo proponente. Sin embargo, como ya hemos solventado el problema que teníamos puesto que nuestro portavoz ya está presente, si la Presidencia estima que se debe mantener el orden habitual de intervenciones, nosotros ya hemos solventado ese problema que teníamos de colisión de asistencias casi en un mismo tiempo a actos diferentes.

El señor **PRESIDENTE**: En ese caso, mantendremos el orden tradicional de intervenciones.

En primer lugar, tiene la palabra el representante de Izquierda Unida, señor Ríos Martínez.

El señor **RIOS MARTINEZ**: En primer lugar, quería agradecer la comparecencia del señor Defensor del Pueblo, tanto por lo que significa para esta Comisión como por la aportación bastante extensa que ha hecho en el tema que se había propuesto. Pero me gustaría precisar cuál era el objetivo de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya al solicitar esta comparecencia.

Cuando comenzó la legislatura, aunque a trancas y barrancas en lo que significa la relación de la institución con el Defensor del Pueblo y la forma de poder constituirlo, nosotros intentamos que la relación entre el comisionado que significa el Defensor del Pueblo y el Parlamento se estrechara, hubiese una mayor conexión y una relación distinta de lo que significaba presentar un informe anual que se saldaba con una explicación global de todo, y así hasta el año siguiente, como diciendo: muy bien, esto marcha, y ya nos veremos el año próximo. El objetivo que ha movido a Izquierda Unida es que, además de debatir la evolución de las quejas y el trabajo realizado por el Defensor del Pueblo, se pueda producir una relación más profunda en algunos temas, y hemos elegido el tema de referencia fundamentalmente porque en el informe del Defensor del Pueblo, como conclusión o incorporación a una reflexión que se había producido en la Cátedra Ruiz-Giménez de Estudios sobre el Defensor del Pueblo y la experiencia que había adquirido la propia institución, se hacían una serie de consideraciones, fundamentalmente en torno a lo que podía dar de sí la reforma procedimental de la Ley 30/92. Di-

cha Ley facilitaba, según el informe que acompaña, una serie de actuaciones, un resituar el trabajo del Defensor del Pueblo en el futuro. Por tanto, el objetivo de la petición era profundizar, basándonos en esa experiencia que entonces se nos aportaba, en una de esas vertientes, con independencia de que, una vez presentadas en esta Comisión Mixta sus aportaciones, los distintos grupos pudiésemos llegar a una reflexión, coincidente en algunos casos y diferente en otros, y que la evolución posterior tuviese un grado determinado.

El segundo tema que me gustaría poner sobre la mesa es el porqué de la terminación convencional del procedimiento y no otras formas que se proponían. Fruto de la Ley 30/92 se hablaba, por un lado, del papel que podía jugar el Defensor del Pueblo en la reforma de la propia Administración, si el Defensor del Pueblo era un detector de irregularidades, de anomalías, del mal funcionamiento de determinadas patologías, de qué manera podía participar en la superación de esas patologías. La segunda gran actuación que se proponía, derivada también de la Ley 30/92, era el problema de la inactividad, cuando la Administración no actúa, hasta que a instancias del Defensor del Pueblo al tramitar una queja lo hace, es decir de qué manera podíamos mejorar esa relación o el papel del Defensor del Pueblo en esa inactividad de la Administración.

En tercer lugar estaba el tema de la mediación. La verdad es que las figuras que han ido apareciendo en Europa, e incluso las que han ido apareciendo con posterioridad a la del Defensor del Pueblo en las comunidades autónomas, han empezado a caminar por una senda de intermediación, de arbitraje en cualquiera de los sentidos, de acercar posiciones en su trabajo. Yo he participado en mi comunidad en una comisión que hubo sobre peticiones y defensa del ciudadano y muchos de los trabajos consistían en hablar con el ciudadano, hablar con la Administración y ver de qué forma se podían acercar posiciones en algunas de las actuaciones que podían verse afectadas a nivel individual.

Por tanto, la selección de este tema iba dirigido a ver si podíamos analizar de qué manera una figura que aparece dentro de una estructura parlamentaria como la nuestra (el Defensor del Pueblo nace del propio Parlamento para mediar entre los ciudadanos y la propia Administración, o para actuar en defensa de los derechos de los ciudadanos cuando la Administración no actúe correctamente) podía suponer el ahorro de algo que estaba significando llenar los almacenes de los juzgados de lo contencioso-administrativo, porque hay que ver la cantidad de procesos que tenemos parados años y años, en la parte correspondiente a la relación con la propia Administración, no en la relación civil o en la relación mercantil —después me referiré, cuando llegue al apartado correspondiente, a las posibles áreas de mediación, hacia algunas de las cuales tengo ciertos reparos y a otras no—, lo que queríamos es ver de qué manera se podía impulsar ese papel. El objetivo sería poner encima de la mesa de los distintos grupos parlamentarios cuál sería la definición de esa mediación o de ese trabajo de mediación que usted ha realizado y que ha expuesto con bastante detalle. Ha hecho una especie de antecedentes y análisis en profundidad de esta evolución, e in-

cluso de su propia experiencia en muchos temas, y ha citado usted uno simbólico, pero puede haber infinidad de temas en la gestión de la propia institución. Una vez definido esto, habría que ver qué reformas podrían hacerse a nivel legal y qué papel podía jugar en ello el Defensor del Pueblo.

En el informe que el Defensor del Pueblo elevó a esta Cámara hablaba de reducir en lo posible el coste jurídico, e incluso decía que, en un segundo grado, su papel podía ser el de arbitrar y también, al ser una autoridad moral, el de actuar como una especie de testigo presencial del acuerdo, sin entenderlo como un instrumento de presión a ambas partes. Nosotros tenemos todavía en la cabeza eso de los laudos dictados de obligado cumplimiento, o de una mediación que obliga a las partes, pero no era ésa la voluntad del comentario que hacía el informe del Defensor del Pueblo, sino más bien, dada la autoridad moral, dada la «auctoritas» que se le concede y que además ha ido ganando en su propia evolución la institución del Defensor del Pueblo, ver de qué manera podía hacer de testigo presencial de un acuerdo entre las partes, de un acuerdo que facilite la solución y, en segundo lugar, de qué manera se podía organizar.

Voy a entrar directamente en lo que pudiéramos llamar la doble dialéctica que se establece. Hay un interés particular y un interés general. A la hora de hablar de mediación entre una Administración que está reglada por leyes y un interés particular individual que debe de ser sometido, según nuestra Constitución, al interés general, el papel de la mediación puede ser para ablandar los requisitos legales o los requisitos que la Administración exige a los ciudadanos, o debe de actuar en esa franja que usted definía entre la parte reglada y la parte no reglada. Es que la Administración tiene un campo de libre actuación, de libre interpretación o de libre funcionamiento, o un trámite administrativo ha cogido un vicio de evolución que «de facto» se da por sentado. Es decir, la Administración lleva razón porque tiene mucha documentación detrás, porque tiene mucho aval y hay poco espacio para moverse. En ese sentido de la parte menos reglada es en el que nosotros lo entendemos. Nosotros no entendemos que la mediación o el arbitraje deba de darse como una especie de protagonismo e interés particular, relativizando las demandas e incluso entrando en la negociación de la propia parte.

¿Esta estructura de mediación puede añadir al procedimiento administrativo español más rapidez, o puede significar la aparición de una nueva pata administrativa, la de los mediadores, que va a ser un trámite previo para dirigirse después a la Justicia en el sentido de ir a un procedimiento judicial, como una especie de ralentización? La experiencia nos dará la razón, la experiencia nos va a decir si se pone en marcha una medida u otra. El papel de mediación en este procedimiento o en esta determinación convencional del procedimiento puede llegar a ser una especie de procedimiento previo. Pero, si se opta por una actuación diferente a la que pudiéramos llamar un nuevo paso previo, se agilizarían enormemente ciertos casos que están estancados, porque hay procedimientos administrativos que están estancados; hay algunos que llegan hasta a caducar

porque se han terminado los plazos legales para poder actuar, en cosas tan sencillas como la valoración de una autoliquidación de una propiedad, etcétera. En fin, hay muchísimos casos donde el tiempo añade terminación administrativa. En todo caso, nosotros lo vemos si no ataca los derechos de los ciudadanos a poder recurrir en exigencia nítida de sus propios intereses; es decir, no se trata de limitar los derechos de los ciudadanos ni la ordenación legal o las exigencias legales de la propia Administración, sino de facilitar el encuentro de ambos intereses sin que eso suponga mandar obligaciones a uno y a otro.

Usted ha añadido por medio un elemento diciendo que la evolución debería llevar a una aceptación social, a temas de encuentro, no de confrontación, pero, luego, ha añadido algunos. En lo que pudiéramos llamar áreas proclives a la mediación, usted ha citado la función pública, los funcionarios de la Administración, ha utilizado el tema de los médicos, aunque podía haber utilizado el tema del transporte público; es decir actuaciones que sean de interés estratégico. Sin embargo si fuese una actuación sistemática entre funcionarios, trabajadores de la Administración Pública, y Administración Pública, no estaríamos de acuerdo porque hay vertientes del trabajo que no tienen nada que ver con la prestación de servicios, tienen más que ver con una negociación colectiva que se debe dar entre las partes y un derecho que ha sido conquistado durante muchos años, pero sí en esa parte a la que usted hacía referencia de servicios públicos básicos, a la prestación de un servicio que afecta a los ciudadanos en general. Ha utilizado ese ejemplo, pero podría haber utilizado el transporte público y otros más. Pero usted ha añadido la materia fiscal. No ha precisado mucho sobre qué parte de la materia fiscal. La lucha contra el fraude fiscal o la lucha contra el moroso en la fiscalidad debe hacerse de manera decidida. Se puede hacer, las actuaciones de las intervenciones se producen, e incluso yo creo que la propia Administración regatea con el contribuyente diariamente. Claro, cuando no hay un mutuo acuerdo, no sé de qué manera se podría actuar sobre la materia fiscal, máxime cuando tiene tantas connotaciones colaterales como la actividad económica sumergida, el dinero que está blanqueado, en fin, una relación tan complicada que no sé si eso entraría. Sin embargo, en otros temas sí podría jugar un papel importante.

Termino, señor Presidente, con las dos últimas partes a que usted se ha referido: ¿qué propuestas pueden hacerse desde el Defensor del Pueblo, de qué manera se puede actuar? El otro día surgió en el Pleno, en un debate de una moción consecuencia de una interpelación —debate por el que usted nos felicitaba— la pregunta de si el Defensor del Pueblo es infalible o no. El Defensor del Pueblo puede haber estudiado e investigado un tema y, luego, equivocarse en su apreciación, o puede ser subjetivo en su valoración. Bien, entendiendo que, después de investigar o estudiar, el Defensor del Pueblo puede tener esa doble acepción, yo creo que eso se soluciona con que no impone nada, porque las dos partes lo deben buscar por mutuo acuerdo, y las dos partes deben aceptar su mediación, y, por tanto, no va a imponer ninguna actuación. Pero sí hay una parte que nosotros no sabemos si se puede añadir al Defensor del Pueblo

en su organigrama, porque en su funcionamiento actual, ¿tiene una nueva sección administrativa, un nuevo aparato administrativo para hacer frente a la actividad de mediación, dispone de una cohorte de asesores y colaboradores alrededor suyo para hacer frente a eso? ¿Son colaboradores ocasionales y también gratuitos, o se incorporan al propio presupuesto? En su intervención he creído entender que si la Administración y la parte se ponen de acuerdo, el Defensor del Pueblo tiene que aceptar ese trabajo. Pueden ser uno, dos o tres casos, pero a lo mejor termina haciendo un nuevo papel que no es el centro del trabajo del Defensor del Pueblo. Lo que intento decir es que en un equilibrio sería razonable; fuera de un equilibrio, podríamos estar creando una solución administrativa con un aparato administrativo más que cumpliendo la misión que puede estar en un principio puesta en marcha.

En cuanto a las reformas que se deben abordar a través de una ley, en el propio informe se decía que hasta ahora el Defensor del Pueblo podía poner en marcha determinadas actuaciones, podía orientar a la Administración pública y a los ciudadanos a que pudieran llegar a un acuerdo, a soluciones convencionales salvaguardando los intereses de ambos, pero que no podía orientar su actuación hacia eso, es decir, tenía una limitación. La Ley 30 abre una posibilidad, y lo que usted nos viene a decir es que el camino está en incorporar al Título III de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo dos vertientes: una, que el Defensor del Pueblo cubra eso y que se regule, se articule cuál sería la forma de acceder a esa solicitud, cuáles serían las limitaciones de esa actuación; o esa solución definitiva. La verdad es que da igual que la reforma sea un artículo, que sea un añadido a un artículo, que sea un capítulo, lo importante es que se pueda facilitar con el convencimiento de que solamente se está poniendo en marcha una cosa y que permanentemente debiéramos de revisar cómo funciona. En el sentido de poner en marcha un mecanismo para solucionar una situación que tenemos ahora mismo entroncada, a nosotros no nos parecería mal empezar a caminar. Y, en función del debate que tengamos aquí, podremos derivar de su comparecencia iniciativas que lo puedan solucionar, entendiendo que en ningún caso va a haber una actuación de interés partidario, que no de interés político, porque para mí la política se hace hasta durmiendo, por tanto, no es un problema de interés político, pero sí de un interés partidario. Es decir, de acuerdo entre las formaciones políticas, puesto que esta institución prácticamente fue pactada y el acuerdo debiera ser obligado siempre de todas las formaciones, en función de esa evolución, entre todos los grupos tomaremos las iniciativas de reforma que proceda.

En todo caso, estoy convencido de que hemos dado un paso adelante en esta nueva dinámica Defensor del Pueblo-Parlamento, y Defensor del Pueblo-Parlamento-Gobierno, que es la otra parte de esta actuación.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo de Coalición Canaria, tiene la palabra el señor Mardones.

El señor **MARDONES SEVILLA**: Una vez más, con gran satisfacción, doy la bienvenida a la Comisión Mixta

para las relaciones con el Defensor del Pueblo al titular de la Institución, don Fernando Alvarez de Miranda.

Evidentemente, yo voy a emplear una expresión de prudencia ante un tema que me parece tremendamente importante, sugestivo y digno del mejor estudio en su desarrollo. Sobre el análisis de las competencias actuales y de lo que significa su naturaleza, quiero que mi expresión y mis juicios de valor sean eminentemente cautos. ¿Por qué digo esto? Voy a esperar a disponer del «Diario de Sesiones», si no hay antes un ejemplar de la extraordinaria y profunda exposición que ha hecho el señor Defensor del Pueblo. Es para estudiarla renglón por renglón y con un detenimiento jurídico, político e intelectual. Esto me permite hacer una primera observación. Esta es una materia que, por los calificativos que le he dado, es merecedora desde el inicio de esta Comisión de que pase al terreno de los seminarios y de los debates que vayan clarificando posiciones. Me parece que ya se ha clarificado una posición según la cual el propio Defensor del Pueblo acepta —esto sí que me preocuparía—, con los cambios legislativos que ha venido señalando, el reto de asumir entre sus actividades, competencias o cometidos la figura de la mediación o de la conciliación. Aquí es donde digo yo que hay que tener un primer punto de reflexión. El señor Defensor del Pueblo se ha referido a una serie de casuísticas, la de los médicos, etcétera, u otras que se han complementado por el portavoz proponente de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, cuyo juicio y observaciones comparto plenamente, para acotar determinadas materias del amplísimo informe que nos ha traído el Defensor del Pueblo. Hay una cuestión previa, la que el propio Defensor ha señalado, que el hecho de actuar en la mediación no significa un resultado positivo de la misma, que puede haber fallos y fracasos. Surge mi primera pregunta política, o intelectual, como se quiera plantear. ¿Estamos en disposición de poner la figura del Defensor del Pueblo en una mediación que puede llevar al fracaso, que por tanto comparte quemar la figura del Defensor del Pueblo? Porque hay que ver lo que es el riesgo de fracasar en una mediación; que en la mediación de los médicos fracasara el señor don Fernando Abril o cualquier otro mediador, no es un desgaste ni para las instituciones políticas ni para el Gobierno ni para el Parlamento. Esto hay que sopesarlo, pues si todas las mediaciones fueran exitosas, como se dice vulgarmente, si fueran de triunfo, se apunta cualquiera, porque la victoria siempre tiene cien padres y la derrota es huérfana, pero una institución señera como es la del Defensor del Pueblo hay que cuidarla como una porcelana de Sèvres, que no se nos rompa y que su prestigio esté en las líneas correspondientes.

Imaginémonos, por ejemplo, un debate entre las dos instituciones que tiene el Parlamento para controlar a la Administración, para que se facilite a los grupos parlamentarios su información en las dos grandes materias que las leyes orgánicas han establecido, el control sobre el comportamiento administrativo que realiza el Defensor del Pueblo como alto comisionado —y señalo esta figura: alto comisionado— y la que realiza el Tribunal de Cuentas sobre las cuentas del Estado, sobre los presupuestos. Cuando hemos entrado en la complicada materia de actividades del

Tribunal de Cuentas, al encomendar al Tribunal de Cuentas análisis de empresas o actividades participadas económicamente por la Administración pública, el Tribunal de Cuentas, en sus comparecencias ante el Congreso, en seminarios ante el Instituto de Estudios Constitucionales, ha mostrado ser tremendamente reacio a auditar cuentas cuyas cantidades no procedan de los Presupuestos Generales del Estado y sean finalistas. Ahí está el tremendo campo de debate de la financiación de los partidos políticos. El Tribunal de Cuentas dice que audita en la medida en que el partido político reciba de sus presupuestos, con carácter finalista, dotaciones económicas del Estado, pero que no le digan que audite a una entidad privada cómo aplica el dinero que recibe de las cuotas de sus afiliados o de otra procedencia.

Esta materia que nos ha traído el Defensor del Pueblo, con la iniciativa atinada y oportuna del Grupo proponente, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, empieza a someter este tema a debate, incluso en el Instituto de Estudios Constitucionales, porque se plantean cuestiones constitucionales como la propia propuesta del señor Defensor del Pueblo, que nos ha leído aquí, cuando entra en medidas de modificación de la legislación. Incluso el portavoz proponente daba también una pauta para modificar el título III de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, dando cabida a competencias o actividades de terminación convencional o de actos de conciliación, contemplados en la Ley 30/1992, que debe ser materia de enjundia para esta reflexión.

¿Habría que quemar al Defensor del Pueblo en cualquier acto de mediación, sin saber cuál es su repercusión en la economía nacional, en el Derecho nacional? ¿Habría que hacer entonces un inventario de causas mayores? Porque estar continuamente apelando a la mediación del Defensor del Pueblo para cualquier contencioso que surja por ahí, merecería también una reflexión. ¿Lo dejaríamos para causas mayores? ¿Cuáles serían las causas mayores en las que tuviera que actuar la mediación del Defensor del Pueblo?

También me parece digno de reflexión y preocupante que se produzcan desviaciones, deseando abarcar todo, cuando se sugiere que la figura de la mediación del Defensor del Pueblo sea complemento de la tutela judicial. Vamos a tener mucho cuidado con esto, vamos a escuchar en su seminario qué dirían los jueces de que se meta en la tutela judicial a una figura distinta y extraña al Poder judicial.

¿Qué pasa con la justicia administrativa? ¿Es que, porque en una línea de la Administración, en este caso, por ejemplo, los juzgados de lo contencioso-administrativo, por una judicialización o por una dinámica excesiva o acorde con la dinámica económica y administrativa de los derechos de los justiciables, porque los tribunales de lo contencioso-administrativo estén colapsados o sobrecargados de asuntos, vamos a producir un tribunal económico-administrativo bis en la figura del Defensor del Pueblo?

Creo que el Defensor del Pueblo viene cumpliendo perfectamente su denuncia frente a aquellos administradores que, siendo justiciables, están pendientes de fallos y sen-

tencias de los tribunales contencioso-administrativos, que se quejan al Defensor del Pueblo de lo que está ocurriendo en esas unidades administrativas para que el Defensor del Pueblo haga llegar esta queja al Ministerio de Justicia y se doten de los medios, materiales y de plantillas, a los juzgados correspondientes.

Digamos, señor Presidente, que he querido que toda mi exposición consistiera en unas palabras de reflexión para ver la envergadura de la figura en que nos estamos metiendo. Por supuesto, si se acepta intelectualmente por el Defensor del Pueblo que puede entrar en estas competencias, y para eso ha propuesto una serie de medidas correctoras, habría que medir éstas en cuanto a su repercusión, pues la figura del Defensor del Pueblo no es un ente aislado que hay por ahí, no es otro tribunal, sino que es un alto comisionado de este Parlamento. No me estoy metiendo en cuestiones de dimensionar qué capacidad material nueva, de dotaciones de personal, de presupuesto, etcétera, tendría que tener esta figura.

Cierro mi intervención, señor Presidente, mostrando mi interés apasionado sobre esta materia, porque sea objeto de estudios en mucha profundidad, porque es muy interesante que lo perfeccionemos; tampoco tenemos por qué dejar fosilizados los instrumentos. Al haberse hecho una serie de sugerencias de materias en las que podría entrar el Defensor del Pueblo en su función de conciliación o de mediación, he querido aportar modestamente en la iniciación de este debate los peros —póngase entre comillas— o las observaciones, debate que desearía que fuera largo, fértil y positivo para nuestro ordenamiento jurídico, sin perder de vista que el Defensor del Pueblo es un comisionado de esta Casa, y yo le respeto tanto que no me gustaría que, aceptando la función de mediación, tuviera un fracaso en esa mediación. Vuelvo a decir que no me importaría que fracasara cualquier personaje del mundo académico, de la política o de las instituciones no parlamentarias —pónganse los apellidos que se quieran, como yo he citado antes el del señor Abril en el conflicto de los médicos—, pero no es lo mismo poner en cuestión el prestigio de una persona a título profesional o de currículum que poner el prestigio de una institución, el prestigio de una figura en este momento tan apreciada de todos como la del Defensor del Pueblo.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Catalán (Convergència i Unió), tiene la palabra el señor Marca.

El señor **MARCA CAÑELLAS**: En ausencia de nuestro habitual portavoz, tanto de senadores como de diputados, en esta Comisión Mixta para el Defensor del Pueblo, voy a tomar la palabra principalmente para agradecer la comparecencia de don Fernando Alvarez de Miranda en esta Comisión Mixta, a quien respetamos y admiramos por la labor que ha empezado a desarrollar continuando la tan fructífera de los defensores anteriores.

He escuchado atentamente su exposición, debida a la petición que hizo en su momento Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, que me parece extraordinaria, aunque oídas en este momento algunas palabras del portavoz de Izquierda Unida y las del portavoz de Coalición Canaria,

no tengo más que decir que estoy totalmente de acuerdo en que parece, a bote pronto y en principio, no diré que peligrosa porque creo que es un calificativo no adecuado, pero sí difícil. Es difícil asumir tan rápidamente la amplia exposición del Defensor del Pueblo sin hacer una lectura muy a fondo del alcance que pueda tener esta nueva figura de conciliación o mediación que se pretende hoy con esta reunión, que supongo que será un principio.

Intuyo, tal como funciona en este momento la Administración, si así se aprobara, que el alud de peticiones de personas, tanto en grupo como individuales, que viendo una puerta de salida a sus antiguos pleitos o a sus contencioso-administrativos, que llevan a veces años parados o avanzando lentamente en las diversas Administraciones, entiendo, y lo digo a bote pronto, que podría convertir al Defensor del Pueblo en una segunda administración de justicia que sería muy difícil de llevar adelante. No obstante, señor Presidente, creo que la sugerencia, en principio, la encontramos tremendamente interesante, aunque voy a hacer una observación sobre algo que me ha chocado y que creo que es la base de la cuestión.

Usted ha dicho que era necesario que hubiera un cambio cultural y de actitudes de la Administración. Este es el meollo, creo, de la cuestión. Ha habido una primera transición en nuestro país (ahora se habla de una segunda) y creo, señor Presidente, que si el cambio cultural y de actitudes de las administraciones fuera real y total, seguramente no haría falta incluso ni el Defensor del Pueblo. Señor Presidente, le ruego que tome en el buen sentido lo que acabo de decir, pero entiendo que las administraciones están funcionando de tal manera que es conveniente hacer este estudio con detalle, en diversas sesiones, hasta saber hasta qué punto conviene la reforma de la Ley orgánica, si es que hay que hacerla, y nuestro Grupo, como siempre, va a apoyarle en todo, ya que entendemos que la figura del Defensor del Pueblo debe continuar y ampliar, hasta donde sea preciso y hasta donde pueda, sus atribuciones.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Popular, tiene la palabra el señor Bados.

El señor **BADOS ARTIZ**: Señor Presidente, señor Alvarez de Miranda, muchas gracias por sus explicaciones.

Quiero también agradecer a Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya el haber tenido la iniciativa para que nos reunamos en esta Comisión Mixta para las relaciones con el Defensor del Pueblo, que particularmente a mí siempre me satisface, puesto que, a pesar de ser miembro de otras Comisiones, a ésta es a la que con más gusto acudo desde hace años.

Siguiendo la iniciativa que ha tenido Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, nosotros también deseamos que la relación de esta Comisión con el Defensor del Pueblo sea más fluida, más prolífica y que nuestras conclusiones sean más efectivas y positivas, porque estamos ante un problema importante, en el que los administrados, en muchas ocasiones, se sienten desmoralizados por aquello de que la Administración no soluciona sus conflictos, por lo

que no hay más remedio que buscar al Defensor del Pueblo para que haga de mediador.

La Administración, y esto lo reconocemos todos, está saturada y, por tanto, todo son dificultades para el suministrado, debido a alargamientos de los complejos procesos y, vuelvo a repetir lo mismo, con lo cual viene la desmoralización para el administrado, por lo que todo lo que lleve a la mediación y a la conciliación es lo idóneo y necesario para la resolución, sin procesos costosos, larguísimos y de difícil solución.

El Defensor del Pueblo ha apuntado algunos asuntos colectivos importantes, graves, como residuos, vertederos, hasta atentados ecologistas de cualquier índole, asuntos contrapuestos entre la Administración y los administrados, y procede, repetimos nuevamente, que intervenga el mediador más idóneo y apropiado. ¿Fórmulas que puede resolver el mediador? Solucionar toda esa serie de conflictos, sobre todo, de carácter colectivo. Por tanto, para nosotros, el Defensor del Pueblo sigue siendo la persona más idónea.

¿Es necesaria y conveniente la mediación del Defensor del Pueblo? Creemos que casi siempre es apropiada, por toda aquella serie de virtudes que tiene la institución: imparcialidad, ya que es una institución cualificada y experimentada; sus actividades son diversas, puesto que tiene los medios suficientes —en algunos casos no tantos, habrá que reconocerlo— para el estudio de los asuntos colectivos; tiene independencia, pues es gratuita, cosa que no es broma para el administrador ni un asunto para echarlo en el olvido, ya que los conflictos para el administrado generalmente son, aparte de largos, costosísimos. Por tanto, creemos que es la mediación apropiada e idónea para llegar a acuerdos, transacciones, compromisos, etcétera.

¿Las reformas? En eso, desde luego, estamos. El Defensor del Pueblo ha apuntado una de ellas, porque desde el principio debemos tener la confirmación y el convencimiento de que, además de estar la institución habilitada, está realmente calificada para ello. Es capaz, y de ello tenemos ejemplos suficientes, de estimular para que se llegue a transacciones y a acuerdos. Y, a pesar de que se ha repetido dos o tres veces aquí, también yo lo tengo que reiterar, fue muy llamativo el conflicto colectivo de los médicos, donde hubo esa estimulación por parte de la institución del Defensor del Pueblo, que sirvió para que tuviese, por lo menos, una solución, a la que tanto aspiraba el administrado.

¿Que la regulación debe de ser escueta? Por supuesto. No nos tenemos que pronunciar, ni nos pronunciamos ahora, sobre si habría que reformar el artículo 3.º y además añadir nuevos artículos. Tenemos que decir, sin embargo, que en el Grupo Parlamentario Popular estamos en ello; está trabajando para que esta Comisión pueda reunirse, en un tiempo más o menos breve, con unos estudios y reflexiones profundas por nuestra parte y pueda haber una regulación sobre todo aquello que sea necesario y, como vemos, urgente. Estamos en ese camino y, repito que, quizás en un tiempo breve, el Grupo Popular plantee la celebración de esta Comisión en orden a la reforma de todo aquello que sea totalmente necesario.

Hay una cuestión planteada por el representante canario que me ha llamado la atención, y es que efectivamente no debe abusarse de la mediación del Defensor del Pueblo, porque entonces podría ser hasta perjudicial. No obstante, también en la regulación habrá que tener muy presente este detalle que me ha llamado la atención y con el que estamos totalmente conformes.

Repito, señor Presidente, que la iniciativa de Izquierda Unida y las explicaciones del Defensor del Pueblo, don Fernando Alvarez de Miranda, han sido muy satisfactorias para nuestro Grupo. Queremos que esta Comisión tenga continuación para que los problemas que todos los Grupos Parlamentarios estamos advirtiendo y que nos preocupan de una manera especial, y también al Defensor del Pueblo, puedan ser abordados en reuniones próximas. Debemos solucionar el tema de la mediación que tanto interesa no solamente a esta Comisión, no solamente al Congreso y al Senado, sino a todos.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Socialista, tiene la palabra el señor Valls.

El señor **VALLS GARCIA**: Muchas gracias, señor Defensor del Pueblo, por su comparecencia y por la exposición que nos ha hecho.

Empezaré por recordar que la comparecencia de hoy arranca del informe que el Defensor del Pueblo presentó ante esta Comisión Mixta y el Pleno del Congreso, en el que se hacía un llamamiento, al final de la exposición, sobre los llamados nuevos retos de la Administración; nuevos retos de la Administración que, según mi opinión, se resumían fundamentalmente en que ésta fuese más eficaz, respetando todas las garantías de los ciudadanos, sin merma de sus garantías y sin alejarse del principio fundamental de servir al interés general. Según este informe, el Defensor del Pueblo podría contribuir a esta más eficaz labor de la Administración. El propio Defensor del Pueblo en su informe pedía que actuara la institución —leo literalmente— «imaginativamente». Quiero confesar que desde aquel momento interpreté la palabra imaginativamente como sinónimo de inteligente, como sinónimo de atrevido, como sinónimo de profundizar en la democracia, y no la entendí nunca como sinónimo de ligereza.

Hecha esta precisión, el imaginativamente a mí me excitó, podíamos decir. De ella se podía extraer la conclusión de potenciar al máximo el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo, que no tiene por qué limitarse, como dice el propio informe, a las quejas que evidencian irregularidades o ilegalidades por parte de la Administración. Igualmente, dando un paso más, se exponía que con la entrada en vigor de la Ley, ya suficientemente citada hoy, 30/1992 se abrían nuevas posibilidades para la intervención del Defensor del Pueblo, de la Institución —repito, siempre de la institución, no sólo del Defensor—, intentando buscar tres tipos de soluciones o tratando de fundamentar esta actividad en tres puntos fundamentales: uno, intentar soluciones convencionales; dos, actuar con la autoridad moral, la «auctoritas» de la que también se ha hablado aquí hoy, garantizando el cumplimiento de los compromisos...

El señor **PRESIDENTE**: Señor Valls, ¿no le importa que suspendamos durante tres minutos? Ya sé que es la segunda vez que le ocurre, pero creo que no habrá ningún inconveniente.

El señor **VALLS GARCIA**: No hay ningún inconveniente, señor Presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias.
Se suspende la sesión durante tres minutos. (**Pausa.**)

El señor **PRESIDENTE**: Se reanuda la sesión.
El señor Valls, que estaba en el uso de la palabra, puede continuar.

El señor **VALLS GARCIA**: Gracias de nuevo, señor Presidente.

Decía que en el informe que la Institución del Defensor del Pueblo elevó a esta Cámara, en cumplimiento de la Ley 30/1992, se abría un abanico de posibilidades, y el propio informe, aunque mantenía que no se había dado plena respuesta al problema de la mediación o la terminación convencional del procedimiento, contemplaba tres posibilidades. Una, intentar las soluciones convencionales. La segunda, actuar con autoridad moral para garantizar el cumplimiento de los compromisos acordados. En tercer lugar, supervisar si los convenios que establecían las partes y la Administración o la Administración y los particulares eran respetuosos con la garantía de los derechos cuya defensa encomiendan la Ley Orgánica y la Constitución al Defensor del Pueblo, especialmente el artículo 54 de la Constitución.

Este informe y la posterior petición de comparecencia por parte de Izquierda Unida me han llevado a una reflexión que, indudablemente, se ve enriquecida con la aportación profunda y seria que ha hecho hoy el Defensor del Pueblo. Esta reflexión la quiero iniciar, señor Presidente, señor Defensor del Pueblo, señores comisionados, desde la propia Constitución. El artículo 54 y su posterior desarrollo en la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo, me llevan a la primera conclusión de que, tanto por el artículo 1 como por los artículos 9, 17, 28, 30 —por sólo citar los más relacionados con este caso—, la Institución está facultada para ejercer esta mediación en los casos que estime oportuno para espolear, para advertir a la Administración. La Ley 3/1981, repito, creo que da fundamento al Defensor del Pueblo para hacer sugerencias y recomendaciones a la Administración. Otra cosa distinta es que éstas se vean luego reflejadas en diversas leyes.

Por otra parte, en nuestra historia jurídica hay ejemplos, como se ha puesto ya de manifiesto, que pueden dar frutos, como el justiprecio, ya citado por el propio Defensor del Pueblo. Por otro lado —y en esto insisto—, faculta al Defensor del Pueblo en todos los ámbitos y en todas las ocasiones para ejercer el control del cumplimiento de los derechos consagrados en el Título I de la Constitución.

Si todo esto lo ponemos en relación también con que la Constitución Española, afortunadamente, establece un cambio de la posición del ciudadano frente a la Adminis-

tración, podemos llegar a la conclusión de que las circunstancias anteriores han cambiado a favor del ciudadano. Sería bueno, siguiendo el hilo de la exposición del Defensor, en cuanto a ese cambio de cultura, ese cambio de actitud por parte de la Administración, insistir, quizá paulatinamente, con ocasión o sin ella, en que gobernar hoy día es también colaborar, hoy también es consenso y es fundamentalmente pacto en el sentido más amplio y más rico que supuso en la Ilustración.

Por ello, que se dé pie también a una mayor participación ciudadana, que nunca me cansaré de repetir que es fundamental en un Estado social y democrático de Derecho, y a profundizar en los mandatos de los artículos 9.2 y 23.1 de nuestra Constitución de facilitar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Lo primero que me viene a la mente en esta reflexión es otra figura que también es ya antigua en nuestro Derecho: la transacción. Centrándonos en el artículo 88 de la Ley 30, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Proceso Administrativo Común, vemos que las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, etcétera, con personas tanto de derecho público como de derecho privado, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizados. Esto me parece un paso importante. Pero, insisto, este paso importante también puede darse ya con los mandatos que tiene el Defensor del Pueblo en nuestra Ley Orgánica. No en balde, como reconoce también el propio informe del Defensor, no es la palabra un arma, señor Defensor del Pueblo, pero sí un instrumento muy eficaz en sus manos para activar la actuación de la Administración mediante el cambio, mediante el acuerdo, mediante la abstención; mediante el cambio de criterio que impida el perjuicio al ciudadano; mediante el acuerdo que facilite el fin del litigio; mediante el abstenerse. Me parecen argumentos suficientes para que el Defensor del Pueblo pueda seguir desarrollando, como hasta ahora, su labor, fundamentalmente basándonos en lo que siempre repito en estas comparecencias: en la «auctoritas» que, afortunadamente, ha ganado la institución en la ciudadanía española.

Estimando, como he procurado dejar de manifiesto, que el Defensor cuenta con los argumentos y con la apoyatura legal suficiente para desarrollar su función, acabo, señor Presidente, señor Defensor del Pueblo, manifestando que mi Grupo estudiará, con todo el detenimiento y la consideración que merecen la propuesta del Defensor del Pueblo y todo el afecto que nos merece su persona.

El señor **PRESIDENTE**: Para contestar a las cuestiones planteadas por los distintos Grupos, tiene la palabra el señor Defensor del Pueblo.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO** (Alvarez de Miranda y Torres): Quiero dar las gracias a los portavoces que han tenido la amabilidad y el acierto de hacer una serie de reflexiones que sin duda suponen una aportación muy importante a lo que de una manera, si se quiere, primaria, pero con todo el interés, he presentado en nombre de la institución ante esta Comisión.

El estudio sobre la terminación convencional de los temas planteados, la posibilidad de la conciliación, la posibilidad de la figura del mediador, a la vista de las observaciones que SS. SS. han dejado patentes esta mañana, sin duda nos deben hacer reflexionar a todos aún más.

Me ha gustado escuchar de todos que van a tomar el trabajo que se ha presentado aquí como punto de partida para seguir profundizando en el intento de conseguir una regulación más acertada de lo que aquí se ha podido exponer.

La tarea de la mediación, indudablemente, no es fácil. Ha dicho el señor Mardones que iba a suponer algún tipo de fracaso y que eso no era conveniente. Yo entiendo que tiene razón. Si se ofrece el Defensor para mediar, evidentemente lo hace con idea de buscar solución a los conflictos. El posible fracaso de esta mediación no aportaría una imagen favorable de la figura del Defensor, pero también es cierto que por ese riesgo no deberíamos dejar de intentar buscar fórmulas que nos abran el horizonte de lo que a raíz del informe que se presentó ante esta Comisión y ante el Pleno del Congreso y del Senado, a raíz sobre todo de la interpelación que tan acertadamente ha planteado el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, ha dado lugar a esta reunión del día de hoy.

Realmente, ¿en estos momentos es necesaria, imprescindible, conveniente, o qué pasa con la figura de la mediación dentro de nuestras posibilidades actuales? Por un lado, ha sido muy positivo, y ahí tenía razón el señor Ríos, al haber dado lugar a que nos reunamos, lo que ya es importante; es un dato positivo que la Comisión Mixta Congreso-Senado haya convocado al Defensor y que el Defensor haya tenido la oportunidad de comparecer ante esta Comisión para intercambiar puntos de vista; tiene toda la razón al decir que eso no debe ser una flor extraña, sino algo que pudiera ser habitual. Sé que SS. SS. están sobrecargadas de trabajo en estas Cortes, con esos intensos y apasionados Plenos que se están viviendo en este momento en la política española, y que, quizá, el hablar del problema del Defensor del Pueblo y de la mediación pudiera considerarse como de segunda división en algún aspecto. Creo que eso no es así y que lo que estamos haciendo hoy, lo que ustedes han hecho posible y lo que creo vamos poder seguir haciendo en el futuro, nos dará la razón a quienes pensamos que el Defensor del Pueblo, en este momento, a través de esta nueva aportación de la mediación, puede tener un refuerzo en lo que es la actividad del propio Defensor del Pueblo, en lo que es el mandato constitucional que recibimos del Defensor del Pueblo y de estas Cortes Generales.

Agradezco, insisto, esta posibilidad de la comparecencia. Me parece que las reflexiones que se han hecho sobre la ley objeto del debate, la ley 30/1992, sobre lo que es esta ley en el contexto de la Administración española, lo que supone de positivo y de negativo, lo que aporta a la actividad administrativa, lo que puede impulsar, a través de la mediación, en cuanto a terminar con esa falta de actividad administrativa, nos tiene que hacer reflexionar a todos. Por supuesto que no es un tema baladí, que no es un tema respecto al cual todos tengamos unas ideas absolutamente firmes; a mí me enriquece el haberles escuchado e, induda-

blemente, las sugerencias de algunos grupos políticos relativas a hacer estudios en sus respectivas sedes parlamentarias para traer propuestas en el futuro nos satisface a todos, puesto que es marchar por el buen camino para, entre todos, encontrar la solución más acertada.

El representante de Izquierda Unida se preguntaba si con la mediación se puede conseguir una mayor rapidez. Yo creo que sí. Tal como está concebida la mediación, si las partes se ponen de acuerdo y el mediador —en este caso el Defensor del Pueblo— procura entrar en el fondo del asunto con la mejor voluntad, con la imparcialidad que se debe, buscando las soluciones más viables, me parece que sería una aportación que puede aligerar esa gran losa que, indudablemente, existe hoy en la Administración española.

Señores parlamentarios, a veces llegan quejas a la Institución que le encogen a uno el alma; algún jubilado que, teniendo un asunto contencioso-administrativo, nos dice con angustia que le señalan la vista de ese asunto suyo para dos años más adelante y dice: para cuando, probablemente, ya no viva. ¿No tenemos que hacer algo por aligerar toda la maquinaria administrativa y, sobre todo, la de la jurisdicción contencioso-administrativa? ¿Es que la mediación puede suponer un aporte para aligerar esa maquinaria? Creo que estamos pensando en algo de eso; para algo de eso se pretende que exista esta mediación: para ayudar realmente a buscar unas fórmulas de entendimiento en aquellos puntos que pueden ser más conflictivos y cuya tramitación en vía administrativa o en vía judicial puede prolongarse por tiempo, diríamos, abrumador.

Es cierto que no se pueden limitar los derechos de los ciudadanos ni de la Administración, y ésa es una de las bases, uno de los puntos de apoyo de la conciliación; no hay que limitarlos, sino utilizarlos en toda su plenitud, y la Administración, que tiene sus derechos, no va a renunciar a esos derechos de una manera sencilla, pero también es consciente, sobre todo en algunos casos de conflictos colectivos, cuando ve que la situación de conflictividad social llega a unos puntos de tensión que crean angustia y una situación casi diríamos que de inestabilidad política, de que se debe buscar la solución y dar el paso de buscar la fórmula del convenio.

Me felicito en cuanto a lo que aquí se ha mencionado en relación con los pasos que se han podido dar, en cuanto a la búsqueda de hombres que han podido mediar en un conflicto, como en el caso que se ha mencionado de Abril Martorell, en que, como ustedes recordarán, se llamó angustiosamente a la opinión pública y a las partes para que hicieran el esfuerzo de ponerse de acuerdo. Creo que ése es un ejemplo bien reciente y bien claro de que, en un momento determinado, la fórmula de la mediación puede servir para romper esa tensión.

El representante de Izquierda Unida también se preguntaba si cabe la mediación en materia fiscal. Desde luego; no solamente es que cabe, sino que con mucha frecuencia, y él mismo lo reconocía, se está mediando. Realmente, en los actos de inspección fiscal creo que hay más de mediación y de acuerdo entre el inspector y el inspeccionado que una aplicación rigurosa de la ley, y yo no digo que eso sea

malo, sino todo lo contrario: me parece que ésa es una fórmula razonable, que puede permitir agilidad y tranquilizar un poco situaciones que, a veces, llegan a tensiones insostenibles.

El Defensor del Pueblo no es infalible, eso es evidente, y nadie ha pretendido que las actuaciones de mediación del Defensor del Pueblo tengan la característica de la infalibilidad. Nos podemos equivocar y, de hecho, nos habremos equivocado más de una vez. Pero lo que sí le puedo asegurar es que en la institución del Defensor del Pueblo cada queja que llega se estudia con el interés de un asunto distinto, no es un asunto rutinario, y esa mentalidad la tienen los asesores, los hombres que trabajan en aquella casa de una manera total. Cuando tenemos que, de alguna manera, enfrentarnos con la Administración por escrito discrepando de algunas de las observaciones que se nos hacen desde esa misma Administración, lo hacemos con el máximo respeto a las personas, pero con el convencimiento de que debemos de mantener esa posición. ¿Cuál es el único remedio que al final nos queda ante esa posible discrepancia? Incluirlo en el informe anual ante las Cortes Generales, con la posibilidad de que SS. SS. conozcan los posibles defectos que nosotros podemos detectar en el transcurso de lo que puede ser una queja o lo que pueden ser los conflictos que van surgiendo en el trabajo del Defensor del Pueblo.

La reforma legislativa. Sé que toda reforma legislativa tiene que hacerse con una enorme prudencia. Estoy de acuerdo con ello. Señor Ríos, esa reforma legislativa, ese estudio, tiene que ponerse en marcha, desde mi punto de vista, con prudencia. Desde luego hay que hacer entre todos el esfuerzo por buscar cuáles pueden ser aquellos aspectos en los que quedarán sueltos algunos extremos de lo que aquí hemos estado pergeñando y hablando dentro de las posibilidades de la mediación, para que no se nos escapen.

Es cierto, y de eso también somos conscientes, que la mediación como instrumento de actuación del Defensor del Pueblo puede suponer un aumento considerable de trabajo; no dejamos de reconocer su dificultad con los actuales medios presupuestarios. Montar una nueva área específica para la mediación tendría que tener su reflexión, su estudio y su presentación previa ante las Cortes Generales para que lo estudiaran y vieran el coste que ello podría suponer.

Ustedes recordarán que recientemente se ha hecho una reforma estructural de la institución del Defensor del Pueblo, que les fue notificada a SS. SS., ampliando las áreas que teníamos de seis a ocho y que en estas ocho áreas que han empezado a funcionar a partir prácticamente de primeros de septiembre, estamos teniendo una experiencia positiva, sobre todo en cuanto a la agilidad en el tratamiento de las quejas, que antes estaban quizás más confundidas dentro de un conjunto no totalmente delimitado.

Al representante de Coalición Canaria le tengo que agradecer su exhortación a la prudencia. Se lo agradezco porque sé la prudencia de que él siempre hace gala. El es un hombre que conoce perfectamente, y desde hace tiempo, esta institución, que está en la política y que al ha-

cernos esta llamada de prudencia lo hace desde la sinceridad de su convencimiento de que toda innovación tiene siempre un riesgo y que, por consiguiente, antes de hacer innovaciones tenemos que hacer los estudios y pensar las cosas dos veces. De acuerdo absolutamente con su sugerencia, la acepto. Debemos, efectivamente, volver a insistir, quizás en un seminario muy específico, en este tema; un seminario en colaboración con alguna institución universitaria, con los colegios profesionales o con la propia Comisión, si eso fuera posible, en el que todos juntos pudiéramos reflexionar, en un ambiente más distendido que el de una comparecencia de esta naturaleza, sobre esas posibles reformas legislativas que tendríamos que aportar para que ustedes tuvieran los elementos de estudio necesarios.

Antes no estaba el señor Mardones en el momento en que me refería a su cariñosa alusión de que la mediación no siempre da resultados positivos y que el mediador se puede quemar. Le decía que eso no es lo peor que le puede ocurrir al mediador si realmente lo hace con una buena intención y, a fin de cuentas, a la larga, la institución como tal pervive y se mantiene para otros supuestos.

Hablaba también de la posible colusión entre el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas como dos instituciones constitucionales y lo que esto puede representar. Entiendo que, efectivamente, habría que hacer esta valoración que aquí se nos ha hecho por su parte.

Abundo en su idea de que el Defensor del Pueblo no es un tribunal contencioso-administrativo bis y no debemos de caer en esa trampa. El Defensor del Pueblo está claro que no dicta ningún tipo de resolución en el sentido imperativo. Lo que hacemos son recomendaciones, sugerencias. No tenemos, evidentemente, la fuerza ni el poder ejecutivo que tiene una sentencia de un tribunal, sea de la naturaleza que sea, y desde ese punto de vista, sinceramente, creo que sería difícil que el Defensor del Pueblo cayera en el defecto, y habría que evitarlo en todo caso, de convertirse en un tribunal contencioso-administrativo bis.

Al representante del Grupo Catalán, señor Marca, le debo agradecer las palabras que ha pronunciado acerca de la dificultad de asimilar la figura del mediador. Le quiero recordar que precisamente el Sindic de Greuges ha actuado en bastantes casos como mediador porque la Ley que creó esta figura le da esa posibilidad. Realmente él mismo reconoce que eso le da un aumento de trabajo, pero eso no quiere decir que no deba de plantearse la mediación como una de las misiones a estudiar por los comisionados parlamentarios autonómicos. Dentro de unas horas vamos a tener la ocasión todos los comisionados parlamentarios autonómicos de tener una reunión de reflexión para examinar conjuntamente las experiencias desde las distintas comunidades autónomas. Creo que nos van a servir a todos estas jornadas de reflexión para intercambiar puntos de vista y, entre otras cosas, la posible experiencia que para aquellos comisionados que han ejercitado las misiones de mediación ha supuesto en sus respectivos ámbitos de competencia.

Lo que decía, con todo acierto, del cambio cultural y de aptitudes de la Administración, lo entiendo, y pienso que

todos lo entendemos en un sentido positivo. Hemos tenido experiencias recientes, como les acababa de relatar, de algún caso en el que el Defensor del Pueblo ha pretendido proponer algún tipo de mediación y se nos ha rechazado porque, debido al sistema piramidal, jerárquico, de la Administración, la fórmula de la mediación todavía no está asimilada. En ese sentido es en el que la conciliación debería de ser objeto de una intensa pedagogía en la cultura administrativa de nuestro país. No quiero caer en el tópico de decir que todos los funcionarios son unos déspotas y que reciben a los ciudadanos con absoluto desprecio. No es eso, no se trata de eso, aunque también lo hay, sino que se trata de cambiar la mentalidad del burócrata, del jefe de negociado y del ministro para abajo para entender que la Administración es de todos y que, en definitiva, los ciudadanos tienen derecho a ser recibidos, a ser escuchados y a ser atendidos con el mismo respeto con el que se les debe tratar a quienes en cada caso representan y ostentan la autoridad administrativa. En ese sentido, creo que es no solamente necesario sino muy necesario el cambio cultural en relación con lo que representa la Administración en nuestro país. Yo, que soy bastante más viejo que ustedes, tengo la experiencia de lo que ha sido en los regímenes pasados, y yo les digo que hay diferencias políticas, pero en cuanto a lo que es el trato de la Administración yo diría que no hay tanta diferencia entre lo que era un funcionario de un régimen totalitario y un funcionario de un régimen democrático, y me cuesta decirlo desde mi convencimiento y desde mi fe democrática. Quisiéramos ayudar a cambiar de mentalidad y poder llegar a tener entre la Administración y el ciudadano una buena relación, con la mediación o sin la mediación del Defensor del Pueblo (si puede ser con la mediación del Defensor del Pueblo, pues bienvenido sea), y a buscar la solución a los conflictos que se plantean y a las situaciones de injusticia que sin duda existen.

Agradezco al representante del Grupo Popular lo que ya le indicaba, la promesa, el compromiso que adquiere su grupo de intentar buscar, a través de comisiones de estudio, unas fórmulas de regulación de lo que hemos planteado en esta comparencia: la mediación como fórmula de compromiso y dirigida fundamentalmente a los conflictos que afectan de una manera colectiva a un mayor número de ciudadanos.

El representante del Grupo Popular se preguntaba si para esa mediación sería necesaria la figura del Defensor del Pueblo. Absolutamente necesaria, no. Lo que ocurre es que, realmente, el Defensor del Pueblo está en cierto modo para eso, y la experiencia, a la que hemos aludido anteriormente, del Derecho comparado nos dice que está sirviendo en otros países de nuestro entorno para hacer esa función de mediación, que está sirviendo en nuestro propio Estado de las autonomías para desarrollar esa función dentro de las competencias al menos de tres autonomías. ¿Por qué el

Defensor del Pueblo puede hacer esa función de mediación? Yo creo que lo puede hacer precisamente por su posición, que señalaba, de imparcialidad, por su posición de representante de la soberanía popular a través de las Cortes Generales, que puede hacerla conveniente. Tampoco me atrevería a decir que es necesaria de una manera total.

Al representante del Grupo Parlamentario Socialista, señor Valls, le agradezco sus palabras, su amabilidad, su respeto a las interrupciones que siempre que él tiene que intervenir el Defensor pide. Realmente lo que intentamos es lo que él dice: contribuir a la eficacia de la Administración. Y para contribuir a la eficacia de la Administración hemos intentado aportar una solución imaginativa que represente algo positivo para el ciudadano y para la situación que el Defensor del Pueblo tiene en estos momentos en el contexto de la estructura política del país. En el informe último ya se hacían las primera sugerencias, informe en el que se reflejaban los estudios recogidos en la cátedra de Ruiz Giménez que, honradamente, han sido la base y el nervio de todo lo que puede haberse expuesto en la intervención de esta mañana. Sobre reflexión que nos ha hecho acerca de la posibilidad de que el Defensor actúe ya desde la legalidad vigente, estoy de acuerdo con él, es posible y, de hecho, en algunos casos lo hemos intentado, pero eso tendría mucho mayor valor si, aparte de esa posición que tenemos en principio, apuntada en el propio artículo 88 y en la propia Ley 30 de 1992, pudiéramos completarla con alguna reforma legislativa mucho más precisa, que viniera a reforzar la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo con aportaciones suficientemente basadas en Derecho y suficientemente experimentadas ante esta duda permanente —que yo creo que es siempre bueno tenerla— de todo hombre que quiera ser racional y que se plantee las cuestiones, como es el caso de todos los parlamentarios que asisten a esta Comisión.

Muchas gracias a todos. Muchas gracias por su compromiso de estudiar las propuestas que el Defensor les ha traído en la mañana de hoy, y confío en que, después del estudio de estas propuestas y después del intercambio de opiniones que acabamos de tener, volvamos a celebrar otra reunión de esta Comisión en la que podamos llegar a conclusiones más prácticas, más definitivas y más acordes por parte de todos para llegar, si es posible, a esa reforma legal que el Defensor del Pueblo esta mañana, desde su honestidad y buena fe, les ha pedido con tan impreciso lenguaje.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Con esto hemos llegado a la conclusión del orden del día. Damos las gracias por su presencia aquí, importante presencia como siempre, al señor Defensor del Pueblo. Se levanta la sesión.

Era la una y treinta minutos de la tarde.

Imprime RIVADENEYRA, S. A. - MADRID

Cuesta de San Vicente, 28 y 36

Teléfono 547-23-00.-28008 Madrid

Depósito legal: M. 12.580 - 1961