

**CONFERENCIA DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO, SOLEDAD BECERRIL, EN
LOS CURSOS DE VERANO DE LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL MENÉNDEZ
PELAYO**

Santander, 14 de julio de 2015

Sras y Sres.

He preferido titular esta intervención como “el Defensor y la Buena Administración” aún a sabiendas de que el tema fundamental de esta jornada es “el derecho frente a la corrupción” porque pienso que si hay una buena administración será más difícil que exista la corrupción; además me parece más estimulante y más alentador hablar de algunos elementos imprescindibles para lograr esa buena administración que supongo es lo que se busca con esta jornada de análisis y estudio.

El buen funcionamiento de una administración pública nunca es perfecto, pero el hacerla, con los medios y tecnologías actuales, cada vez más eficaz, ágil y cercana al ciudadano debe ser un anhelo, un objetivo consustancial, con un estado social y democrático de derecho, como es el nuestro.

Ustedes, en su condición de abogados tienen, yo estoy segura, todo el derecho relacionado con actos de corrupción así como de los controles existentes para evitarla, en su mente, en sus cabezas. Lo conocen bien, estoy segura; lo han estudiado, analizado y, seguramente, lo han aplicado en muchas ocasiones.

Yo, no soy abogada pero mi experiencia en la vida pública me permite hacer algunas reflexiones sobre la buena administración y sobre aquellos elementos imprescindibles para alcanzarla. Y espero que estas reflexiones puedan tener algún interés. Este es mi deseo.

Por haber formado parte de un Consejo de Ministros, por haber sido Alcaldesa y actualmente por ser Defensora del Pueblo he vivido, y vivo, atenta a los problemas

de los ciudadanos, de los vecinos, a sus inquietudes, a sus demandas, y rodeada por abogados, letrados y profesores que me han prestado, y prestan, asesoramiento en infinidad de ocasiones.

La buena administración, equivalente, a la postre, al buen gobierno, ha sido una inquietud permanente a lo largo de la Historia. Pericles anhelaba el buen gobierno para su ciudad; los reyes de la Hispania Visigoda - desde mediados del siglo V hasta comienzos del VIII- legislaron de manera profusa para establecer, mediante códigos, normas y derechos; en las ciudades-estado de la Italia del Renacimiento se distinguía bien al buen gobernante de quién no lo era. Ambrogio Lorenzetti, a comienzos del siglo XIV pintó tres grandes frescos en la Sala dei Nove del Palazzo Pubblico de Siena, que son alegorías sobre las Virtudes del Buen Gobierno, los Vicios del Mal Gobierno y sus efectos en la ciudad y en el campo. Obra muy bella y expresiva del Buen Gobierno, hasta el punto que me he topado con esta obra, para mi asombro, en el último capítulo de la primera temporada serie americana *the Goodwife*, cuando el fiscal reemprende su carrera política con promesa de ser un buen un buen servidor público y alude a estos frescos de Siena.

Y los grandes autores de la literatura se refieren con mucha frecuencia a los buenos o malos gobernantes: Cervantes al instruir a Sancho en el arte del buen gobierno expresa toda una teoría sobre el mismo; Shakespeare no puede evitar personajes que encarnan el poder, el abuso de poder, el uso poder en sus distintas formas. Y en la literatura contemporánea tenemos infinidad de ejemplos: ¿recuerdan ustedes "La fiesta del chivo", de Vargas Llosa? Es el abuso del poder del tirano Leónidas Trujillo.

Si se acepta la afirmación de que ha existido, y existe hoy, preocupación por alcanzar una buena administración, deberíamos detenernos, como decía, en algunos instrumentos que, en la sociedad de hoy, me parece que son imprescindibles para lograrla.

En primer lugar es necesaria, sin ninguna duda, una legislación que ordene el funcionamiento de las administraciones y especifique los modos y maneras de administrar bienes públicos. En España hemos tenido y tenemos grandes maestros en derecho civil y en materia de administraciones públicas: Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández, Santiago Muñoz Machado y tantos otros. Hoy, también los hay en el despacho Gómez Acebo y Pombo. Lo sabemos bien.

En segundo lugar resulta imprescindible la existencia de funcionarios en todas las corporaciones de derecho público, que deban verificar si los actos se adecuan a la legalidad; no sólo si hay capacidad para ellos sino si los gastos o compromisos de pagos son acordes con la ley y tienen su correspondiente justificación. La función pública cumple un papel primordial, por lo cual las administraciones deben restringir al máximo la contratación de personas, asesores, cargos de confianza...que no sean funcionarios públicos. Y debemos evitar la creación de organismos, entes, agencias, observatorios y consejos de toda clase que no resulten absolutamente imprescindibles. Una administración de grandes dimensiones no significa una mejor administración sino más centros de poder y, en muchos casos, mayores dificultades para el ciudadano que se desespera esperando una licencia o una autorización, y que, en determinados momentos de apremio, de urgencia, tratará de eludir.

Me comentaba un arquitecto municipal de un gran municipio de Andalucía, que tenían que dedicar la mayor parte de su tiempo a los juicios por infracciones urbanísticas y que no podían tramitar licencias con cierta diligencia. Buen ejemplo, por una parte, de complejísima legislación que pese a todo ha convertido kilómetros y kilómetros de costa en una barrera de hormigón, y de actuaciones ilegales.

La ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local de 27 de diciembre de 2013 puede poner algo de orden en las estructuras administrativas y controles presupuestarios de los entes locales.

En tercer lugar un control del gasto mediante ley que establezca los límites permitidos y que exija las autorizaciones correspondientes. Si los topes de endeudamiento se hubieran cumplido años atrás no habríamos tenido tantas administraciones, en tiempos muy recientes, que no han podido hacer frente a compromisos adquiridos ante los ciudadanos y ante proveedores, a los que han abocado a la ruina o al cierre de sus negocios. Desde 2012 se han aprobado varios mecanismos para el pago a proveedores de CCAA y Corporaciones Locales. La cuantía total ha ascendido 67 mil millones de euros para financiar las deudas que tenían pendientes. La función de los interventores, como se puede comprender es muy importante, y también los planes de ajuste y techos de gasto que las corporaciones deben cumplir.

En muchas ocasiones se han contraído compromisos sin respaldo financiero suficiente o sobre la base de presupuestos inflados por expectativas de muy dudoso cumplimiento o con procedimientos ilegales para conceder subvenciones. Si un cargo público no sabe decir no o pretende actuar de manera incorrecta, es muy probable que el interventor advierta de una imposibilidad o de una ilegalidad. Lo hemos visto. Veamos algunos supuestos que, desde mi punto de vista, pueden propiciar o propician la existencia de ilegalidades, corrupciones, etc.:

La legislación urbanística es de tal complejidad y variedad, según las CCAA, que resulta muy difícil para el ciudadano saber desde el primer momento a qué debe atenerse, qué le está permitido y que no, cuánto tiempo habrá de esperar para iniciar un proyecto y cuáles son los requisitos exactos. Y entonces comienzan los problemas: modificaciones de planes, solicitudes de recalificaciones o los mágicos convenios urbanísticos.

Estos últimos, los convenios, son fuente de problemas, ilegalidades o decisiones arbitrarias porque pueden finalizar en acuerdos subjetivos, no reglados y poco o nada transparentes. Recuerdo haber escuchado a un concejal, delegado de urbanismo decir al finalizar una reunión: “no olviden, Sres. que el lápiz lo tengo yo”. Si eso es así, lo que traza ese concejal con el lápiz debería ser dado a conocer ante la opinión pública de manera inmediata.

Para concluir con asuntos relacionados con el urbanismo diré que los llamados “reformados” en obras han sido una fuente de abusos o ilegalidades, y me parecen muy correctos los topes que se han incluido en la ley de marzo de 2015 de contratos del sector público para acabar con esos abusos. En la década pasada los reformados, que multiplicaban por dos, por tres o por cuatro el coste final de proyectos han sido muy habituales.

No olvidemos que hemos asistido, también en un pasado muy reciente, a la exaltación de la arquitectura espectáculo. Ciudades para la cultura y las artes, auditorios extraordinarios, recintos desmesurados para congresos, universidades de múltiples edificios, pasarelas a ninguna parte y un largo etcétera. Obras, muchas de ellas, diseñadas en estudios a miles de kilómetros de distancia, sin adaptación alguna al entorno, con el objetivo, por parte de cargos públicos de “colocar a la ciudad en

el mapa”, sin previsión de posible número de usuarios. Y, por supuesto, sin cálculo de sus costes de mantenimiento.

Pero volvamos al Buen Gobierno y a la buena o mala administración. La corrupción es un gran mal para la sociedad. Las prácticas corruptas en la administración de bienes públicos, en la financiación de partidos, la apropiación indebida de bienes públicos, deben ser castigadas de manera severa. El código penal, que ya tipificaba estos delitos, ha sido modificado y endurecido recientemente. La corrupción vulnera el cumplimiento de la ley, regla básica del estado de derecho, y extiende la desconfianza. Además se daña el erario público, es decir, al contribuyente. La ejemplaridad de todos aquellos que administran bienes públicos debe ser norma esencial. No debería bastarnos con las leyes sino que también necesitamos mucha “escuela”, es decir aprender desde muy jóvenes lo que está bien y lo que está mal. La transparencia, regulada por ley de diciembre 2013, puede ser un buen antídoto contra la corrupción. Y debe ser una práctica permanente.

La ley, aprobada recientemente, representa un avance importante. Debemos dar cuenta de cómo gastamos el dinero del contribuyente: en qué se ha empleado, quienes han sido los adjudicatarios de obras y servicios, cuántas empresas o entidades se han presentado a un concurso y cual el procedimiento seguido. Los datos deben ser expuestos y ser claramente descifrables. Así, posiblemente, nos evitaremos acusaciones que pueden resultar infundadas, actuaciones que levantan sospechas o malversaciones de hecho.

Al hablar de acusaciones, imputaciones...muy habituales en estos tiempos, quiero defender, con toda claridad, el principio de presunción de inocencia que estoy segura es muy apreciado por ustedes. Es un principio fundamental en un estado de derecho; su no respeto conduce a la arbitrariedad y a la no justicia.

Como consecuencia de tantos casos de conductas indebidas, este principio se ha desdibujado y unos indicios se pueden convertir inmediatamente en una inculpación pues la figura del imputado se ha convertido en sentenciado. Los medios de comunicación difunden una y mil veces estos casos, y las personas afectadas se sienten sentenciadas de inmediato. Luego, la rectificación o aclaración es bien difícil. Parece ser que a efectos de la modificación de la ley de Enjuiciamiento se ha llegado a un acuerdo con asociaciones de prensa para equilibrar derecho a la

información y derecho a la imagen...Veremos, por otra parte, si el cambio del término imputado por investigado altera en algo estas aparentes sentencias que además perduran meses y años, dados los “tiempos de la justicia” en España.

Podríamos hablar también de la posibilidad que ha sido apuntada de dar publicidad a los defraudadores. Yo suscribo las afirmaciones de la Fiscal General del Estado cuando pide cautela ante tal anuncio y valorar la gravedad de los hechos delictivos antes de establecer cualquier tipo de información pública.

¿Qué hace el Defensor del Pueblo ante actuaciones que pueden suponer prácticas abusivas o incorrectas de administraciones públicas? Posiblemente algunos de ustedes se lo preguntan. Voy a explicarlo.

La Institución constitucional del Defensor del Pueblo actúa ante las administraciones públicas, no contra ellas. Actúa para responder a quejas de ciudadanos que creen que sus derechos y libertades pueden haber sido vulnerados. Y actúa, también, de oficio ante problemas que constata que pueden afectar a un grupo social, en un momento determinado. Para todo ello, solicita explicaciones, formula recomendaciones y pide que se corrijan errores, tras estudiar los hechos y sus circunstancias. Son miles las quejas de ciudadanos que creen haber sido engañados por entidades bancarias, por empresas de servicios básicos por información engañosa o por administraciones que no han tenido en cuenta sus circunstancias de vulnerabilidad, como en casos de lanzamiento de su primera vivienda. En todos los supuestos nos dirigimos a la Administración correspondiente, a la Comisión Nacional del Mercado de Valores o directamente al Banco de España.

Muchos de los desahucios han sido actos de consecuencias muy dolorosas y graves porque el mayor bien material que una persona o familia posee es la vivienda. Y no se han tenido en cuenta las circunstancias de esas personas. Afortunadamente, primero un decreto y luego una ley reciente ha introducido los supuestos en los que una familia puede acogerse para evitar el desahucio, y el Código de Buenas prácticas, firmado por la mayoría de entidades bancarias, insta a las mismas a procurar un acuerdo sobre plazos, formas de alquiler y quitas hasta evitar el desahucio.

Son decenas de miles los pisos de protección pública, vacíos, propiedad de ayuntamientos y CCAA, que en muchos casos ni siquiera tienen constancia del

número preciso ni de las condiciones en las que están, que deberían ser puestos a disposición de estas familias en condiciones aceptables. Pero esto exige un registro general y una supervisión constante, aspectos sobre los que hemos efectuado muchas recomendaciones y sugerencias. La pérdida de viviendas públicas, única vivienda, deberían ser casos muy aislados.

En los últimos meses han aumentado las quejas por manifestaciones o expresiones de odio en las redes sociales. Como bien saben, nos encontramos ante una cuestión muy importante y a la vez delicada por la posible colisión de derechos, además de ser exaltación y divulgación de comentarios realizados sin “cabeza” o pensamiento alguno. Pero pueden ser muy graves porque tras la banalización de unos hechos lo que viene o vendrá, es el olvido. Si aceptamos banalizar o frivolar sobre los campos de concentración o sobre las personas y familias que han sido víctimas del terrorismo, con el tiempo se irán borrando los recuerdos y el conocimiento de los hechos. Es muy recomendable que los jóvenes que tienen ocasión de viajar por Centroeuropa se acerquen a Auschwitz y a Birkenau, y tras leer el lema en su puerta “el trabajo nos hace libres”, pasen al interior.

La querrela admitida por la Audiencia Nacional, hace muy pocos días, por delitos de lesa humanidad contra dirigentes de ETA abre una vía muy importante para poder juzgar a los responsables intelectuales de los atentados.

El no olvidar es fundamental, y por ello espero que en la historia de la España contemporánea se recoja este largo período de terrorismo.

El Defensor del Pueblo es una institución que completa o perfecciona el sistema democrático porque establece un poder independiente, no sujeto a los gobiernos, que responde ante las Cortes Generales que son quienes por mayoría cualificada eligen a la Defensora por un período de cinco años. El profesor García de Enterría decía que el derecho es instrumento de control y de concordia. Efectivamente, lo es. También debe serlo el Defensor del Pueblo.

Los datos de 2014 muestran que en un 73% de las actuaciones realizadas, las administraciones han corregido sus decisiones o han aceptado las recomendaciones. La transparencia, a la que antes aludía, no consiste sólo en dar cuenta de lo que una administra, sino en responder a toda la información solicitada, y a ello deben

acostumbrarse todas las administraciones públicas, y las no colaboradoras con el Defensor, aquellas que no responden tras varios requerimientos, son remitidas a la fiscalía por no cumplir con su obligación legal. No nos ocurra como aquel coronel que todos los viernes durante quince años fue al reparto del correo para ver si le comunicaban una pensión que nunca llegó porque como el mismo dice “yo no tengo quién me escriba”.

Pero como ustedes seguro que habrán comprendido o sabían ya, el Defensor no es un poder ejecutivo ni tiene capacidad legislativa. Tiene o debe tener “auctoritas”, y ello hay que ganárselo día a día.

La nueva página web del Defensor, que acaba de ponerse en marcha, da cuenta de todas las actuaciones habidas, con respeto a la confidencialidad exigida, de todos los informes, estudios y documentos, y permite, a través de cualquier buscador, localizar asuntos que pueden interesar o preocupar a una persona sobre los que se haya actuado. Y, naturalmente, facilita la presentación de quejas y los tiempos que unos y otros tardamos en las respuestas.

Kant en su Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres formula todo un principio ético que es una revolución en el campo de la filosofía. Es El imperativo categórico, es decir el principio de obrar de forma que la acción sea tal que se pueda convertir en norma general, el actuar conforme a principios y por deber. Norma que deberíamos tener muy presente hoy en día.

Termino con unas imágenes. La primera sobre la página Web que he comentado. La segunda con los frescos de Siena mencionados que describen el Mal gobierno y el Buen Gobierno. Esto último, que se traduce en buena administración, es lo que deseamos.

Y muchas gracias por su atención.