

EL DERECHO DE QUEJA (1)

Por ANTONIO ROVIRA

En realidad nos estamos refiriendo al antiguo derecho de petición, que nace al inicio de la Edad Media (en 1215 ya era práctica habitual en Inglaterra ejercer el derecho de petición ante el Rey) y se convierte en uno de los indicadores principales del progreso histórico, reconociéndolo hoy prácticamente todos los ordenamientos, si bien con distinto alcance. Consiste en la facultad de los ciudadanos de presentar solicitudes ante las autoridades, ya sean judiciales, administrativas o parlamentarias. Peticiones que pueden ser verbales o escritas y que puede realizar toda persona ya sea nacional o extranjera, física o jurídica, menor o mayor de edad.

Peticiones con la finalidad de manifestar algo, consultar o solicitar información o recurrir ante una actuación injusta o arbitraria. En este sentido una queja no es más que una petición que pone en conocimiento y solicita a las autoridades la modificación de una conducta irregular con la finalidad de que éstas le restituyan en su derecho. Peticiones y quejas que pueden dirigirse a cualquier órgano o institución y cuya naturaleza es dual, susceptible de ser utilizada tanto para satisfacer intereses particulares como necesidades generales, en definitiva, es un derecho de participación política. Generalmente la petición tiene connotaciones graciosas y la queja de exigencia, pero no siempre es así.

Pues bien, pedir o quejarse es un derecho en prácticamente todos los ordenamientos, si bien con mayor o menor amplitud y concreción, con más o menos garantías, realmente o solo formalmente. Sabemos bien que no es suficiente con declarar o reconocer que toda persona tiene derecho a solicitar, pedir o quejarse por la mala práctica administrativa, no es suficiente con declarar un derecho para asegurar su protección. Sólo es posible la realización de los mismos si existen unas condiciones

(1) Lo escrito se corresponde esencialmente con la conferencia pronunciada en el marco del I Encuentro Internacional sobre Protección de los Derechos Ciudadanos, realizado en La Habana, del 6 al 10 de noviembre de 1995.

económicas, sociales, culturales y políticas que permitan a la persona conocerlos y saber cuáles son los caminos e instrumentos para hacerlos efectivos. Son necesarios niveles educativos y de igualdad acordes con la complejidad del momento y así, cuanto más desarrollada es una sociedad, más quejas se producen, cuanto más desarrollado es un Estado, más conflictos afloran para su más justa solución. La fortaleza de un Estado, se mide precisamente por su capacidad para destapar los conflictos y resolverlos eficaz y justamente. Sólo una sociedad débil oculta sus problemas porque no puede/sabe resolverlos y sólo a una Administración que no haga nada, nadie podrá reclamar nada.

Es una experiencia comprobada que allí donde hay Administración, hay abusos, irregularidades, ineficacia y, por tanto, quejas de los ciudadanos. Que los ciudadanos estén disconformes con muchos aspectos de la Administración en la que viven, demuestra que es una sociedad abierta. Allí donde hay instrumentos y talentos para resolver estas quejas hay una Administración que funciona bien y que la gente los utilice es señal que tienen confianza y que, por tanto, participa. Es decir, un derecho vale lo que valen jurídicamente los instrumentos para defenderlo, garantías cada vez más necesarias porque cada vez es mayor el número de administraciones y ordenamientos que intervienen y regulan la vida diaria del ciudadano.

Qué duda cabe que la sociedad ha sufrido y está sufriendo una profunda transformación acompañada por una presencia cada día más activa de la Administración en la vida de los ciudadanos, intervención que puede modificarse pero no eliminarse. Desde la sanidad a la educación pasando por los transportes y las comunicaciones, la sociedad, como es su derecho reclama y seguirá reclamando cada vez más prestaciones que no son fáciles de atender individualmente. Lo cierto es que la sociedad de nuestros días, en términos generales, conoce una presencia activa e interventora de la Administración pública no vista anteriormente, intervención muchas veces necesaria para garantizar los derechos, a veces excesiva y que provoca un aumento de los errores y arbitrariedades, de los abusos, de la ineficacia de algunos servidores públicos en el ejercicio de sus competencias.

Esta intervención en los más diversos campos hace que el ciudadano se vea obligado a abrirse paso cada día ante un bosque no sólo de leyes, sino también de disposiciones nacionales e internacionales complejas y en algunos casos alejadas del fin que la justificó. Cada vez más en nuestras sociedades se elevan nuevas barreras y se abren fosos entre tales quejas y la realización efectiva de las mismas, entre las proclamaciones formales y la vigencia efectiva de los derechos, resultando agobiante esta relación continua de los ciudadanos con la Administración, porque cada vez más estas relaciones están sustentadas sobre una estructura compleja, dispersa e indeterminada, que con excesiva frecuencia ignora en sus actuaciones lo que es la coordinación y cuyas decisiones llegan al ciudadano por las vías más variadas, en un lenguaje no fácilmente comprensible y casi siempre con un carácter imperativo difícilmente discutible para quien no sea un especialista en leyes o no tenga los medios económicos para conseguirlo.

Quien haya sufrido la experiencia de tener que desplazarse, por ejemplo, a una

comisaría para formular una denuncia, y no hablemos de la mujer que lo haga para denunciar una violación, habrá sentido claramente en alguna ocasión lo que intento explicar: a veces incomprensión cuando no mala educación. El solo hecho de tener que desplazarse y esperar en un lugar extraño y en las peores situaciones personales a que los servidores públicos te atiendan resulta, en más ocasiones de las debidas, difícilmente justificable.

Es evidente que la sociedad de nuestros días ha avanzado mucho con respecto a otras pasadas. Todos sin distinción somos titulares formales de estos derechos, pero aún la relación Administración-ciudadano no puede decirse que esté presidida por el principio de igualdad, de claridad, proximidad y eficacia, sino por el principio de subordinación, subordinación a otros intereses no siempre justificables, o unos intereses totales, que no persuaden y a menudo defraudan porque las grandes palabras están perdiendo peso.

Todo ello nos sitúa en no pocas ocasiones en un terreno de notoria inferioridad para incluso hacer valer o utilizar los instrumentos de defensa que el Estado de Derecho pone a nuestra disposición. Reconozcamos también que en muchas ocasiones los modernos Estados están más preocupados por las grandes decisiones políticas que de prestar atención directa a los problemas de sus gentes, que son problemas individuales aunque a veces sean generales. Que muchos administradores están más preocupados de dar un mal paso ante los ojos de una cámara de TV que de cometer cien errores de razonamiento o dejar de solucionar cien problemas de ciudadanos concretos.

Pero además esta distancia entre lo formal y lo real puede agravarse al encontrarnos ante un orden o desorden en donde impera la incertidumbre, el desconcierto y la desinformación. Sin oriente que nos oriente. Orden que ha resuelto unos conflictos, pero que no ha encontrado el bálsamo milagroso que evite los nuevos.

Los Estados tradicionales que se mantienen aislados están, en cierta forma, desfalleciendo, están perdiendo poder, en servicios mínimos y ante esto la mejor defensa de las personas es la participación en la gestión de los asuntos colectivos conquistando autonomía personal, atreviéndose a pensar cada uno por sí mismo más allá de modas y mercados. Cada vez se admite menos que el Estado actúe y quiera por nosotros, cada vez hay menos personas que toleren que alguien pagado por ellos mismos le diga qué tienen que hacer o decir y tarde o temprano se rebelan frente a todos aquéllos que los quieren hacer felices a toda costa.

Esta actitud paternalista de la Administración la he observado en muchas de las quejas que se han tramitado por el Defensor del Pueblo. Por ejemplo, es una práctica generalizada en nuestras prisiones, práctica además defendida como necesaria por la Administración para velar por la salud y seguridad de los internos, exigir análisis a los presos drogodependientes cuando regresan al centro después de un permiso y sancionarles suprimiéndoles durante un tiempo estos permisos si el análisis da positivo en alguna de las sustancias consideradas como drogas. Esta sanción o castigo tiene un fundamento moral y terapéutico, la Administración penitenciaria asume el papel de salvador del propio preso, de sus vicios legales y lo hace en contra de su vo-

luntad y cuando está fuera de la prisión. Piensan sin ninguna clase de rubor que nadie mejor que ellos sabe lo que íntimamente les conviene.

En base a los mismos principios y argumentos debería también la Administración penitenciaria prohibir que comiera en exceso o escalara una montaña de 5.000 metros sin medios ni preparación, bajo pena de sanción al regreso por tan temeraria acción. El resultado es que actualmente, aquí y allá, el interno drogadicto que no quiere o no puede someterse a un programa de rehabilitación (dado que estaríamos en otro supuesto) y fuera del centro, es sancionado quedándose sin permisos por realizar prácticas que no son ilegales. Es obvio que el drogadicto es drogadicto porque se droga y esta conducta, que no es aconsejable, nadie está legitimado en las condiciones señaladas para sancionarla.

En definitiva, que estamos en un mundo donde los cambios son instantáneos en unos sistemas donde la desaparición de las distancias provoca migraciones al fluir las personas como si fueran productos y en un proceso de interrelación planetaria que está sustituyendo el principio de soberanía de cada Estado por el de supremacía y, por tanto, cuestionando el principio de no intervención pero la Administración sigue con sus viejos talentos y comportamientos terapéuticos y distantes de mitades de siglo, sin darse cuenta que estamos en un mundo que se interrelaciona y en donde los Estados se empequeñecen porque no pueden hacer mucho por sí solos y no les queda más alternativa que trabajar en grupo para afrontar los retos a los que se enfrenta que son demasiado grandes, demasiado mundiales para un solo país.

Pero además los problemas actuales como el paro o la pobreza no se solucionan descolgando el teléfono y llamando a la autoridad competente, son demasiado globales y solamente pueden afrontarse en grupo mediante el diálogo, el compromiso y el acuerdo, prohibiendo menos y promoviendo más las adaptaciones necesarias para afrontar estos nuevos retos o las nuevas dimensiones con que se manifiestan los tradicionales. Los límites también fluyen.

Estas realidades exigen urgentemente nuevas legalidades renovando incluso la idea que tenemos del Derecho, que cada vez tendrá un carácter más internacional y lo que es más importante y difícil, nuevos comportamientos porque el funcionamiento tradicional del Estado y su Administración (que no es ideal pero sí necesario), ya sólo sirve para decirnos lo que es evidente y la política tiene sentido si inventa nuevas perspectivas. Lo cierto es que ante estos cambios el ciudadano se encuentra cada vez más desorientado porque en muchas ocasiones no sabe ni siquiera cuál es la Administración competente para contestar su queja. Nada se sabe ya con certeza y las instancias de solución de los conflictos cada vez son más variadas, más indeterminadas, más confusas cada vez resulta más difícil saber quién tiene la competencia y el poder para intervenir, regular y decidir, cada vez resulta más oscuro saber a quién tenemos que dirigirnos para que nos ayude. Por eso adquieren más relevancia los ONG's, organizaciones sociales que suplen la falta de participación y demuestran diariamente el foso mental y real en el que estamos cayendo.

¿Cuál es entonces la tarea esencial que este progreso y estas circunstancias de cambios vertiginosos exigen a toda Administración pública? Pues sencillamente la de adaptar las leyes, talantes y comportamientos para que aumente la claridad y la cercanía, para que no se profundice más la fractura entre poder y sociedad y para eso es necesario abrir las leyes, las administraciones, los partidos e instituciones, es necesario que entre aire fresco y respirar.

Es cierto que en todas nuestras sociedades y en mayor medida cuanto más desarrolladas, se articulan instituciones de control y de garantías para que el ciudadano pueda ser escuchado y resolver el motivo de su queja. Desde la fiscalización de la actividad política y administrativa o la revisión de los actos y resoluciones mediante los recursos, bien sean ordinarios ante la propia Administración o a través de los Tribunales de Justicia, se intenta que estas quejas tengan un cauce para su tratamiento y solución.

Ahora bien, la pregunta que nos hacemos es si en esta complejísima sociedad y ante las transformaciones que vivimos son suficientes estas vías o estos instrumentos para garantizar eficazmente al ciudadano la posibilidad de obtener una restitución en el derecho lesionado o en la aspiración solicitada. Es decir, si los instrumentos de garantía que hoy se reconocen y son, por otra parte, imprescindibles, son suficientes para acercar al ciudadano a la Administración, o para mejorar la sociedad democrática en la que vivimos. Tengamos en cuenta que: «Hay acontecimientos que tardan un siglo en hacerse ver. Verdades que no nos atrevemos a mirar y que permanecen bloqueadas en una especie de purgatorio» (Nietzsche).

Pues bien, se admite sin polémica que en una sociedad tan compleja como la actual estos instrumentos de participación y control son imprescindibles pero insuficientes. La experiencia de nuestros Estados viene a demostrarnos que las vías de control o revisión interna de sus decisiones (manifestación de lo que ha venido a llamarse auto-control), no son totalmente eficaces, limitándose en ocasiones a ser un mero trámite para ganar tiempo antes de que el ciudadano no tenga más remedio que acudir a los tribunales, incluso en muchos casos no se resuelve la queja o los recursos en los plazos que fija la ley, ni siquiera se contestan correctamente o se notifican de forma deficiente, con ausencia de motivación o aplicando un régimen sancionador sin claridad y sin facilitar la transparencia con el acceso a los archivos o sin medidas para preservar el secreto de los datos aportados por el interesado y en ocasiones sin garantizar la posibilidad de realizar alegaciones o exigir responsabilidades ante el espíritu corporativo del medio. Y para cuando el ciudadano decide afrontar como único instrumento que le queda para ser restituido en su derecho la vía jurisdiccional, después de haber transcurrido tiempo, de haberle costado dinero y causado perjuicios, debe afrontar la perezosa Administración judicial que es lenta, distante y en el mejor de los casos, aún cuando llegue a obtener una sentencia favorable, es casi seguro que deberá volver a insistir para que se ejecute.

El resultado práctico, ustedes, pueden constatarlo, es que muchos actos y resoluciones administrativas irregulares o actuaciones ilícitas entre particulares, quedan impunes porque sus afectados, por ignorancia o cautela, se abstienen de quejarse

ante las administraciones para no sumergirse en la compleja vía de recursos que en muchos casos desconocen y temen.

También la justicia como última instancia para la resolución de los conflictos y quejas en este momento histórico de vertiginoso cambio, se está quedando anticuada para poder asumir la velocidad de los acontecimientos, resultando urgente simplificar las leyes procesales para resolver la complejidad de los asuntos con la suficiente rapidez, porque es sabido que una justicia lenta no es justa. Adecuándolas para eliminar las oscuridades que alejan al ciudadano de los tribunales, evitando decir las cosas de esta manera frecuente en el mundo jurídico, lleno de pretensiones que esconden mercancías de poco valor, superando el espíritu de pesadez y la falta de imaginación en sus actuaciones. Hay que adaptar la justicia para que se preocupe más por aquéllos que quieren saber que por los que saben, simplificando la toma de decisiones, evitando la complejidad burocrática, ampliando la oralidad en toda clase de procedimientos, porque la justicia para serlo debe ser ágil y los juicios realmente rápidos y adecuar la responsabilidad de jueces y magistrados dado que en la actualidad la acción disciplinaria prevista normativamente para exigir responsabilidad es insuficiente, oscura y en cierta medida corporativa.

Es necesario superar el mecanicismo cerrado y rígido en la vida del Derecho que necesitamos, que es variado, complejo y contradictorio y que no puede estar predeterminedo en todos sus extremos, con un margen de libertad en su aplicación, una posibilidad de opción entre sus diferentes sentidos cada vez mayor.

No existe la actuación administrativa o interpretación jurídica privilegiada y válida para siempre. Sólo la tiranía se alimenta de la idea de que el juez o el administrador no tienen elección porque todo concepto (el Derecho es un conjunto de conceptos) es una invención a la que nada corresponde exactamente, pero a la que muchas cosas se parecen. La fijeza del lenguaje nos engaña. El juez, por ejemplo, debe tener el poder y el deber de mostrarnos el fondo, aplicar la ley y ejecutar la pena, con igualdad e independencia. No hay nada neutral en este mundo y las sentencias también están hechas también con el cuerpo y la memoria. No creo que sea conveniente resucitar el viejo afán de sujetar a los tribunales señalándoles todos los pasos que deben recorrer en sus actuaciones o reglamentando la forma en que deben aplicar sus conocimientos. La justicia suele ser independiente e íntegra, pero también hermética y lenta.

También los partidos políticos, sindicatos y demás instituciones básicas en todo sistema democrático demuestran una incapacidad creciente para ser cauce real de participación y necesitan una reforma urgente que garantice su democratización interna, la transparencia en sus actividades y la seriedad en sus programas y actuaciones, necesitan una reforma urgente para hacer oír las preocupaciones del mayor número de personas.

Pues bien, estas deficiencias por desfase que tiene el funcionamiento administrativo y judicial principales instancias para la resolución de las quejas de los ciudadanos, ya sea por medio de una petición, recurso o denuncia (problemas de lentitud, de aplicación mecánica de las normas, sobrecarga de asuntos, procedimientos cos-

tosos y lentos cuando no dejadez, incompetencia o cabezonería), siempre terminan perjudicando al ciudadano que está amparado formalmente por leyes, disposiciones y garantías pero realmente en muchas ocasiones, se encuentra impotente para hacer frente a un funcionamiento mecánico y anticuado del poder al que le irrita que le contradigan.

Por tanto, ante los cambios que nos envuelven y la competencia que nos acosa, es necesario adecuar el funcionamiento del Estado a las nuevas circunstancias y es necesario también des-arrollar el Derecho de acuerdo con las nuevas situaciones, estimulando por ejemplo procedimientos que permitan resolver conflictos (quejas, peticiones, recursos) de forma ágil, fomentando el acuerdo y, por tanto, el acercamiento, respetando siempre la forma de vida que cada uno elija libremente.

Procedimientos como la «terminación convencional» que debe aplicarse con todas las precauciones para no lesionar el principio de igualdad y no provocar la tan temida arbitrariedad en el funcionamiento de las administraciones públicas, ni fomentar soluciones de privilegio para algunos, pero procedimiento que suele, junto a otros, resultar útil para superar la complejidad y la aplicación dogmática e impersonal de las normas actuales, necesario para acelerar y simplificar los cauces de resolución de algunos conflictos y útil para que la Administración sea más dialogante, más abierta, menos distante, en definitiva más flexible y cercana en sus formas, perfeccionando los principios de eficacia y participación que son la base del derecho moderno, participación que consiste en experimentar el poder para construir la propia vida en libertad y sustraerse a todos aquéllos que nos quieren hacer felices a toda costa.

Lo que denominamos «terminación convencional» supone la posibilidad de que en determinadas áreas de la actividad administrativa, de la jurisdicción civil o mercantil o incluso social en los términos y con las condiciones que fijen las normas aplicables, la resolución de las quejas, conflictos o procedimientos tenga lugar mediante un acuerdo entre los administrados o entre éstos y la Administración, en lugar de hacerlo de la forma tradicional mediante un acto unilateral del órgano competente (2).

Para impulsar estos nuevos procedimientos no sólo es necesario reconocerlos jurídicamente, es imprescindible también cambiar las formas, el talante y las actitudes de los servidores públicos. Se necesitan modificaciones legales, incluso adaptar la idea que tenemos de la justicia, pero también es necesario un cambio cultural para que la Administración, sin renunciar a sus competencias, sea cada vez más dialogante, más abierta y participativa, más dúctil y flexible, más cercana y conocida. Así la conciliación y la mediación puede contribuir a implantar una nueva forma que, sin sustituir a las tradicionales, contribuya a solucionar quejas, peticiones y conflictos, superando la democracia condescendiente de las élites y la fractura social y mental entre el poder administrativo y la ciudadanía.

(2) *Ciudadanos y reforma administrativa*, Jornadas celebradas los días 27 y 28 de junio de 1994, Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, Universidad Carlos III, Madrid, 1995.

Es bien cierto también que la terminación de un proceso administrativo mediante acuerdo no es solución definitiva y que no puede darse en todos los ámbitos ni ante cualquier situación o conflicto, debe sujetarse siempre al marco legal y competencial que lo regule. Así está reconocido en algunos países como Inglaterra, Italia, Alemania, Francia y en España como una novedad en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, que lo reconoce explícitamente o el artículo 107.2 al permitir sustituir algunos recursos ordinarios por un procedimiento de conciliación ante comisiones independientes de arbitraje o mediación, lo que supone ya un cambio de tendencia en la naturaleza tradicional de las relaciones entre los distintos poderes y los ciudadanos y recientemente se ha acordado como un instrumento para intentar resolver desacuerdos y conflictos entre sindicatos y patronal.

La mediación y conciliación también pueden resultar eficaces en conflictos de naturaleza compleja en el que están implicados y enfrentados una pluralidad de intereses sociales distintos y en los que el acuerdo puede ser una forma complementaria de solución que reduzca a su vez la tensión y confrontación y aumente la aceptación social de las medidas. Por ejemplo, para decidir la ubicación de instalaciones molestas, nocivas o insalubres (cementerio de residuos, depuradoras, vertederos, incineradoras), en las expropiaciones o establecimiento de lindes y servicios, pero también me estoy refiriendo a conflictos que surgen en todos los Estados y que van a surgir en mayor medida en el futuro, conflictos al aplicar medidas para la planificación, por ejemplo, económica o sanitaria, medidas de reestructuración o reconversión de sectores productivos (navales, agrícolas), medidas que provocan efectos que pueden ser muy lesivos para las personas implicadas directamente, que sin duda pueden estar justificados por el interés público o por las necesidades económicas, pero que son unos determinados ciudadanos los que sufren realmente las consecuencias. En estos casos, ¿por qué no establecer un diálogo? ¿por qué no intentar mediante la negociación, mediante el acuerdo que los efectos individuales de la medida sean los menos gravosos y compatibles con la finalidad de ésta?

Ahora bien, la terminación convencional también tiene sus riesgos, no puede ser instrumento válido para exculpar la responsabilidad de la Administración en el ámbito de sus competencias separando al culpable del responsable. La terminación convencional es un claro testimonio de la eterna lucha entre la eficacia y la seguridad, entre el necesario margen de discrecionalidad de las actuaciones de los poderes y el principio del imperio de la ley. Por ejemplo, no puede utilizarse el acuerdo y el margen de discrecionalidad de la Administración para privilegiar a nadie ni para justificar la inactividad, y así cuando una autoridad fomenta el acuerdo, la mediación o el arbitraje incluso observando las normas prescritas, pero por motivos y finalidades distintas de aquellas que justifican legalmente la terminación convencional, es decir, cuando aplique estos procedimientos por motivos vituperables o por incompetencia, incurrirá en desviación de poder.

Pues bien, para realizar esta labor de acercamiento, de diálogo, para facilitar la

participación de los ciudadanos en la gestión y responsabilidad de los asuntos colectivos verdadero reto de las sociedades futuras, es necesario que las partes se pongan de acuerdo y por lo tanto en muchos casos es conveniente que alguien facilite el acercamiento, el diálogo y el compromiso. Es necesario que alguien que tenga la confianza y el respeto intervenga mediando, evitando a los particulares y a la Administración, la economía de tiempo y dinero en la solución de muchos conflictos que mediante la razón, la lógica, la prudencia y, sobre todo, el sentido común, lograrían una solución rápida y satisfactoria, y todo ello sin menoscabo de las garantías jurisdiccionales que tanto Administración como ciudadanos pueden utilizar libremente y en cualquier momento, puesto que la mediación no priva a las administraciones de sus potestades o poderes ni a los particulares de sus garantías, únicamente es una vía complementaria para la defensa de los derechos e intereses legítimos, evitando que se multipliquen los recursos, se alarguen los procesos y se colapsen las instituciones y tribunales.

A esta función de acercamiento se suele denominar en términos generales «mediación», y en algunos casos es conveniente que un mediador (sin promover resoluciones ni laudos de obligado cumplimiento) intente acercar las posiciones y busca el acuerdo en determinados pleitos administrativos, disputas sociales o conflictos comerciales en el ámbito internacional, civil, administrativo, mercantil, etc., en cuestiones mayores y menores, peticiones, quejas o reclamaciones. El mediador al que me estoy refiriendo es una persona que supera la aplicación mecánica de las normas y que mediante el diálogo, el razonamiento, la transacción y el compromiso colabora para encontrar una solución del conflicto que sea correcta y buena para ambas partes y para el interés general. Procedimiento que junto a otros puede contribuir en alguna medida a descongestionar los tribunales, buscando acuerdos que no sean contrarios a la ley ni supongan siempre una cobertura que prime los intereses privados sobre los públicos.

Pues bien, una de las funciones (no la principal) que cumplen o debieran cumplir los Defensores del Pueblo (*Ombudsman*) es ésta, mediar para solucionar los conflictos antes de que éstos se instrumentalicen en recursos administrativos interminables o en decisiones jurisdiccionales que siempre son costosas. Una de las funciones que tiene la institución de la que soy Adjunto, es la de acercar al ciudadano al funcionamiento de la Administración e intentar convencer y colaborar con ella a encontrar mejores soluciones para los cada vez más difíciles conflictos y todo ello no en virtud de su poder, sino de su autoridad.

La mediación no cuestiona qué corresponde a la Administración o jurisdicción la legitimidad para resolver los conflictos, sólo intenta que antes o después se encuentre una solución mediante el acuerdo. Y es en la búsqueda de estos acuerdos donde cobra todo su sentido la institución del *Ombudsman* o Defensor del Pueblo que no es más que una nueva garantía que permite mejorar los instrumentos de defensa del ciudadano y controla a las mismas en el ejercicio de sus competencias. Institución que no sustituye a ninguna de las tradicionales, que no puede anular las resoluciones administrativas o jurisdiccionales, pero que sí puede mediar, denunciar

o colaborar con los poderes públicos para avanzar en la realización de nuestros derechos, porque los derechos y garantías si no avanzan desaparecen.

Esta capacidad de adaptación y flexibilidad del Defensor del Pueblo hace que esté incorporada a los más variados sistemas jurídicos y estructuras y así la original institución del *Ombudsman*, se ha ido adaptando a los Estados, sean unitarios o federales, a los municipios y provincias, sean grandes o pequeños, a los sistemas de *Common Law* y al sistema europeo de derecho administrativo y control jurisdiccional especializado (contencioso-administrativo). Se ha adaptado a los Estados muy desarrollados y a los menos desarrollados.

De todo ello tenemos ejemplos muy cercanos. En Latinoamérica la figura del *Ombudsman* nacional se ha introducido en las constituciones de países tan cercanos como Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Colombia y Argentina lo tienen, estando en proceso de elección del titular en Paraguay, Uruguay, Bolivia y Perú y en discusión parlamentaria en Nicaragua, Panamá y Venezuela. En cada uno de estos países adquiere forma según sus peculiaridades, adaptándose a las tradiciones, a la historia y necesidades con diferentes denominaciones (Procuraduría de Derechos Humanos, Defensoría de los Habitantes o Defensor del Pueblo), todos diferentes porque todos somos nuestra memoria y el olvido es el desierto, pero todos a su vez con unas características comunes.

El pasado mes de agosto en Cartagena de Indias fundamos la Federación Iberoamericana del *Ombudsman* (FIO), no solamente para intercambiar experiencias y coordinar actuaciones, sino también para fortalecernos al sentir que formamos parte de un grupo de instituciones internacionales con la misma función, abordando así los problemas que uno solo no puede afrontar y obteniendo un peso y repercusión en los foros internacionales, que beneficia las actuaciones de cada uno.

En definitiva, para la buena solución de los conflictos, quejas y peticiones, la mayor necesidad es adaptar la Administración a los nuevos tiempos. Pero también es conveniente que no se acumulen innecesariamente los conflictos y que las reclamaciones no sean artificiales y abusivas. Y para ello también es necesario que cambiemos un poco nosotros mismos, no haciendo de toda situación un conflicto ni de nuestro mundo una fortaleza. Los derechos de uno no son instrumentos para agredir al otro.

Reconozcamos derechos, deberes y garantías, pero también asumamos nuevos talentos y actitudes sin rechazar a alguien porque sea diferente, viva diferente u opine diferente, conviviendo con personas aunque no nos guste su cultura, su aspecto o procedencia, que no exige quererlos pero sí respetarlos.

Tolerar también consiste en no estar esperando poder llamar a la policía porque el vecino por fin haga una fiesta, ni al ayuntamiento porque haya un borracho bondadoso que nos desacredita con su aspecto ante los amigos. Ni reñir al niño que juega en el patio por mucho derecho que tengamos a la siesta. Ni rebuscar la forma de denunciar al otro porque nos duela que le vayan bien las cosas. O ampararse en el derecho a la libertad de expresión para difamar o revelar la intimidad de los vecinos.

Es no estar esperando la excusa de un comportamiento ajeno para desahogar

nuestras frustraciones con gritos, bocinazos o insultos por mucha razón que tengamos, o esperar un error del otro para sentirnos bien condenándolo jurídicamente. Tolerancia es no ejercer nuestros derechos movidos por la envidia, el egoísmo, el miedo a lo desconocido o diferente. Tolerar es no actuar aunque tengamos derecho intentando primero decirlo y llegar a un acuerdo sin esgrimir la lanza de la legalidad ante la primera sospecha de ataque.

Es convivir con lo que no nos gusta, convivir con la diferencia, incluso fomentarla, es un talante no un derecho, es una necesidad para la convivencia no una obligación jurídica. Tolerar no quiere decir ceder, callar o transigir, sino demostrar que alguien está equivocado y decirselo sin necesidad de acudir siempre a las autoridades para que nos den la razón frente al vecino o amigo. No es una actividad pasiva ni indiferente, es combativa a favor de la pluralidad social y contraria al fanatismo y la imposición. Tolerancia frente a las convicciones ajenas y frente a los prejuicios. Es una actitud, un talante que ampara a las personas porque se puede vivir y se puede pensar de muchas maneras (F. Savater).

La discriminación es una ilegalidad, la intolerancia una forma de juzgar a los hombres y a los eventos arcaica, irracional, basada en prejuicios, en formas emocionales puramente emotivas y fanáticas, formas no obstante que perturban la convivencia y fomentan los delitos. La tolerancia es un principio para impedir la guerra y fomentar la paz (preámbulo de la carta fundacional de las Naciones Unidas).

En definitiva, la capacidad del hombre para intervenir en el mundo es cada vez más grande y esto está suscitando problemas de índole moral y jurídico que requieren y requerirán aún más en el futuro, actitudes personales y políticas que siendo totalmente nuevas con respecto a cualquier otra decisión del pasado, pueden no incluirse en las categorías a partir de las que, hasta ahora, hemos fundamentado nuestras decisiones y estructuras.

Los cambios son tan rápidos que debemos esforzarnos en encontrar la respuesta a las nuevas situaciones que son en primer lugar mundiales, interviniendo, limitando y dirigiéndolas en colaboración con los demás porque uno ya no puede hacer casi nada solo por mucha razón que tenga y es una cuestión de experiencia diaria que el desorden tiende a aumentar si las cosas se abandonan a sí mismas (sólo tenemos que dejar de reparar una cosa en nuestra casa para comprobarlo). Teniendo también presente que el principio de incertidumbre es una característica fundamental del universo en que vivimos y que todo acontecimiento requiere una actuación para controlarlo, limitarlo y corregirlo, sin saber cuál será el resultado hasta que éste se produzca. Actualización no sólo de los poderes públicos, también de nosotros mismos. No podemos permitirnos ya esperar a ver qué es lo que hacen con nosotros las cosas creadas por nosotros mismos para, en el peor de los casos, pedirle a la Administración que ponga un parche en nuestras heridas.

Todos nos lamentamos de la carga que está sufriendo el medio ambiente, pero muy pocos estamos dispuestos a renunciar a nuestras comodidades para aliviar el entorno natural. Todos cooperamos solidariamente a que se alcen las montañas de basuras de la sociedad del bienestar y no somos culpables de ello porque difícilmente

nos dan alternativas para vivir de otra forma, pero es obvio que toda solución deberá contar con nuestra colaboración para resultar efectiva y esta colaboración no disminuye la responsabilidad de la Administración, que deberá organizarlo eficazmente y dar ejemplo. En definitiva, el derecho al medio ambiente de uno trae el deber de todos a conservarlo y de la Administración a persuadirnos con la mejor solución.

El problema hoy es que lo que puede hacerse aumenta vertiginosamente y dado que nuestra capacidad de intervención en los procesos y en el individuo van más allá de lo que nuestras culturas instituidas nos permiten fácilmente asimilar, son necesarios nuevos puntos de referencia, nuevas estructuras, nuevos derechos y garantías, límites y también nuevos comportamientos y talentos personales.

Ya no podemos pedir consejo a los ancianos o a la memoria, estamos solos frente a lo nuevo. No sabemos cómo actuar porque antes no existían y éstas precisamente son las exigencias axiológicas y jurídicas del presente ¿qué hacer ante tanta novedad, cambios y rapidez? No tenemos más remedio que huir de los dogmas, superar el miedo y afrontar este momento instaurando y discutiendo colectivamente los comportamientos y principios firmes pero adaptables, que limiten y ordenen la situación y todo ello sin retroceder ante los mensajes apocalípticos de los pesimistas, ni quedar servilmente fascinados por la propaganda, creyendo equivocadamente que existe algún tipo de sociedad maravillosa que resolverá todos nuestros problemas de una vez.