

EL VALOR DE LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA DE DERECHOS ANTE LA ADMINISTRACIÓN

ITZIAR ETXEBARRIA

Aldezle de la UPV/EHU

(Resumen de la ponencia presentada en el IX Encuentro de Tribunales Económico-Administrativos Municipales, organizado por el Ayuntamiento de Bilbao y la UPV/EHU, y celebrado en Bilbao los días 13 y 14 de Junio de 2014)

ABSTRACT

■ *Tras explicar las similitudes y diferencias del cargo de ALDEZLE en la UPV/EHU —como persona designada por el Claustro para velar por el respeto de los derechos de todos los miembros de la UPV/EHU— con los Tribunales Económico-Administrativos Municipales, se analizan las aportaciones de las instituciones de defensa de derechos ante la Administración tanto para la ciudadanía como para la misma Administración y se concluye que estas instituciones no sólo realizan contribuciones de gran valor, sino que también han de echarle valor a su trabajo si quieren que éste dé realmente todos sus frutos.*

Palabras clave: Derechos, Ciudadanía, Tribunales Económico-Administrativos, Administración, Universidad.

■ *UPV/EHUko ALDEZLE erakundearen —UPV/EHUko kide guztien eskubi-deen alde egingo duen Klaustroak izendatuko pertsona— eta Udal Auzitegi Ekonomiko-Administratiboen arteko antzekotasunak eta ezberdintasunak azaldu eta gero,*

Administrazioaren aurrean herritarren zein Administrazioaren beraren eskubideak defendatzen dituzten erakundeek ekarpenak aztertzen dira. Amaitzeko, erakunde horiek balio handiko ekarpenak egiteaz gain, erakundeok kemen handiz jardun behar dutela azpimarratzen da benetan fruituak eman ditzaten.

Hitz gakoak: Eskubideak, Herritartasuna, Auzitegi Ekonomiko-Administratiboak, Administrazioa, Unibertsitatea.

■ *After outlining the similarities and differences between the role of ALDEZLE at the UPV/EHU—the person appointed by the university court to ensure that the rights of all members of the UPV/EHU are upheld—and the municipal tax appeal boards, this paper assesses the contributions made by institutions dedicated to the defence of rights before the authorities, both for the public and for the authorities themselves. It concludes that not only do these institutions make highly valuable contributions, but value must be attached to their work if it is really to come to full fruition.*

Key words: rights, public, tax appeal boards, authorities, university.

1. Introducción

Mi trabajo como defensora universitaria guarda importantes similitudes con el suyo en los TEAs. Esta es la razón de que la presidenta del TEA de Bilbao, Julia Madrazo, considerara que podía realizar un análisis de interés, desde un ángulo un poco diferente, sobre las aportaciones de este tipo de instituciones. Espero que así sea.

En efecto, el TEA local constituye un órgano al que pueden dirigirse los ciudadanos y ciudadanas para presentar sus quejas ante la administración tributaria local. Se trata de un órgano de carácter técnico especializado cuyo funcionamiento se basa en criterios de independencia, celeridad y gratuidad. Por su parte, la defensoría universitaria (en el País Vasco, la institución *Aldezle*) constituye igualmente una institución independiente que la propia administración ofrece para garantizar que las quejas de los miembros de la comunidad universitaria —alumnado, profesorado y PAS— serán atendidas y sus derechos debidamente respetados.

Sin embargo, junto con estas similitudes, ambos órganos guardan también algunas diferencias que quizás convenga señalar. De un modo sintético:

- 1) La institución Aldezle no sólo atiende reclamaciones. También atiende consultas y peticiones de mediación.
- 2) En la administración local, las personas interesadas pueden, si así lo desean, presentar previamente recurso de reposición y, en caso de que la resolución no sea favorable, podrán interponer una reclamación ante el TEA. El recurso previo es potestativo.

Las defensorías universitarias, al menos la de la UPV/EHU, en casos de conflicto con la administración universitaria, intervienen sólo cuando los cauces regulares para la resolución de recursos no han ofrecido resultados satisfactorios (no se ha obtenido respuesta o la respuesta resulta insatisfactoria). Es decir que, a no ser que se trate de un problema urgente, es preceptivo el recurso previo a la instancia universitaria correspondiente.

- 3) El TEA tiene carácter resolutorio y pone fin a la vía administrativa. Contra la resolución del TEA, sólo cabe el recurso contencioso-administrativo.

La defensoría universitaria realiza recomendaciones, pero no tiene carácter resolutivo. Contra ella no cabe recurso alguno.

- 4) Es preceptivo acudir al TEA antes de acudir a la vía judicial.
No es preceptivo acudir a la defensoría antes de acudir a la vía judicial.

Las diferencias señaladas suponen, lógicamente, un funcionamiento algo diferente. En consecuencia, puede que algunas de las aportaciones que señalaré sean más centrales en un órgano que en el otro.

Sea como fuere, tanto el TEA como la defensoría universitaria constituyen órganos que la propia administración ofrece para facilitar el respeto de los derechos de los miembros de la comunidad (local o universitaria), y en este sentido puede afirmarse que ambos, al igual que otras instituciones de defensa de derechos ante la administración, como el Defensor del Pueblo (*Ararteko* en el País Vasco), realizan aportaciones de gran valor frente a los órganos judiciales clásicos.

La Magistrada Pilar Galindo Morell, siguiendo al profesor Chico de la Cámara, destaca cuatro beneficios de los TEAs:

- 1) Reducen la conflictividad en la vía contencioso-administrativa, con el consiguiente alivio de la carga de trabajo a la que se ven sometidos los órganos de esa jurisdicción.
- 2) Abaratan la defensa de los derechos, pues no requieren de abogado ni procurador.
- 3) Aportan celeridad e independencia, aspectos sumamente valorados por la ciudadanía.
- 4) Sirven para depurar las disfunciones de los ayuntamientos, convirtiéndose en un órgano de autocontrol de la administración.

No son pocos, pues, los beneficios que proporciona este órgano. No obstante, en esta intervención, partiendo de mi experiencia como *Aldezle* y psicóloga, trataré de señalar varias contribuciones adicionales de las instituciones defensoras de los derechos de la ciudadanía, contribuciones que, en su mayoría, también realizan o pueden realizar los TEAs.

2. Otras aportaciones de las instituciones de defensa de derechos ante la administración

Como a continuación trataré de argumentar, este tipo de órganos realiza aportaciones de valor en dos direcciones:

- Por un lado, a los miembros de la comunidad a la que van dirigidos (local, universitaria, autonómica...).

— Por otro, a la propia administración (local, universitaria, autonómica...).

2.1. Aportaciones a los miembros de la comunidad (local, universitaria, autonómica...)

- 1) Aportan agilidad, cercanía, frente a la maquinaria burocrática, humanizándola.

Todos los organismos defensores de los derechos de la ciudadanía (los TEAs al igual que el Aldezle o el Ararteko) aportan agilidad y cercanía y, como consecuencia, humanizan la relación con la administración. No obstante, la humanización de la relación con la administración es especialmente clara en los casos en que dichos organismos a) orientan adecuadamente a quienes les plantean una consulta sobre algo que les preocupa o b) atienden directamente a personas con un problema grave.

Según parece, los TEAS no tienen entre sus cometidos el atender consultas ni tampoco habitualmente mantienen entrevistas directas con las personas que a ellos se dirigen. Esto es más común en nuestra oficina y en la del Ararteko. No obstante, me referiré a ello, pues creo que constituye una contribución muy interesante de este tipo de órganos. Son Uds. quienes tendrán que valorar si tiene sentido incorporar algo de esto en el funcionamiento de los TEAs de sus municipios.

- a) Cuando le orienta a la persona ante su consulta, la oficina del Ararteko o el Aldezle no sólo complementa a la administración; hace que esta se vuelva menos «monstruosa», más cercana y amable. Ello genera agradecimiento en las personas y mejora su imagen de la institución (sea local, autonómica o universitaria).
- b) Por otra parte, la escucha no sólo favorece la descarga de la tensión y la satisfacción inmediata.

Estudios experimentales de James Pennebaker y otros muchos autores demuestran que también tiene efectos positivos en la salud tanto psíquica como física.

Además, la escucha ayuda a la propia persona a comprender y analizar más racionalmente el problema, lo que facilita el avance en la situación.

- 2) Permiten corregir «entuerros» de la administración, lo que no sólo produce satisfacción y alivio a las personas; también favorece la reconciliación de los miembros de la comunidad con la institución (local, universitaria, autonómica).
- 3) Proporcionan esperanza, frente a los sentimientos previos de indefensión, impotencia, a menudo presentes en los ciudadanos tras sucesivos acercamientos infructuosos a la administración.

Los experimentos de Martin Seligman con perros y estudios posteriores con humanos han demostrado que la *experiencia de inevitabilidad* o *incontrolabilidad* del estímulo aversivo produce tres tipos de déficits:

- Una disposición cognitiva pesimista: tendencia a creer que los resultados no dependen de las acciones, lo que merma la capacidad para aprender nuevas contingencias conducta-resultados.
 - Sentimientos de desesperanza y reacciones depresivas.
 - Déficits motivacionales claros: «no vale la pena intentarlo».
- Es de suponer que ningún ayuntamiento quiere ciudadanos deprimidos y desmotivados, pasivos, sino personas felices y activas, con percepción de control sobre sus vidas.

- 4) A menudo, las continuas experiencias frustradas con la administración producen también resentimiento. Pues bien, es tipo de órganos puede ayudar a reducir dicho resentimiento, que en ocasiones se extiende desde el funcionario o el cargo particular responsable del error, la injusticia o el trato desconsiderado hasta la institución en su conjunto, provocando el distanciamiento y la desidentificación absoluta con respecto a esta (en un municipio, provocará desapego con respecto a los responsables municipales).

Este resentimiento no sólo resulta una experiencia amarga y dolorosa, altamente costosa en términos de energía psicológica para quien lo experimenta. Habitualmente genera también problemas en la comunidad:

- En el caso de la universidad, puede que se resienta el trabajo de la propia persona y, casi seguro, lo hará el clima laboral en el Departamento o en el servicio.
- En el caso municipal, los ciudadanos pueden decirse: «si me tratan así, igual me compensa empadronarme en otro municipio donde me traten mejor».

Obviamente, la reducción del resentimiento y la reconciliación con la institución son más probables cuando la administración reconoce sus errores y los repara, cosa que no siempre ocurre.

Como se ha podido apreciar, estas aportaciones a los miembros de la comunidad que acabamos de comentar suponen *indirectamente* beneficios para la administración y la institución correspondientes (local, universitaria...). Pero pasemos ahora a analizar diversas aportaciones que este tipo de órganos realiza *directamente* a la administración.

2.2. Aportaciones a la propia administración (local, universitaria, autonómica...)

Los análisis que estos órganos han de realizar ante los casos que se les presentan permiten detectar:

- 1) Todo tipo de fallos de funcionamiento en órganos y servicios de la administración, algunos menores, pero otros fundamentales.

— Ejemplos de la Universidad:

- Secretarías que no responden a los teléfonos que aparecen en la propia Web del centro en período de matriculación.
- No corrección de exámenes a tiempo para posteriores matrículas.
- No respuesta a escritos planteando problemas serios.
- Respuestas insuficientemente motivadas a las reclamaciones.

— Ejemplos de los TEAS:

- No respuesta a recursos de reposición.
- Errores persistentes en materia de notificación: a menudo los requerimientos no llegan porque se pone mal la dirección; luego, para cuando llegan, no cabe pagar sin recargo.
- Excesivo afán recaudatorio, plasmado en liquidaciones tributarias desproporcionadas. En vez de cobrarte 1000, si pueden, te cobran 1500, y te obligan a interponer un recurso.

— Ejemplos del Ararteko:

- Problemas de los Centros de Menores.
- Problemas de funcionamiento de Lanbide (Servicio Vasco de Empleo) y su gestión de la Renta de Garantía de Ingresos y de la Prestación Complementaria de Vivienda, etc.

La intervención de estos órganos puede llevar a corregir fallos como los señalados, algunos de los cuales podrían considerarse menores en el funcionamiento de una maquinaria tan compleja como el ayuntamiento o la universidad, pero que son básicos en la calidad de una institución.

- 2) Fallos en comportamientos y procedimientos.
Respuestas inapropiadas, no ajustadas a derecho (no aplicación de una bonificación que corresponde al caso, aplicación de un gravamen incorrecto...) o simplemente maleducadas, desconsideradas, bordes, prepotentes... de trabajadores de la administración en la atención a los ciudadanos, a los estudiantes, a los inmigrantes...

Estos órganos —los TEAs, los defensores del pueblo, las defensorías universitarias— pueden hacer sugerencias para corregir este tipo de actuaciones.

3) Lagunas o ambigüedades en normativas.

—Ejemplos de la Universidad:

- Deducciones de precios públicos por Matrículas de Honor en último curso de Grado.
- Competencia docente de becarios predoctorales.
- Problemas para sancionar conductas que deberían sancionarse.

—Ejemplos de los TEAS:

- Bonificaciones o exenciones tributarias demasiado abiertas a interpretación.
- Normativa poco clara sobre hechos imponderables, por ejemplo, por intervenciones de los bomberos.

—Ejemplos del Ararteko:

- Acceso efectivo a la asistencia sanitaria de las personas que no tienen la condición de aseguradas ni beneficiarias del Sistema Nacional de Salud.
- Discriminación positiva a personas con discapacidad en las normas reguladoras de las bolsas de contratación de las Administraciones Públicas.
La intervención de estos órganos puede ayudar a la mejora de las normativas.

En definitiva, como ya señalaba la Magistrada Pilar Galindo Morell, el trabajo de estos órganos puede ser fundamental para la mejora de la administración. Y no sólo para la corrección de problemas presentes. La intervención sobre algunas quejas permite detectar determinados problemas cuando aún son incipientes, antes de que estos se extiendan. De este modo, permite adelantarse a posibles problemas futuros y tomar decisiones antes de que estos se presenten o vayan a más.

Por último, cabe destacar una aportación adicional de estos órganos a la propia administración. Como también señalaba la Magistrada respecto a los TEAs, tanto los TEAs como la institución Aldezle o el Ararteko reducen la conflictividad en la vía contencioso-administrativa (y penal). Ello es importante no sólo por el consiguiente alivio de la carga de trabajo de los órganos judiciales. También lo es porque, al menos en instituciones como la universidad, la judicialización de los problemas (ej.: conflictos dentro de los departamentos o servicios) a menudo más que zanjarlos tiende a agravarlos.

No se interprete mal: no se está afirmando que en ocasiones no haya que recurrir al sistema judicial. Lo que se señala es que habitualmente es mejor tratar de resolver los problemas dentro de la propia institución.

En los ayuntamientos, las cosas son algo diferentes. Pero, en cualquier caso, es obvio que el litigio con la administración no hace sino alejar a los ciudadanos de los gestores municipales, a quienes pueden llegar a percibir como auténticos enemigos.

3. Unas palabras finales sobre la respuesta de las administraciones ante las actuaciones de este tipo de instituciones

Es claro que las intervenciones de este tipo de órganos o instituciones, en particular las relacionadas con fallos de la administración, no siempre van a ser acogidas con entusiasmo por parte de esta. Sin embargo, este es uno de los grandes servicios que pueden y *deben* hacer este tipo de órganos.

El problema es que la propia administración que los crea, a menudo, no es consciente de ello.

Así pues, este es un elemento sobre el que deberíamos incidir. Hemos de trabajar para que la administración tome conciencia de que este tipo de organismos no se crea simplemente para cumplir los actuales requisitos de calidad de cualquier institución que se precie. *Se crean porque son útiles y beneficiosos para sus miembros y para la propia administración*, y por ello han de ser respetados y se han de favorecer con todos los medios posibles sus actuaciones.

Si la administración tomara conciencia de ello, nuestro trabajo se facilitaría mucho y los beneficios que puede aportar, sin duda, aumentarían.

Sin embargo, esto sólo ocurrirá cuando, día a día, ese trabajo vaya consolidándose y demuestre que efectivamente conlleva, más allá del «incordio» inmediato, contribuciones importantes para la propia administración y la institución en su conjunto.

Entre tanto, el trabajo en estos organismos requerirá paciencia y valor. También a este valor hace referencia el título de esta intervención:

Instituciones como el TEA, del defensor del pueblo o la defensoría universitaria no sólo realizan contribuciones de gran valor; asimismo, han de echarle valor a su trabajo si quieren que este dé realmente todos sus frutos.