BOLETIN OFICIAL

DEL

PARLAMENTO DE NAVARRA

V Legislatura | Pamplona, 16 de junio de 2003 | NUM. 58-1

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe anual de la gestión realizada por la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2002 (Pág. 2).

(El Informe se publica en cuatro volúmenes del Boletín Oficial, números 58-1, 58-2, 58-3 y 58-4)

Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA

Informe anual de la gestión realizada por la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2002

En sesión celebrada el día 30 de mayo de 2003, la Mesa de la Comisión Permanente del Parlamento de Navarra, previa audiencia de ésta, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

1.º Darse por enterada del Informe anual de la gestión realizada por la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2002.

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

Pamplona, 30 de mayo de 2003

El Presidente: José Luis Castejón Garrués

Informe anual de la gestión realizada por la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2002

ÍNDICE NÚM 58-1

I- 01 INTRODUCCIÓN

I- 02 VALORACIÓN GENERAL DE LAS MATERIAS OBJETO DE QUEJA DESDE LA PERSPECTIVA SUPERVISORA

Introducción

Agricultura, Industria, Comercio y Turismo

Bienestar Social

Cultura, Deporte y Bilingüismo

Educación

Función Pública

Hacienda

Interior

Justicia

Medio Ambiente

Obras Públicas y Servicios Públicos

Sanidad

Trabajo y Seguridad Social

Urbanismo y Vivienda

Varios

Función mediadora

Actuaciones de oficio

Actuaciones derivadas de solicitudes parlamentarias

I- 03. AL PASO DEL PLAN TRIENAL 2001/2004

El Parlamento

La Iniciativa

Previsiones del Plan Trienal y Acciones Desarrolladas

Personas Mayores

Eficacia de los Informes Anuales

Control de la eficacia de la Institución en la Gestión de las Quejas y Consultas

Control Económico

Memoria de la Gestión Anual

I- 04. ACTUACIONES EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

PROPUESTA DE PROTOCOLO SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA Y ABUSOS A MENORES

Contenido del Borrador de Protocolo

PROTOCOLO BÁSICO DE ACTUACIONES EN ABUSOS SEXUALES Y OTROS MALOS TRATOS A MENORES Y VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.

1. Introducción

2. Principios

3. Tipos de Casos

4. Intervención

4.1 Casos en situación de riesgo

4.2 Casos de sospecha de abuso y/o malos tratos

4.3 Casos de certeza diagnóstica y/o malos tratos

5. Normas generales de los servicios forenses, sanitarios y/o sociales

6. Seguimiento del protocolo

7. Recomendaciones

ANEXO 1

I- 04.01 RECOMENDACIÓN SOBRE LA ELABORACIÓN DE UN PROTOCOLO SOBRE MALTRATO Y ABUSOS A MENORES EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Texto de la Recomendación

Recomendación sobre la atención, procedimiento y seguimiento de los casos de abusos sexuales o malos tratos a menores

1. Introducción

2. Definición y tipología de los malos tratos infantiles

3. Objetivos

4. El maltrato a menores

5. Referencia a los tipos penales

5.1. Delitos de naturaleza sexual

5.1.1. Agresiones sexuales

5.1.2. Abusos sexuales

5.1.3. Acoso sexual

5.1.4. Exhibicionismo y provocación sexual

5.1.5. Prostitución de menores

5.1.6. Pornografía y corrupción ded menores

5.2. Delito de maltrato del artículo 153

6. Sobre la prevención del maltrato institucional

7. Intervención

7.1. Casos en situación de riesgo

7.2. Posibles factores de riesgo

7.2.1. Respecto al niño

7.2.2. Respecto a los padres y a la familia

7.2.3. Respecto a circunstancias, situaciones y factores sociales

7.3. Casos de sospecha de abuso y/o malos tratos

8. Aspectos esenciales del procedimiento

8.1. Criterio de intervención inmediata del juez y del Ministerio Fiscal

8.2. Denuncia: inmediatez

8.3. Medidas cautelares en defensa del menor

8.4. Aspectos esenciales sobre la práctica de la prueba

8.4.1. La declaración del menor como testigo. Credibilidad de su testimonio

8.4.2. La prueba pericial

8.4.3. El tratamiento de las víctimas y los agresores

8.4.4. Otras cuestiones a considerar

9. Necesidad de un protocolo de actuación en materia de abusos a menores

10. Referencias

I- 04.02 UN INFORME DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO SOBRE SALUD MENTAL EN NAVARRA

I- 05. ACTUACIONES PARA LA DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

INTERVENCIONES PÚBLICAS DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA SOBRE CUESTIONES DE INTERÉS DE LA INSTITUCIÓN

I- 05.01 Convenio marco entre la Defensora del Pueblo de Navarra y la Federación Navarra de Municipios y Concejos

I- 05.02 Difusión de la Institución en el ámbito escolar

I- 05.03 Visita a las localidades de Navarra

I- 05.04 Reuniones con colectivos y asociaciones

I- 05.05 Publicaciones para la difusión de los derechos de los ciudadanos

I- 06. COMPARECENCIAS DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO EN LA COMISIÓN DE RÉGIMEN FORAL DEL PARLAMENTO DE NAVARRA

Presentación del Informe Anual 2001

Presentación del Informe Especial al Parlamento sobre "La inmigración en la Ribera de Navarra"

I- 07. XVII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO DE ESPAÑA, EN PAMPLONA

I- 08. PONENCIAS PRESENTADAS EN LAS XVII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Ponencia Marco: Una nueva dimensión de los servicios sociales, deslala perspectiva de la inmigración

Comunicaciones

I- 08.01 LOS TALLERES COMO MARCO DE COLABORACIÓN DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO

Taller 1. La eficacia en la gestión de las instituciones del Defensor del Pueblo

Taller 2. La situación de los menorestras las últimas reformas legislativas

Taller 3. Servicios públicos privatizados y defensa de los derechos de los ciudadanos

I- 08.02 XVII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO DE ESPAÑA. I FORO DE DERECHOS CIUDADANOS

I- 08.03 PARTICIPACIÓN EN REUNIONES INTERNACIONALES DE DEFENSORES DEL PUEBLO

I- 01. INTRODUCCIÓN

Entre muchos de los valores que podríamos encontrar en la celebración de las XVII Jornadas de Coordinación celebradas en Pamplona durante octubre de 2002, creo que debe destacarse la puesta en común que los Defensores del Pueblo españoles hicimos en al taller previo celebrado en Sevilla en torno a la eficacia en la gestión de este tipo de Institución, defensora delegada de los intereses de los ciudadanos en cuanto al respeto, ensanchamiento y libre ejercicio de sus derechos.

Durante el segundo año de labor de la Institución, que es al que corresponde este Informe Anual 2002, esa ha sido –la de la eficacia– la preocupación fundamental, una vez puesta en marcha la mecánica del trabajo diario y establecidos los criterios esenciales sobre el ámbito de actuación y hasta la propia definición de lo que en el Informe Anual 2001 llamaba "la misión" de esta Institución. Todo ello venía recogido en el citado Informe del pasado año y definido previamente desde nuestra propia Ley reguladora hasta el Plan Trienal 2002/04, que creí y creo importante plantear al Parlamento foral de forma periódica, como línea estratégica para la planificación y desarrollo de la Institución.

Esa idea general sobre la "eficacia" de un ente como el de los Defensores del Pueblo, cuya principal herramienta de relación con las Administraciones Públicas es el poder de convicción, además de los razonamientos jurídicos que corresponden y sustentan la argumentación de nuestros criterios, es una preocupación tan importante como difícil de materializar. Pues si bien el resultado final de esa eficacia es la consecución de la defensa o restablecimiento del respeto a los derechos ciudadanos, la capacidad de convicción –"magistratura de persuasión" nos atribuimos a veces-, no es menos cierto que la plasmación de ese objetivo de eficacia será verdad en tanto en cuanto los propios responsables de dichas Administraciones estén dispuestos a reconocer esa situación que denunciamos y cuya solución no podemos imponer, y conocedores como son de que nuestro esfuerzo fundamentado jurídica y dialécticamente es nuestra mejor vía de conseguirlo pero, también, nuestra mayor debilidad a un tiempo, sobre todo en las instituciones más nuevas.

Aunque los encuentros/taller en torno a esta cuestión profundizaron intensamente sobre los espacios de actuación, medios, renovación y características del trabajo de los Defensores en aras de esa mayor eficacia, la referencia principal de esa preocupación no dejó en ningún momento de ser esa doble realidad: Administración lesionadora /Administración restauradora de los derechos lesionados. Se podría decir que esa visión es parte intrínseca de la realidad de los Defensores y, en gran parte, la base misma de su existencia. No obstante, el recorrido anual de nuestras instituciones y equipos por el filo estrecho de esa dualidad deja, a la hora de establecer un resumen anual en breves líneas, la duda de si ese grado de eficacia perseguido sólo anida en ese hueco ilusionante de la utopía, al que las personas no escapamos; y la sospecha de que ese afilado camino, ese estrecho margen de la relación con quien fabrica a un tiempo el haber y el debe del respeto a los derechos ciudadanos, requiere un nuevo debate; no tanto sobre cómo conseguir la eficacia individual de la Institución del Defensor del Pueblo, cualquiera que sea, que también, sino cómo transformar esa eficacia en mayor autoexigencia, responsabilidad, vigilancia y acción positiva de las propias Administraciones; qué vías, no solo coercitivas, son precisas para instalar en el

ámbito debido de responsabilidad la idea de que administrar –o sea, gobernar- es gestionar los derechos de los ciudadanos y, derivados de éstos, los servicios correspondientes con igual actitud, vigilancia y responsabilidad.

El hecho alentador de que en 2002 un 75% de las resoluciones adoptadas por una Institución como esta hayan sido aceptadas por las Administraciones Públicas presentes en Navarra y afectadas por dichas resoluciones, tiene el valor como síntoma de un buen tono general entre la labor que a cada uno corresponde, sobre la flexibilidad de una parte de esa Administración para reconocer y paliar defectos de funcionamiento –a veces graves- ; y –por qué no decirlo– la satisfacción de que se afianza nuestra capacidad técnica de defender a los ciudadanos desde esta Institución en un momento que ya es obligadamente menos "dulce": porque la capacidad de profundización de las quejas frente a una Administración potente comienza a conseguir romper el tic de la "sobreseguridad" de los gestores; porque, después de dos años, la mayoría de las Administraciones públicas han tenido oportunidad de conocer en una u otra forma la cercanía, el espacio que la Institución ocupa entre ellas y los ciudadanos y, finalmente, porque el simultáneo crecimiento de las quejas llegadas y tramitadas por esta Defensora del Pueblo hace más reiterada esa presencia.

Esa falta de "vigilancia" democrática de las Administración respecto de los derechos de los ciudadanos se traduce, de forma evidente, en las quejas que éstos presentan en esta Institución. El crecimiento general de la cifra de quejas y de forma especial respecto a áreas determinadas de las Administraciones públicas presentes en Navarra ya no cabe interpretarlo como el índice de causas pendientes, de reclamaciones almacenadas en el "almario" ciudadano navarro, o la utilización como recurso final de demandas que quedaron rechazadas incluso razonadamente. En el año 2002, casi dos años después de abrir la puerta de la Institución, las quejas constituyen ya un índice con igual valor que en las instituciones homónimas de otras Comunidades y con mayor trayectoria temporal. El valor de indicarnos dónde se produce una mayor lesión de tales derechos en nuestra Comunidad.

Cabría pensar que no todas esas posibles actuaciones irregulares de la Administración se dan en esas áreas, como cabe pensar que no todas las quejas presentadas, por el solo motivo de haberlo hecho, llevan implícita la razón para quien la plantea. Y, más aún, se podría deducir que corresponden a espacios de la vida de los ciudadanos donde se manifiesta una mayor sensibilidad. Así ocurre durante el año 2002 y en el resto de los Defensores, a la vista de sus Informes Anuales: una mayor sensibilidad frente a determinadas actuaciones administrativas de carácter sectorial o más específicas de la población afectada.

En todo caso, como en otros aspectos de la evolución social, lo importante del balance de dos años, a la vista de los datos de 2002, es la tendencia y ésta muestra con claridad cómo el bienestar social, la educación y enseñanza, el trabajo y la seguridad social y la sanidad son las constantes en crecimiento. Algunas de ellas lo hacen de forma acentuada: Cultura –ese espacio en el que toda sociedad inquieta desarrolla una nueva faceta de sus derechos básicos y los exige cada día con mayor beligerancia–, bienestar social –clave de arco de ese equilibrio que citaba anteriormente entre evolución social y adecuación de las políticas que la Administración es responsable de desarrollar– y sanidad –que al valor como derecho universal une el de principal registro ciudadano sobre su nivel de bienestar–.

Con especial incidencia aparecen durante 2002 las quejas respecto a vivienda. Ya en el Informe Anual 2001 este área de demanda de los ciudadanos se situaba entre las principales, si bien el primer ejercicio de la Institución con seguridad era un índice menos fiable respecto al tipo de quejas, por la acumulación y la propia novedad en Navarra de este mecanismo de reclamación y defensa ante la Administración. Pero durante 2002 se sitúa al mismo nivel que las quejas sobre cultura y por encima de las relativas a bienestar social.

Aunque el capítulo de este Informe Anual 2002 profundiza sobre la causa y origen de las quejas sobre el funcionamiento de la Justicia o los profesionales de la misma, quisiera resaltar el crecimiento importante de quejas que se dan en este sentido.

Como puede advertirse, cultura, (cultura, deporte y bilingüismo, con 40 quejas recibidas en 2002), urbanismo y vivienda (39), bienestar social (36) y sanidad (30) forman un abanico de áreas que se unen en el denominador común del bienestar social, inmediatamente traducible en grado de sensibilidad sobre derechos fundamentales y servicios sociales de las Administraciones públicas presentes en nuestra Comunidad, respecto a los que la sociedad navarra muestra un mayor grado de insatisfacción a la vista de sus propias

quejas ante la Institución de la Defensora del Pueblo.

Las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo citadas al inicio de esta visión global del 2002 centraron su atención de forma especial sobre ese mismo aspecto que la sociedad parece mostrar una especial sensibilidad y exigencia: los servicios sociales, como resumen que son de las prestaciones que se espera y la Administración aporta a partir de la responsabilidad y criterio de quienes ejercen ese derecho democrático de gobernar por delegación de los ciudadanos. Es esta responsabilidad y el criterio con que se vela y se desarrollan esos servicios lo que, a través de sus quejas, los ciudadanos cuestionan o llanamente denuncian. Como se sabe, no siempre las políticas sociales anunciadas se financian o desarrollan y, cuando se hace, su impacto no siempre es percibido.

La secuencia desde la creación de la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en julio de 2000, su puesta en marcha en marzo de 2001 y la previsión electoral para mayo de 2003 y 2004 no ha modificado tendencias en cuanto al balance sobre qué quejas llegan a esta Institución. Cabría añadir que, incluso, algunas se han agravado hasta duplicarse en algunos casos, como bienestar social y trabajo y seguridad social (ámbito donde entra la problemática en materia de inmigración); más que triplicado, como en cultura y bilingüismo y casi duplicado en educación y enseñanza, con especial mención a la administración de justicia (de 12 a 29 quejas entre 2001 y 2002), como ya indicaba anteriormente.

La evolución, en primer lugar genérica, de nuestras sociedades y las mutaciones de toda índole a partir del crecimiento rapidísimo y no evitable de la inmigración en nuestro país en su conjunto han roto las paredes que hasta ahora sostenían ecuaciones como la de sanidad/población/planificación/financiación y la forma de conjugarla como derecho universal; ha hundido el techo del crecimiento demográfico previsto cuando al menos se había previsto, si no planificado, y los recursos económicos precisos para el sostenimiento de las necesidades de esa nueva población mayor en número, diversa en necesidades y, en muchos casos, demandante de servicios o prestaciones que ya se consideraban superadas en una sociedad como la española o la navarra.

Y dejan la advertencia sobre la necesidad de una respuesta adecuada de las Administraciones públicas ante los posibles desequilibrios sociales ya que el silencio de las carencias individuales a veces es políticamente sostenible (y, aún así, el caso a caso a veces estremece), pero el grado conjunto de lo socialmente soportable es una variable imprevisible.

En el panel de competencias de esta Institución no entra la de indicar qué hacer cuando estos indicadores, vistos con claridad ya en 2001, se incrementan en el año siguiente. Y si bien es cierto que la modificación de dichas tendencias no es abordable en tan solo un ejercicio, cabe indicar al Parlamento la necesidad de que, quienes tienen la representación de los ciudadanos, abran un debate profundo y urgente sobre qué modelo de edificio se debe construir para albergar las necesidades sociales de los ciudadanos, responder a las exigencias nuevas de las nuevas poblaciones y respetar –la mejor evidencia del respeto es el impulso- los derechos a veces considerados secundarios, como los culturales, pero que forman parte de la misma entraña fundamental del resto de los derechos humanos. Corresponde a las Administraciones públicas y a quienes las han de dirigir la real labor de establecer señas de identidad estables, referencias públicas indiscutibles. En ese objetivo fundamental se afanan las sociedades que anhelan el progreso.

La Defensora del Pueblo de Navarra: María Jesús Aranda Lasheras

I- 02. VALORACIÓN GENERAL DE LAS MATERIAS OBJETO DE QUEJA DESDE LA PERSPECTIVA SUPERVISORA

INTRODUCCIÓN

La supervisión de la actividad administrativa de las diferentes Administraciones Públicas de Navarra y entidades a que se refiere el art. 1.3 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, se materializa básicamente a través de las quejas que los ciudadanos presentan ante esta Institución.

A través de ellas y de las posibles actuaciones de oficio que de igual forma pueden realizarse, la Defensora del Pueblo de Navarra cumple la importante misión encomendada de velar por la defensa y mejora de los derechos y libertades amparados por la Constitución -los contemplados en su Título I- así como en la propia LORAFNA.

La importancia de la actividad supervisora a través de las quejas presentadas se destaca por otra parte con ocasión del tratamiento que la Ley Foral citada realiza del Informe Anual que se debe remitir al Parlamento de Navarra al estable-

cer su art. 37.1 que "En su informe anual el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra dará cuenta:

• Del número y tipo de quejas presentadas,

• De aquellas que hubiesen sido rechazadas y sus causas,

• De las cuestiones que fueron objeto de investigación y del resultado de la mismas, especificando:

– advertencias

– sugerencias

– recordatorios

– recomendaciones

y las que de ellas resulten admitidas por la Administración".

En cumplimiento de dicho mandato se reflejan en el apartado dedicado a la supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra los casos más destacados en los que se ha efectuado alguna indicación a la Administración en cualquiera de las formas indicadas por la citada Ley –recomendación, recordatorio y sugerencia– así como otros en los que, no habiéndose formulado alguna de ellas, se ha considerado de interés su inclusión dado el tema que se suscita y analiza.

La actividad supervisora desarrollada ya durante un año completo de funcionamiento de la Institución –2002–, unida a las materias que fueron objeto de análisis durante los nueve meses del ejercicio anterior –2001–, nos permite tener una visión más amplia si cabe de los temas que son planteados a nuestra consideración.

Cuando en el Informe del año 2001 comenzábamos a efectuar una valoración sobre las quejas que nos habían sido formuladas, destacábamos que un aspecto común observado en todos los apartados o materias en que habíamos estructurado la actividad supervisora lo constituía el importante número de quejas presentadas que tenían por objeto poner de manifiesto la falta de respuesta a los diferentes escritos presentados por los administrados ante las distintas Administraciones públicas.

Decíamos entonces que la técnica del silencio administrativo, que es instituida en nuestro ordenamiento jurídico precisamente como garantía del administrado, se vuelve de esta forma en su contra, convirtiéndose en factor de inseguridad para los ciudadanos que, en muchos casos, no saben a qué atenerse ante la falta de contestación de la Administración a sus solicitudes.

En este informe tenemos que volver a destacar este aspecto dado que en el año 2002 han sido igualmente numerosas las ocasiones en que los ciudadanos han vuelto a formular sus quejas por este mismo motivo.

Resulta significativo que, en estos casos de falta de respuesta de la Administración, nos encontremos con contestaciones a nuestras solicitudes de información en las que se nos indica, por parte de responsables públicos, que los interesados siempre pueden considerar desestimada la solicitud o recurso de que se trate ante el mero paso del tiempo establecido para resolver, a partir de cuyo momento pueden acudir en defensa de sus derechos ante los diferentes Tribunales de Justicia.

No parece que esta sea la forma en que las diferentes Administraciones deben de actuar en sus relaciones con los ciudadanos, diez años después de la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que obliga a resolver expresamente en estos casos. Máxime cuando la Administración lleva tiempo trabajando en la implantación de procesos de gestión de calidad y en el establecimiento de Cartas de Servicios como documentos a través de los cuales se pretende dar a conocer las prestaciones que da cada Administración o unidad, los compromisos explícitos y públicos que la misma adquiere en su relación con los ciudadanos, así como los niveles de calidad con los que se ofrecerá el servicio y, en su caso, las compensaciones que obtendrá un ciudadano en el supuesto de que no se alcancen dichos niveles.

Es necesario insistir en la mejora de la atención en todas sus vertientes y evitar este tipo de comportamientos; es decir, que, finalmente, las Administraciones públicas del siglo XXI se prefiguren claramente orientadas hacia los ciudadanos. En este sentido, la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra difundirá durante el próximo año 2003 entre las distintas Administraciones públicas de nuestra Comunidad Foral un Código de Buena Conducta Administrativa ya elaborado durante el año 2002 que, a través de un lenguaje comprensible, refleje la asunción por parte de las mismas de un compromiso con el ciudadano de facilitarle una información clara y precisa acerca de sus derechos cuando se relaciona con ellas.

Esta actuación pretende servir como base de nuestra colaboración en la tarea de combatir estos casos de lo que denominaríamos mala administración que, según la definición dada a este concepto, se producen cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe atenerse obligatoriamente.

AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Han sido varios los casos, en materia de Agricultura, de quejas relacionadas con los procesos de concentración parcelaria. En unas ocasiones se mostraba la disconformidad con las características de los lotes finalmente adjudicados y, en otras, con el procedimiento que se había seguido para ello.

Pese a las reticencias que en alguna ocasión se nos ha trasladado desde la Administración sobre la admisión a trámite de este tipo de quejas, hay que tener en cuenta en relación a estos procesos que nos encontramos ante verdaderos procedimientos administrativos y, en concreto, que éste, el de concentración parcelaria, constituye el cauce procedimental a través del cual se lleva a cabo esta peculiar forma de intervención administrativa en la propiedad rústica. La especialidad de su objeto y la complejidad de su estructura no constituyen elementos suficientes para negar la naturaleza administrativa del procedimiento regulado en nuestra Comunidad por la Ley Foral 18/94, de 9 de diciembre, de Reforma de las infraestructuras agrarias y más recientemente por la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de infraestructuras agrícolas.

Sin perjuicio de las importantes peculiaridades de su objeto y de la complejidad de los distintos intereses que entran en juego en su desarrollo, entendemos que su supervisión, cuando el procedimiento lo impulsa y tramita una de las administraciones o entidades a que hace referencia el art. 1.3 de nuestra Ley reguladora, entra dentro del ámbito de las facultades y competencias que le han sido otorgadas a esta Institución por el citado texto legal, y en este sentido se viene actuando con ocasión de la presentación de quejas relacionadas con estos procesos.

Así, junto con alguna indicación que se ha efectuado al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes del Gobierno de Navarra en relación con la mejora del procedimiento o fases del mismo, nos hemos encontrado con meras discrepancias técnicas en la asignación de los correspondientes lotes que carecían de fundamento a la vista de las valoraciones y clasificación asignadas a las fincas inicialmente aportadas.

En este apartado también nos parece necesario hacer mención especial a los diferentes casos en que, ciudadanos con viviendas próximas a explotaciones ganaderas, han formulado quejas relacionadas con los olores y problemas sanitarios que este tipo de instalaciones les vienen generando, sin que las Administraciones competentes en la materia –fundamentalmente los Ayuntamientos–, realicen el adecuado control de su funcionamiento o arbitren soluciones para posibilitar el traslado de las mismas a lugares más apropiados a sus características.

La problemática suscitada con esta clase de instalaciones situadas a una distancia de los núcleos urbanos inferior a la permitida con carácter general ha venido siendo objeto de discusión en nuestra Comunidad últimamente. De hecho, durante este año 2002 se ha venido tratando en el Parlamento de Navarra una modificación de la Ley Foral de Sanidad Animal que permita, entre otras cosas, dejar sin efecto el régimen transitorio establecido en el año 1986 para este tipo de explotaciones ganaderas y que venía a suponer, en la práctica, la desaparición de las mismas de los cascos urbanos antes del 7 de agosto de 2003.

La eliminación de esta fecha de referencia como plazo máximo para su cambio de ubicación y salida de los cascos urbanos debe de acompañarse, a nuestro juicio, con la adopción de las medidas necesarias que permitan compatibilizar los intereses en estos casos enfrentados, de tal forma que se persiga como objetivo prioritario el traslado definitivo de estas instalaciones, estableciendo para ello los incentivos y ayudas que sean necesarios, además de realizar, mientras tanto, el control exhaustivo y riguroso de las que se encuentren en estas circunstancias, de tal forma que puedan evitarse los riegos y molestias que para las personas representa en ocasiones su ubicación.

Finalmente, en materia de Consumo hemos tenido ocasión de analizar la información que se viene dando a aquellas personas que formulan ante la Administración algún tipo de denuncia relacionada con esta materia, insistiendo en la necesidad de tenerles informadas del resultado de las investigaciones que se lleven a tal efecto y, en el caso de que se incoe el correspondiente expediente sancionador, de que se les de traslado de dicha circunstancia haciéndoles saber de la posibilidad que les asiste para personarse en el mismo como interesados.

BIENESTAR SOCIAL

En el apartado de Bienestar Social continúan planteándose los casos de quienes, dada su situación de penuria, no pueden acceder a través de prestaciones como la Renta Básica o las pensiones no contributivas a recursos y/o ayudas suficientes para poder hacer frente a la situación en que se encuentran, en muchos casos agravada por la composición familiar o estado de alguno de sus miembros.

Igualmente hemos tenido ocasión de analizar por primera vez la problemática que nos han planteado aquellas personas a las que se les ha exigido por parte del Instituto Navarro de Bienestar Social el reintegro de la deuda generada por la estancia de un familiar -normalmente el padre o la madre– en determinadas Residencias de la Tercera Edad.

Considerando que la Administración cumple con el principio de legalidad a este respecto, la información que se debe facilitar a los afectados y sus familiares debe de potenciarse para evitar posibles situaciones de desconocimiento de estas circunstancias. Es por ello que hemos insistido en la necesidad de cumplir las previsiones contenidas en tal sentido por la Ley Foral 17/2000 citada respecto a la obligación que establece de comunicar anualmente la cuantía de la deuda acumulada en cada caso, que podrá ser abonada voluntariamente de forma total o parcial en cualquier momento.

Las ayudas establecidas dentro del Plan de Apoyo a la Familia con el fin de conciliar la vida laboral y familiar también han sido objeto de nuestro análisis como consecuencia de los requisitos establecidos en alguna de sus modalidades para poder acceder a las mismas. En especial la situación de los trabajadores autónomos en relación con la concesión de ayudas por excedencia para el cuidado del hijo, a partir del segundo, o del primero si es discapacitado, nos ha parecido que debía de ser objeto de revisión por parte del Departamento de Bienestar Social a fin de habilitar algún tipo de mecanismo por el cual estos trabajadores tengan la posibilidad de acogerse, al igual que los trabajadores por cuenta ajena, a las ayudas establecidas por esta causa.

Por último, una cuestión que ha empezado a ser planteada ante la Institución y que consideramos merece ser destacada es la referida a las quejas recibidas por parte de padres y madres disconformes con las decisiones adoptadas por el Instituto Navarro de Bienestar Social en relación con la retirada de la custodia de sus hijos/as, el régimen de visitas y otro tipo de condiciones establecidas en tal sentido.

En muchos de estos casos nuestras posibilidades de intervención se han visto limitadas como consecuencia del planteamiento en sede judicial de este tipo de cuestiones, unas veces por propia iniciativa de los propios afectados, otras por el necesario sometimiento a la aprobación judicial de esta clase de decisiones.

CULTURA, DEPORTE Y BILINGÜISMO

En el apartado referido a Deporte, hemos continuado con nuestra intervención respecto a la actuación de algunas Federaciones Deportivas en aquellas materias en que ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo y en las que actúan por tanto como agentes colaboradores de la Administración de la Comunidad Foral.

En materia de bilingüismo, ya apuntábamos con ocasión de nuestro anterior Informe Anual al Parlamento que se nos habían presentado diferentes quejas en las que sus autores consideraban que se estaba vulnerando el derecho que les asiste a ser atendidos y relacionarse en vascuence o euskera en sus relaciones con la Administración. Esta tendencia ha ido significativamente en alza durante este año de 2002, hasta convertir este apartado en uno de los que más quejas ha registrado.

Como decíamos entonces, algunas de estas quejas finalmente no fueron objeto de nuestro examen al plantearse en ellas determinadas discrepancias de tipo genérico en relación con algunas de las cuestiones que se abordaban en el Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre -por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, en su doble vertiente de utilización del mismo y de su exigencia o valoración en la provisión de puestos de trabajo-, y haber sido objeto dicha normativa de varios recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en los que recientemente se han ido conociendo las correspondientes resoluciones judiciales.

Pese a que la cuestión anterior ha representado el supuesto más frecuente de esta clase de quejas, sí que hemos entrado a analizar en esta materia aquellos casos en los que se nos han planteado situaciones o actuaciones concretas en las que los ciudadanos que se dirigían a nosotros no estaban viendo satisfecho su derecho a ser atendidos en vascuence o euskera en sus relaciones con las diferentes Administraciones Públicas

de Navarra. (Consultar el resumen detallado de estos casos en el apartado dedicado a la actividad supervisora de la Institución),

Hemos entrado a analizar aquellas quejas que se nos han presentado y que iban referidas fundamentalmente a la falta de contestación en vascuence o euskera a los ciudadanos que lo solicitaban en tal sentido ante la Administración correspondiente, o a la falta de atención igualmente en dicha lengua en algunas de las dependencias del Ayuntamiento de Pamplona. También hemos tenido ocasión de ocuparnos de asuntos como la edición de impresos-recibos bilingües en el citado Ayuntamiento para quien así lo solicitase o la edición únicamente en castellano de los folletos informativos de los Festivales de Navarra, organizados por la Dirección General de Cultura (Institución Príncipe de Viana), temas estos que igualmente han sido objeto de queja y posterior análisis por parte esta Institución.

En este apartado asimismo hemos entrado a estudiar otra serie de quejas más específicas referidas a la señalización viaria en las carreteras de la zona de Cinco Villas, o a la enseñanza universitaria en vascuence en la Universidad Pública de Navarra y, por último, como consecuencia de encontrarnos también con la utilización de la figura del silencio administrativo al que ya nos referíamos al principio, hemos entrado a examinar determinados casos de falta de resolución expresa a solicitudes de emisión del correspondiente certificado acreditativo del silencio administrativo, una vez que no habían sido contestadas las solicitudes iniciales presentadas por los interesados en el sentido de que se les respondiera a las mismas en euskera.

EDUCACIÓN

Además de los casos que se vienen presentando como consecuencia de los procesos de admisión de alumnos y la incidencia que conllevan a la hora de poder ejercer el derecho de las familias a la libre elección de centro, que en ocasiones no puede ejercerse adecuadamente, se han vuelto a repetir las quejas referidas a la insuficiencia de plazas en los centros de 0 a 3 años, fundamentalmente en lo que se refiere a la oferta que en tal sentido realizan el Ayuntamiento de Pamplona y el Gobierno de Navarra.

El proceso iniciado en Navarra a través de la Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, del director gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, por la que se regulan las bases para la suscripción de convenios con Entidades Locales para el funcionamiento y equipamiento de dichos centros, cuya implantación está sufriendo un retraso de cierta consideración en cuanto a las fases previstas inicialmente, deberá de acomodarse a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, así como a la normativa prevista para su desarrollo.

Hay que tener en cuenta que dicho texto legal, en lo que se refiere a este ciclo educativo, ha modificado algunas de las previsiones que se contenían en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. Por ello es intención de esta Institución realizar el seguimiento de este proceso a la vista de alguna de las quejas presentadas, en las que se ponía en cuestión la forma en que se había comenzado a abordar este ciclo en Navarra, no obstante lo cual se debe de insistir en la necesidad de atender adecuadamente la demanda de plazas existente para estos centros que reiteradamente no se está viendo satisfecha.

En lo que se refiere a la actividad propiamente docente, algunas de las quejas presentadas por padres de alumnos han guardado relación con problemas surgidos con el comportamiento de algunos profesores y la incidencia que ello tenía en el rendimiento escolar de sus hijos, llegándose en ocasiones a cuestionar las valoraciones individuales que se asignaban a algunos de los exámenes o, incluso, el sistema de evaluación aplicado a sus hijos.

La atención a los alumnos con necesidades educativas especiales también ha sido este año objeto de análisis, destacando al respecto la situación producida en un centro público en el que se procede al desdoblamiento del 2º curso de educación primaria, de tal forma que en una de las clases se agrupan a un total de 13 alumnos con necesidades educativas especiales y de etnia fundamentalmente gitana, debido, según se nos indicaba, al importante retraso escolar que en opinión de los responsables del centro experimentaban esos alumnos.

En lo referente a materia de becas o ayudas al estudio, en su más amplio término, se han formulado quejas desde una doble vertiente. Por un lado, el relativo a la divulgación e información que se realiza de esta materia y, por otro, el retraso generalizado que se ha producido en el abono de las cantidades que finalmente eran concedidas.

La situación y condiciones de trabajo del personal docente de los Centros Concertados en relación con la del personal de los Centros Públi-

cos, que también fue objeto de queja, consideramos que se estaba abordando de forma adecuada desde el Gobierno de Navarra a través del Acuerdo de bases para la negociación de la mejora educativa y mejoras sociales en el sector de la enseñanza concertada, suscrito el 23 de noviembre de 2000 con las organizaciones empresariales del sector, y en el que se prevé la aportación por parte de la Administración de una importante cantidad económica en los tres años de su vigencia –2001, 2002 y 2003–.

Por último, la cuestión relativa a la falta de implantación en Navarra de los estudios de música del Grado Superior previsto en la LOGSE, que igualmente nos fue planteada, encontró una vía de solución a la vista, en primer lugar, del acuerdo suscrito entre el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona para la ubicación del edificio que albergaría el Conservatorio Superior de Música de Navarra y, en segundo lugar, por la aprobación en el Parlamento de Navarra de la correspondiente Ley Foral para la implantación de estos estudios en el curso académico 2002-2003 .

FUNCIÓN PUBLICA

El apartado relativo a Función Pública, al igual que ocurrió en la anualidad anterior, ha vuelto a ser uno de los que más quejas ha registrado. Pese a la diversidad de cuestiones que han sido presentadas, muchas de ellas referidas a reivindicaciones de carácter profesional o laboral, consideramos que tres son las cuestiones que merecen ser destacadas a la vista de los casos que nos han sido planteados.

Hacíamos referencia en nuestro anterior informe a que los procesos selectivos de ingreso en la Administración constituían una de las materias en las que de forma especial esta Institución podía contribuir a la defensa de uno de los derechos fundamentales como es el de acceso en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos.

Así, en la variedad de cuestiones que sobre estos procesos se nos han presentado, y que han ido referidos a convocatorias tanto del Gobierno de Navarra como de Ayuntamientos, la disconformidad con las valoraciones o puntuaciones otorgadas en sus diferentes fases ha sido la más frecuente.

En el análisis de estos casos, y atendiendo al importante margen de actuación de que gozan los Tribunales Calificadores como consecuencia de la reconocida discrecionalidad técnica en sus valoraciones, hemos incidido en la necesaria motivación de las decisiones que estos adoptan y en la explicación de las mismas a quien en tal sentido lo solicite, como garantía, precisamente, de la corrección del proceso y como mejor forma de evitar supuestos con resultados manifiestamente arbitrarios o una apreciación de los hechos a todas luces errónea.

También se ha sometido a nuestro conocimiento la problemática existente por la falta de movilidad de determinados empleados o funcionarios públicos, en unos casos afectando a un colectivo concreto, en otros como consecuencia de la normativa reguladora de los distintos regímenes jurídicos de los empleados públicos y la división territorial de nuestro Estado autonómico.

Esta última cuestión, que se plantea en la doble dirección del acceso de funcionarios de otras Administraciones a la nuestra y la situación inversa, en realidad escapa del ámbito de decisión exclusivo de nuestra Comunidad, dadas las implicaciones existentes. No obstante, la situación actual conlleva la limitación, si no la imposibilidad, de que opere la denominada movilidad horizontal de los funcionarios y empleados públicos, por lo que en el ámbito de la Comisión de Coordinación de la Función Pública, tal y como ha venido planteándose reiteradamente, se deberán de realizar las gestiones oportunas para solventar definitivamente o, al menos, paliar este problema de la movilidad interadministrativa.

Por último, también nos ha sido planteada una cuestión que en el último año ha estado de actualidad como es la referida a los Derechos Pasivos de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de las Entidades Locales de Navarra acogidos a algunos de los Montepíos existentes.

En esta cuestión, tras esperar a la realización del informe actuarial encargado por el Parlamento de Navarra a la Cámara de Comptos y la posterior actuación que en tal sentido se pudiera llevar a cabo, podemos decir que con la aprobación por el Parlamento de la nueva Ley Foral reguladora de esta materia se ha alcanzado una solución que, cuando menos, evita los agravios comparativos y la merma en las pensiones de muchos de los funcionarios afectados con respecto a los acogidos al Régimen General de la Seguridad Social, acabando de esta forma con una situación que venía denunciándose desde hace años.

No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta, y así nos lo han recordado algunas de las quejas presentadas, que queda una cuestión por solucionar en esta materia: la referida al cómputo

recíproco de las cotizaciones a la Seguridad Social y las efectuadas al régimen de clases pasivas de estos Montepíos, que impide que sean computados los servicios cotizados a cada uno de estos sistemas a efectos de poder acceder a la jubilación y, en el caso de acceder a la jubilación en el Régimen General de la Seguridad Social, a que incluso no sean tenidos en cuenta a efectos del cálculo de pensión de jubilación.

Dada la implicación en este tema de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Hacienda, y la información que nos ha sido trasladada desde el Gobierno de Navarra sobre las gestiones que se vienen realizando desde el año 1.993, hemos remitido finalmente las quejas presentadas sobre esta cuestión al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para que, por parte de éste, se realicen las oportunas actuaciones ante los Ministerios citados que son los que, junto con el Gobierno de Navarra, deben de arbitrar una solución a este tema.

HACIENDA

Diversas incidencias surgidas como consecuencia de la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o el de Sucesiones han sido sometidas a nuestra consideración.

Así, respecto al primero, los casos más frecuentes que se han planteado guardaban relación con la revisión de las autoliquidaciones realizadas por los contribuyentes, con las consiguientes discrepancias en las modificaciones a las mismas, o con el retraso en proceder a las devoluciones resultantes.

Significativo resultaba el retraso con el que se nos decía que estaba resolviendo el Órgano de Informe y Resolución en Materia Tributaria –actualmente Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra– al interesarnos por la falta de contestación a un recurso ordinario interpuesto frente a una liquidación provisional del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Se nos indicaba desde el propio Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra que, como consecuencia del elevado número de expedientes que tenía pendientes, su plazo de resolución venía rondando los tres años, por lo que desde la Institución hubo que instar a la adopción de las medidas oportunas conducentes a la paulatina dotación al Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra de los medios personales y materiales necesarios para que las reclamaciones económico-administrativas de las que el mismo conozca fueran resueltas en el menor plazo de tiempo posible, tomando como referencia para ello una actuación similar llevada a cabo con otro órgano peculiar existente en Navarra como es el Tribunal Administrativo de Navarra.

INTERIOR

El apartado relativo a Interior continúa siendo el más numeroso en cuanto a quejas formuladas, debido de nuevo al elevado numero de las que van referidas fundamentalmente a sanciones de tráfico.

Una vez más, el procedimiento sancionador para hacer efectivas las multas impuestas así como la discrepancia con las apreciaciones y a veces comportamiento de los agentes que las formulan, han sido los dos motivos sobre los que se han centrado este tipo de quejas.

Las situaciones que se nos relatan en la mayoría de las ocasiones cuando se trata del comportamiento de los agentes, normalmente no ofrecen posibilidades de prueba alguna por las características de tiempo o lugar, por lo que nuestra actuación suele finalizar con la constatación de los criterios contradictorios entre el autor de la queja y el agente denunciante.

Sin embargo, en lo que se refiere al procedimiento sancionador propiamente dicho nos hemos encontrado con situaciones de prescripción de las infracciones que no son apreciadas por la propia Administración o, sobre todo, con la falta de motivación de las sanciones, infringiendo de esta forma los más elementales principios inspiradores del procedimiento administrativo, además de ser un derecho reconocido en nuestra Constitución. No es admisible la imposición de sanciones carentes de cualquier motivación en las que, como hemos constatado, se ignoran o hacen caso omiso a las alegaciones planteadas por los ciudadanos. La eficacia y rapidez de la gestión administrativa no puede ser una excusa para vulnerar este derecho.

Además del importante número de quejas relacionadas con las sanciones de tráfico, en este apartado se han recibido igualmente varias quejas en las que se hacía referencia a la situación penitenciaria de diversos presos navarros, en unos casos al haber cumplido las 3/4 partes de la condena impuesta; en otros, como consecuencia de la distancia a la que se encontraban de su domicilio y de sus familiares más cercanos; y, por último, del trato que se les venía dispensando en los centros en que permanecían internados.

Las referidas a estas dos últimas cuestiones constituyen el bloque de las quejas que sobre esta materia han sido remitidas al Defensor del Pueblo al ser a él, dado nuestro ámbito competencial, a quien corresponde la investigación de las posibles vulneraciones de derechos producidas en los centros penitenciarios que dependen del Ministerio del Interior.

Sin embargo, en lo que se refiere a la tercera de las cuestiones planteadas, y si bien como decimos el Defensor del Pueblo puede supervisar el cumplimiento de la legalidad respecto a las personas presas, es el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria el órgano jurisdiccional competente para la aprobación de la libertad condicional, teniendo en cuenta, además, que es necesario para ello que aprecie la concurrencia de todos los requisitos legales que, junto al cumplimiento de las 3/4 partes de la condena, exige el citado art. 90 del Código Penal: clasificación previa en tercer grado, buena conducta y pronóstico favorable de inserción.

Otro grupo diverso de quejas con las que nos hemos encontrado en este apartado lo constituyen aquellas referidas a la asignación de las tarjetas de residentes para aparcamiento en el Casco Antiguo de Pamplona, o las condiciones de autorización de las máquinas recreativas en locales destinados a bar.

JUSTICIA

En este apartado, al igual que lo destacamos en el año anterior, las relaciones que se vienen manteniendo con la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra permiten recabar y trasladar información de forma rápida a quienes formulan algunas de las quejas relacionadas con el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales de Navarra. La mayoría de ellas volvían a hacer referencia al retraso en dictarse sentencia o, en otros casos, al retraso o falta de ejecución de dicha sentencia.

Se han vuelto a recibir quejas en las que sus autores expresaban su disconformidad con resoluciones judiciales que, lógicamente, no han sido admitidas a trámite de conformidad con nuestra ley reguladora.

Continúan por otra parte siendo frecuentes las quejas que hacen referencia al comportamiento de abogados en sus relaciones con los clientes y que han sido objeto de nuestra investigación en la medida en la que se ha producido una actuación de los correspondientes Colegios de Abogados. Hay que recordar que las competencias de supervisión de la Institución se refieren a la dimensión administrativa de esas corporaciones de derecho público, por lo que nuestra actuación ha estado encaminada en estos casos a los aspectos relacionados con la información facilitada al afectado o la motivación de sus decisiones, puesto que, en lo que se refiere a la relación entre cliente y abogado, no deja de constituir una relación entre particulares en la que éste último esta sujeto en el ejercicio de su profesión a responsabilidad civil que, en su caso, puede exigirse acudiendo para ello ante los Juzgados y Tribunales de dicho orden jurisdiccional.

MEDIO AMBIENTE

Determinadas actuaciones llevadas a cabo durante este año con especial incidencia en el medio ambiente han sido sometidas a nuestro conocimiento a través de las quejas presentadas. Entre ellas podemos destacar las relativas a actividades de prospección o búsqueda de hidrocarburos en el Parque Natural de Urbasa o la pretendida implantación de un Centro de Tratamiento de Residuos Especiales en Los Arcos que, finalmente, no fue objeto de nuestra intervención como consecuencia de que dicho Ayuntamiento en última instancia no puso a disposición de la empresa promotora los terrenos comunales necesarios para la instalación de esta actividad.

También hemos tenido ocasión de analizar la forma en que se vienen gestionando los cotos de pesca en Navarra y las condiciones establecidas para ello, así como la forma de acceder a los mismos. Pero sin duda el número más importante de quejas recibidas en esta materia han sido las que guardaban relación con los ruidos y molestias ocasionados a los vecinos por los locales de ocio y entretenimiento situados en las proximidades de sus viviendas.

En nuestro anterior Informe hacíamos referencia a que uno de los desafíos que en esta materia tiene planteados nuestra sociedad en la actualidad es el de compaginar los diversos y hasta contrapuestos intereses que entran en juego. Insistíamos en que constituye un problema de toda la sociedad y que somos todos, poderes públicos, ciudadanos y sectores sociales implicados, los que estamos llamados a colaborar para hacer frente a este problema.

Las reformas que en esta materia se han abordado últimamente en Navarra a través de la reforma de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, de los Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, introducida por la Ley Foral 26/2001, de 10

de diciembre, o del Decreto Foral 201/2002, de 23 de septiembre, que introduce importantes novedades respecto al régimen de horarios de cierre de los establecimientos de ocio, constituyen un primer paso como respuesta a la demanda social de soluciones para afrontar este problema.

En la misma dirección cabe destacar la elaboración de leyes del ruido a nivel de Comunidades Autónomas o de la Administración Central, que en estos momentos cuenta con un borrador en fase de estudio.

No obstante, legislar no es suficiente. Las administraciones implicadas –Gobierno de Navarra y Ayuntamientos, con un papel destacado por parte de estos– deberán hacer un importante esfuerzo para aplicar y hacer cumplir la ley, otorgando la importancia que requiere a las funciones de inspección y control de los establecimientos públicos que, en ningún caso, pueden ser descuidadas ni obviadas en función de la carencia de medios que a veces se nos ha argumentado como justificación para no desarrollarlas.

La falta de ejercicio de estas funciones y de adopción de las medidas precisas para corregir este tipo de situaciones han sido el origen de un importante número de quejas de ciudadanos que, al exponer sus denuncias, ponían de manifiesto igualmente su hastío como consecuencia de venir sufriendo este problema desde hacía bastante tiempo sin que nadie adoptase medidas al respecto.

En ocasiones la solución ha llegado a ser la de acudir a los Tribunales de Justicia, y debe de destacarse en tal sentido la contundencia con que éstos han venido actuando en esta materia, imponiendo a determinados Ayuntamientos el pago de importantes indemnizaciones a particulares o, incluso, condenando a dos años de cárcel al dueño de una discoteca por el ruido causado. Estas decisiones han tenido como fundamento la consideración del ruido como una contaminación grave, susceptible de causar perjuicios a la salud, la calidad de vida de los ciudadanos, su intimidad personal y familiar y al medio ambiente, derechos todos ellos protegidos por nuestra Constitución.

OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

En materia de Obras Públicas, tal y como se refleja en el apartado relativo a la actividad supervisora, concluimos el análisis de la queja referida a la disconformidad con el trazado de la autovía Pamplona-Logroño a su paso por Lorca, habiéndose recibido igualmente una queja referida a otra obra de estas características como es la construcción de la Variante Zozaia-Doneztebe a su paso por el término concejil de Narbarte en la que se mostraba la disconformidad con el paso inferior que se habilitaba en la misma para su cruce por parte de ganado.

Es importante tener en cuenta, tal y como ya tuvimos ocasión de manifestar al tratar estas quejas, que la misión de esta Institución en ningún caso puede consistir en sustituir la actuación de la Administración en aquellas materias en las que ostenta competencias para ello y en la que está legitimante facultada para decidir y elegir entre las diferentes alternativas para la ejecución de unas obras de estas características, para lo cual, además, dispone de una amplia discrecionalidad técnica.

No obstante, con ocasión de la realización de esta clase de obras nos ha parecido importante destacar la necesidad de que la Administración, a través del procedimiento establecido a tal efecto y además de ponderar las diferentes soluciones, ofrezca una adecuada y completa información de estas obras y del resultado pretendido a los administrados, uniendo a ello una adecuada participación ciudadana en el proceso de elaboración de estos proyectos.

La forma en que se acometían, en relación a la eliminación de barreras arquitectónicas, las obras de mejora de la travesía de Allo o la falta de conservación adecuada de algunas travesías como las de Irurita y Sesma, unido en este último caso al retraso en la construcción de la variante de esta localidad que permita paliar el problema de su actual travesía, son asuntos que igualmente se nos han planteado en este año, encontrándose éste último pendiente de que el Departamento de Obras Públicas proceda a la licitación de las obras una vez se disponga de los créditos presupuestarios necesarios.

Finalmente, el proceso expropiatorio que se sigue para su ejecución en el ámbito de las obras públicas, ha comenzado a generar diversas quejas fundamentalmente como consecuencia del retraso generalizado que se viene produciendo en las expropiaciones forzosas llevadas a cabo por la Administración entre la ocupación del bien expropiado y el abono del justiprecio correspondiente al mismo. En ocasiones esta problemática ha venido acompañada con la discrepancia de la persona autora de la queja respecto a las valoraciones asignadas a los bienes expropiados.

En el apartado de Servicios Públicos, el de abastecimiento de agua ha sido uno de los que nos hemos ocupado de abordar como consecuen-

cia de diversas quejas que se han presentado sobre las condiciones en que se viene prestando este servicio o a la denegación de la autorización para proceder a su conexión al mismo.

Determinadas quejas relacionadas con el funcionamiento de algunos servicios públicos han tenido como referencia común el instituto de la responsabilidad patrimonial como consecuencia, fundamentalmente, de que algunas Administraciones no han dado respuesta a las solicitudes que los ciudadanos les han presentado en el ejercicio de su derecho a ser indemnizados como consecuencia del funcionamiento de dichos servicios públicos.

SANIDAD

En el Informe Anual 2001 hacíamos mención especial al tratamiento dado a las diferentes quejas presentadas en relación a la problemática suscitada con las estaciones base o antenas de telefonía móvil, tema que fue objeto de una recomendación por nuestra parte. En ella se instaba al Gobierno de Navarra a que, sin perjuicio de otras regulaciones que pudieran ser de aplicación en razón de la materia, procediese a la elaboración y, en su caso, aprobación de la correspondiente normativa marco que abordara la ordenación y regulación de este tipo de instalaciones desde el punto de vista urbanístico y de ordenación y regulación ambiental, teniendo en cuenta igualmente las competencias que ostentan los Ayuntamientos al respecto, o, cuando menos, como medida alternativa, se llevasen a cabo las acciones precisas para la inclusión de las mismas entre la actividades o instalaciones sometidas a la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de actividades clasificadas para el medio ambiente.

La aprobación de la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, para la ordenación de las estaciones base de telecomunicación por ondas electromagnéticas no guiadas en la Comunidad Foral de Navarra, ha venido a suponer un avance importante en el establecimiento de la forma y condiciones precisas para la autorización de estas instalaciones así como en la adopción de medidas cautelares mínimas conducentes a evitar riesgos para la salud, en especial de la población más sensible.

Aún así, han sido varias las quejas que se han presentado en relación a estas instalaciones en las que, sin perjuicio del proceso de adaptación que deba realizarse para la adecuación de las actualmente existentes a la Ley Foral citada, hemos intervenido para comprobar si contaban con los correspondientes permisos municipales.

Por otra parte, en este apartado referido a la Sanidad, un determinado número de quejas que se han presentado hacían referencia a los tratamientos de infertilidad a los que se venían sometiendo determinadas parejas. En las mismas se cuestionaba, por una parte, el hecho de tener que acudir a una Clínica de San Sebastián con la que el Gobierno de Navarra tiene concertada la realización de algunas de las técnicas utilizadas en estos tratamientos, y, por otra, el retraso que se venía produciendo en la aplicación de estos tratamientos y el problema que ello representaba a causa de la edad que alcanzaban algunas de las personas que deseaban someterse a dichos tratamientos que, en ocasiones, tenía como consecuencia que finalmente acudieran a la sanidad privada para recibir una adecuada atención.

Si bien constatamos que desde el sistema sanitario público de Navarra se está atendiendo este tipo de prestaciones, incluyéndose en las mismas las diversas técnicas actualmente disponibles, y que a partir de cumplir la mujer la edad de 38 años se le da prioridad en el tratamiento, la angustia y necesidad que se vive por parte de las parejas que por distintas circunstancias no han podido ejercer la maternidad y paternidad de forma natural, que se ve incrementada conforme al paso del tiempo y la espera en la lista de solicitantes, nos ha llevado no obstante a reflejar esta cuestión en este apartado con el fin de que, continuando con el régimen de prestación establecido actualmente, se estudie la posibilidad de realizar en centros de Navarra alguna de las técnicas que actualmente se llevan a cabo en la Clínica antes citada de San Sebastián y, por último, se preste un especial seguimiento a aquellos casos en que la edad de las personas que desean someterse a estos tratamientos aconseje una más rápida atención.

Finalmente, los casos de retraso y existencia de listas de espera en la asistencia sanitaria prestada en centros hospitalarios o centros de salud ha constituido otro de los supuestos sobre los que versaban determinadas quejas, destacando entre ellas el caso de los enfermos de cáncer residentes en la zona de Tudela y su Ribera, que se veían obligados a desplazarse diariamente a Pamplona para someterse al tratamiento médico prescrito. La problemática objeto de esta queja, cuya solución venía demandada y apoyada por 15.000 firmas, ha encontrado finalmente una vía de solución como consecuencia del inicio de la

prestación de atención oncológica en el Hospital «Reina Sofía» de Tudela.

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

En este apartado han sido frecuentes las quejas relacionadas con el régimen de pensiones de la Seguridad Social como consecuencia de la existencia de determinados impedimentos para poder acceder a las mismas, o por la disconformidad con la cuantía a que éstas ascendían que, en muchos casos, es considerada a todas luces insuficiente.

La tramitación de las prestaciones por desempleo o las resoluciones que recaen en los procedimientos seguidos para determinar la incapacidad laboral de trabajadores y posterior reconocimiento de la correspondiente prestación han constituido el segundo de los bloques de quejas que con más reiteración se han formulado.

En todos estos supuestos, de conformidad al ámbito competencial actualmente existente, se estaba cuestionando la actuación de órganos pertenecientes a la Administración General del Estado por lo que, tal y como viene establecido en nuestra Ley reguladora, esta clase de quejas han sido remitidas al Defensor del Pueblo al ser éste el competente para supervisar dichas actuaciones.

Con similar situación nos hemos encontrado en aquellas quejas que han formulado trabajadores extranjeros frente a la Delegación del Gobierno en Navarra como consecuencia del retraso que se venía produciendo en la expedición de sus correspondientes permisos de trabajo y residencia. Ante esta situación, sin perjuicio de la posterior remisión de algunos de estos casos al Defensor del Pueblo, nos hemos venido interesando directamente ante la citada Delegación por la situación de retraso generada así como por las posibilidades de arbitrar alguna vía de solución a esta cuestión.

URBANISMO Y VIVIENDA

En el apartado referido a Urbanismo, de nuevo las quejas relacionadas con la disciplina urbanística son las que de forma más frecuente se nos plantean por parte de los ciudadanos. La forma en que los Ayuntamientos actúan en esta materia a la hora de hacer uso de las facultades que la normativa les otorga viene a suponer el motivo principal de las quejas recibidas en este sentido, bien por considerar que la licencia concedida no es conforme con las previsiones del planeamiento, bien por la falta de intervención ante actuaciones que no se ajustan a la autorización concedida o que contravienen el planeamiento municipal.

Además, la disconformidad con las previsiones contenidas en el planeamiento respecto a una determinada zona o sector, que afecta directamente a quienes han formulado la queja, vuelve a ser otra de las causas que más frecuentemente aducen quienes se dirigen a nosotros en este apartado.

Decíamos que en esta cuestión, y sin perjuicio de las amplias posibilidades de actuación que tiene reconocidas la Administración en esta materia, debe de articularse de forma efectiva la previsión contenida en la propia normativa urbanística, en el sentido de que, en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, las administraciones urbanísticas competentes deben asegurar la participación de los interesados y, en particular, los derechos de iniciativa e información por parte de las entidades representativas de los intereses que resulten afectados y de los particulares.

Encontrarnos con respuestas por parte de responsables públicos respecto a determinada actuación municipal consistente en señalar que los afectados ya tuvieron tiempo de recurrir cuando se modificó el plan de la zona y se publicó en el Boletín Oficial de Navarra sin que nadie dijese nada, refuerza la consideración que en este sentido efectuamos y nos ratifica en la necesidad de modificar y mejorar este tipo de actuaciones.

En materia de Vivienda han vuelto a ser numerosos los casos de quienes nos han puesto de manifiesto, dada su situación, la imposibilidad de ejercer su derecho al acceso a una vivienda. La necesidad de la mayor parte de estas personas sólo puede ser satisfecha con la oferta de viviendas de promoción pública dados los incrementos de precio que se vienen produciendo en los últimos años en el sector.

La promoción de viviendas de protección oficial se constituye de esta forma en una de las actuaciones que, si bien no logra contener el incremento de los precios de las viviendas libres, mantiene la oferta de una serie de viviendas más asequibles al tener limitado su precio de venta. La próxima entrada en vigor de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, con la previsión de destinar el 50 por 100 de la nueva capacidad residencial a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, puede contribuir a paliar esta situación.

No obstante, y en lo que se refiere a los procesos de adjudicación de viviendas de protección

oficial, el hecho de que el número de solicitantes supere ampliamente la cantidad de las que se ofertan supone el origen de un importante número de quejas. Quienes las formulan hacen referencia a la falta de información en los resultados finales de la adjudicación o a la forma en que se ha procedido a la aplicación de los baremos o criterios de selección establecidos.

En este sentido, adecuar los requisitos establecidos en estos baremos a la realidad social y a las propias políticas públicas de promoción de vivienda, además de garantizar la correcta aplicación y valoración de los mismos, con una adecuada información a quienes concurren a estos procesos de adjudicación, se nos antojan como objetivos del todo punto necesarios para contribuir al éxito de esta clase de iniciativas y evitar supuestos con resultados injustos o arbitrarios.

VARIOS

En este último apartado, en el que incluimos un grupo heterogéneo de quejas que no tienen cabida en los anteriores, debemos de hacer referencia a aquellas que se han formulado en relación con el funcionamiento de algunas entidades locales y, en concreto, en lo referido a la problemática suscitada con ocasión de determinadas solicitudes de información realizadas por algunos vecinos e, incluso, en ocasiones por parte de miembros de dichas entidades locales.

Nuestra intervención en estos casos ha tratado de garantizar en todo momento el derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 de nuestra Constitución, en su más amplio sentido, encontrándonos con que la propia estructura y dimensionamiento de muchas de nuestras entidades locales, fundamentalmente los Concejos, hace que éstas, en numerosas ocasiones, no dispongan de los medios necesarios para atender en la forma adecuada algunas de estas solicitudes que se les realizan en ejercicio de este derecho, tal y como por otra parte lo vienen a reconocer las propias entidades afectadas.

Otro grupo de cuestiones enmarcadas en el ámbito de la esfera privada ha sido igualmente abordado en este apartado, si bien en estos casos y como consecuencia de nuestro ámbito competencial, las quejas formuladas no han podido ser admitidas a trámite al no ir referidas a la actuación de Administración Pública alguna y afectar las cuestiones planteadas al ámbito estrictamente privado de relaciones entre particulares.

FUNCIÓN MEDIADORA

Como apuntábamos en nuestro anterior Informe Anual 2001, esta función, cuya finalidad es tratar de conciliar los diversos intereses contrapuestos en un ámbito determinado de la actuación administrativa, es una de las notas distintivas de los Defensores del Pueblo. Estos se convierten en mediadores o intermediarios entre los poderes públicos y los ciudadanos, propiciando el acercamiento y comunicación entre ambos para la resolución de conflictos, encontrándonos en la actualidad, además, con que esta función puede arbitrarse o ponerse en práctica a través del uso de la denominada terminación convencional del procedimiento administrativo que aparece prevista en el art. 88 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como también hemos tenido ocasión de manifestar, la virtualidad de la utilización de una función de estas características necesita unas condiciones a veces no fáciles de conseguir, ya que su legitimación surgirá del propio proceso de acuerdo entre las partes. Asimismo, hay que tener presente que su utilización está indicada fundamentalmente en aquellos supuestos en los que la Administración ejerza una actividad discrecional o esté dotada de cierto margen de apreciación, así como que este tipo de actuaciones nunca podrán conllevar la disolución de las responsabilidades de los órganos administrativos implicados.

En este ejercicio, al igual que ocurrió en el año pasado, se ha intentado la mediación y el posible acercamiento de posturas, tal y como se recoge en el apartado relativo a Educación, con ocasión de las diferentes propuestas existentes (A.P.Y.M.A. y Ayuntamiento) para la ubicación del nuevo Pabellón Polideportivo de Puente la Reina/Gares que se iba a construir en terrenos del Colegio Público Comarcal de dicha localidad, propiedad del Ayuntamiento de Puente la Reina.

También se ha iniciado una actuación similar, que en estos momentos está a la espera de poder alcanzar una solución transitoria, a raíz del problema surgido como consecuencia de la doble imposición de tasas de recogida de basuras y abastecimiento de agua que se ha producido en el segundo semestre del año en la localidad de Rada, ante las diferencias sobre aspectos competenciales que vienen manteniendo el Concejo de dicha localidad y el Ayuntamiento de Murillo El Cuende.

Nuestra intervención a la hora de abordar esta cuestión, y así se lo hemos hecho saber a los res-

ponsables de estas entidades, no está dirigida a analizar cual de las dos entidades tiene razón en la disputa, ya que nos lo impide nuestra ley reguladora al estar este tema sometido a conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Lo que en realidad nos ha movido a intervenir, como Institución encargada de salvaguardar los derechos de los ciudadanos, ha sido precisamente la situación de inseguridad jurídica en que se han visto inmersos los vecinos de Rada a la vista de la actuación de ambas entidades.

A tal fin, nuestros esfuerzos en la labor mediadora han ido encaminados fundamentalmente a tratar de alcanzar algún tipo de acuerdo o solución entre ambas entidades, cuando menos provisional en tanto y cuanto se produce el fallo judicial definitivo, de tal forma que los vecinos, satisfaciendo a una de esas entidades las cantidades que sean exigibles por los conceptos de agua y basura, no se vean inmersos en la situación en la que se están viendo sometidos en la actualidad.

ACTUACIONES DE OFICIO

En el Apunte Estratégico presentado por la Institución en mayo de 2001 y en el posterior Plan Trienal de la misma para el período 2002-2004 ya se hacía referencia a la voluntad de esta Institución por desarrollar una actividad simultánea con el estudio y tramitación de las quejas presentadas directamente por los ciudadanos y destinada al análisis de situaciones que, con un trasfondo social más amplio, puede afectar a grupo de personas o sectores de población que, por unos u otros motivos, no pueden o no suelen presentar quejas de carácter individual ni tan siquiera colectivo.

En el ejercicio anterior, como anexo al Informe Anual, se detallaba la actuación realizada en cuanto a la elaboración del informe especial al Parlamento sobre la situación de los inmigrantes en la Ribera de Navarra, como referencia obligada de este análisis, aunque algunas de las reflexiones y valoraciones bien pueden extenderse al conjunto de la Comunidad foral.

En el Informe correspondiente a este año, y tal como ya lo adelantábamos en el del año anterior, dejamos constancia de los aspectos más destacados del informe especial sobre “La atención a la Salud Mental en Navarra”, fruto del trabajo desarrollado durante todo este último ejercicio en esta materia y cuya elaboración responde a la preocupación por la falta de atención que se viene dando a las necesidades de los enfermos y sus familiares por parte de las diferentes Administraciones públicas de Navarra.

Unido a lo anterior, durante este año se ha planteado a las diversas Administraciones afectadas la conveniencia de elaborar ,agrupada o individualmente, un Protocolo que estableciese criterios claros y eficaces sobre los procedimientos a seguir en casos de violencia doméstica y agresiones y/o abusos a menores.

La firma de un Protocolo sobre violencia doméstica, pocos meses después de dicha propuesta, fue un paso importante, que habrá que seguir para confirmar los esperanzados objetivos que se plantearon en el momento de su firma y/o adecuarlo a la cambiante realidad.

La exclusión de este Protocolo de los casos de abusos sexuales o malos tratos a menores y la carencia de un marco de colaboración administrativa que cubra esta necesidad nos ha llevado a iniciar una actuación en este sentido a fin de impulsar y promover igualmente un protocolo de actuación en materia de atención, procedimiento y seguimiento de este tipo de casos.

ACTUACIONES DERIVADAS DE SOLICITUDES PARLAMENTARIAS

Esta vía, contemplada en el art. 19.2 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, se ha materializado por primera vez en el presente ejercicio con la solicitud de realización de dos actuaciones concretas que en estos momentos se están desarrollando y que se encuentran en una primera fase de análisis y estudio.

La primera de ellas surge como consecuencia del acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de 7 de octubre de 2002, por el que se nos trasladaba la “petición formulada por los Grupos Parlamentarios Socialistas del Parlamento de Navarra, Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua, Eusko Alkartasuna/ Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco y Convergencia de Demócratas de Navarra, de intervención de la Defensora del Pueblo para investigar la confidencialidad de los expedientes fiscales, de acuerdo con el artículo 19.2 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra”

A través de dicha petición se solicita de está Institución la comprobación de si, la confidencialidad de los expedientes fiscales de los contribuyentes de la Hacienda Tributaria de Navarra, así como la atención telefónica de acceso a los mis-

mos, está garantizada en el momento actual, y si el sistema de archivo de estos documentos en las dos últimas décadas ha garantizado la confidencialidad de los contribuyentes navarros.

La segunda de las actuaciones que se nos ha solicitado por esta vía tiene su origen en este caso en el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 9 de diciembre del mismo año, a través del cual se nos remitía igualmente la petición efectuada por el Grupo Parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra para que desde esta Institución, al amparo de lo dispuesto el mismo artículo antes citado de nuestra ley reguladora, se "abra una investigación en torno a la conservación del legado de Jorge Oteiza en la Casa Museo de Alzuza".

En concreto, se solicitaba de esta Institución que dicha investigación abarcase tanto los medios humanos como materiales, el estado de las instalaciones y su situación actual, a fin de comprobar si la conservación de dicho patrimonio de la Comunidad Foral se realiza en las condiciones técnicas y profesionales adecuadas para este tipo de museo.

I- 03. AL PASO DEL PLAN TRIENAL 2001/2004

La actuación de la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra ha mantenido viva la referencia que constituye el Plan Trienal elaborado hace casi dos años, un Plan que concretaba la estrategia general de la Institución, establecía el marco de actuación para los tres años siguientes (el de 2002 fue el segundo de dichos tres años) y definía las necesidades más inmediatas en cuanto a medios humanos y técnicos y su organización. Cabe recordar que dicho Plan constituye en sí mismo un Plan Estratégico, del que los Informes Anuales son deudores, y que, como tal, mantiene vivos sus objetivos y sus compromisos de carácter interno y externo.

Durante el año 2002, como ya ocurrió en el ejercicio anterior, la Institución ha podido comprobar aquella afirmación inicial del Plan trienal sobre "la fortaleza de la actividad asociativa de nuestra Comunidad", como uno de los "principales impulsores de las iniciativas, cualquiera que sea su motivación social o ideológica". Entendíamos que este es un valor que tiene incidencia directa en la propia actividad interna de la Institución, aunque los cauces más adecuados para la resolución de esos problemas o quejas no sean, en muchos casos, los de esta Institución si tenemos en cuenta nuestras propias competencias y la índole de los temas planteados. No obstante, la posibilidad abierta de colaboración entre la Institución de la Defensora del Pueblo y esa energía asociativa ha cristalizado en diferentes ocasiones ya en estos años y en el de 2002 con el arranque del Informe Especial al Parlamento de Navarra sobre la atención a la salud mental en nuestra Comunidad, y la elaboración de dos proyectos de protocolo –que han seguido diferente suerte– para los que se ha contado con la activa participación de todas aquellas personas y organismos a quienes les fue solicitada su colaboración.

De otra parte, el año 2002 arrancaba con el compromiso adquirido durante el 2001 de fortalecer la relación de la Institución con otras Instituciones navarras y los Defensores del Pueblo de otras Comunidades. Los diversos convenios establecidos durante este año 2002, en ese trabajo doble y simultáneo, reforzarán con seguridad la capacidad de la propia Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra para dar respuesta, conjunta o individualmente a problemáticas similares que afectan a diversas instituciones, o para la difusión misma de la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Asimismo, de la Ley del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra dimana la necesidad de cubrir dos objetivos prioritarios: De una parte, fijar la misión de la Institución, que se establece a partir de los objetivos previstos por la propia Ley, "la personalidad de que se la desea dotar desde la responsabilidad de quien la dirige y su acomodo a las necesidades reales de la sociedad, lo que no es sino hacer verdad el fin de la Ley que la creó", como dice el citado Plan Trienal. De otra parte, "conseguir transmitir, en el menor tiempo posible, la existencia misma de la Institución, sus señas de identidad y la selección de sus objetivos, para que la sociedad pudiera visualizar esa misión, el modelo de Institución y su funcionamiento".

En este sentido, el ejercicio de presencia externa, acomodado necesariamente a las disponibilidades económicas, permanente aunque cauteloso, va asentando la imagen de una Institución activa, cercana y, en la medida de nuestras capacidades y de las normas establecidas por la propia Ley, ágil. Pero, paralelamente, preocupada por la coherencia entre lo que se cree conveniente desde la Institución y lo que se considera necesario desde el punto de vista de los ciudadanos. Es por eso que durante 2002 se puso en marcha en colaboración con la Universidad Pública de Navarra un informe que podría sintetizarse en "lo que se espera de la Institución de la Defensora",

un estudio cualitativo que sobrepasa la importancia de las valoraciones sobre la Institución navarra y extiende los criterios de los ciudadanos hasta el valor mismos del papel esperado de los Defensores del Pueblo, razón que nos ha llevado a incluir en este Informe Anual 2002 el contenido del trabajo elaborado por la UPNA.

EL PARLAMENTO

Afianzados en la idea de que "en los países desarrollados, la responsabilidad del Defensor del Pueblo debe superar la tradicional misión de preocuparse por la calidad del servicio ofrecido a los ciudadanos para ir hasta "el corazón de la democracia efectiva" y asegurar una administración que, asumiendo su vocación de ser eficaz, sea equitativa, como se indica en el Plan Trienal, la Institución ha continuado desarrollando lo más intensamente posible la ya establecida línea de colaboración con el Parlamento. Cierto es que, hasta la adecuación del Reglamento del Parlamento Foral y el Reglamento interno de la propia Institución, el marco de esa relación es la Comisión de Régimen Foral, lo que, si bien concreta el ámbito de la relación periódica en torno a los trabajos de carácter especial de la Institución, no deja de ser un cauce estrecho por la propia carga de trabajo de esa Comisión a tenor de la compleja temática que llega hasta la Institución, ante lo que cabe –vía reforma del reglamento de la Cámara o buscando vías complementarias– abrir ese cauce para hacer más fluida la relación, más próxima la realidad de las preocupaciones del Parlamento con las que la sociedad deja en la Institución y más flexible el vínculo entre el Parlamento y su comisionado para la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Pese a esas limitaciones, unos y otros, Institución y órganos de representación y grupos parlamentarios hemos mantenido, en cuantas ocasiones ha sido necesario, una línea abierta de discusión y análisis de las iniciativas de la Institución, con una clara apuesta de colaboración, al menos personal, por parte de todos y todas que en el conjunto de la relación merece ser destacada.

LA INICIATIVA

Finalmente, y como ya se anticipaba en el Apunte Estratégico, en los mayoría de los casos de Defensores del Pueblo existe una línea constante: La toma de iniciativa en paralelo con la existencia de quejas o consultas. Una actividad que permite, como método de trabajo, una mayor proximidad con los ciudadanos para un mejor conocimiento de sus quejas, y una mayor utilidad de la Institución como "sensor" del Parlamento. Durante este ejercicio se ha procurado mantener esa capacidad de iniciativa, intensa desde el principio de la Institución, tal vez con una visión más centrada –o concentrada– en actividades de especial importancia para los ciudadanos y la propia entidad.

La puesta en marcha del "Informe Especial sobre la Atención a la Salud Mental en Navarra", varios protocolos –cuyo origen y desarrollo se describen posteriormente– y la celebración de las XVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo en nuestra Comunidad foral han centrado la mayoría de los esfuerzos, en un año de gestión interna compleja por el retraso en la aprobación de los presupuestos de la Institución y la voluntad de cubrir la mayoría de los objetivos presupuestarios –es decir, las acciones planificadas-, sin poder disponer a tiempo de los recursos humanos previstos y aprobados inicialmente.

PREVISIONES DEL PLAN TRIENAL Y ACCIONES DESARROLLADAS

Además de las visita a colegios y Ayuntamientos para dar a conocer el funcionamiento de la Institución, previstas en el Plan trienal y desarrolladas a lo largo del 2002 en cuantas ocasiones fue posible, dicho Plan incluía la organización de unas Jornadas sobre "Violencia Doméstica (Abusos y malos tratos a menores y violencia de género)", como punto de encuentro –se decía– de las preocupaciones de los ciudadanos llegadas a la Institución, anticipación sobre dicha problemática y establecimiento de vías para su traducción, en tiempo real, en propuestas que afronten y solucionen dichas preocupaciones o situaciones ya producidas.

Asimismo, una de las acciones anunciadas para el trienio 2001/2004 era la elaboración de un "Catálogo de los Derechos del Menor", como compendio de derechos ciudadanos aplicados a la población menor de edad y como desarrollo del "Protocolo sobre Actuación en Materia de Abusos a Menores", en colaboración con organismos del ámbito universitario navarro y entidades afines a esta Institución.

La realidad sobre ambas cuestiones –la violencia doméstica y los abusos sexuales y malos tratos a menores dentro o fuera del ámbito familiar– han obligado a cambiar las prioridades marcadas. Así, la extensión de los casos de agresión a mujeres, hasta el asesinato, en nuestra propia Comunidad, hacía precisa una actuación más

inmediata que la celebración de dichas Jornadas, que siguen siendo igualmente urgentes para enmarcar la actuación en la defensa de los derechos y las obligaciones de las administraciones que se ven afectadas por esos hechos. De esta forma, la Institución puso en marcha una propuesta de protocolo conjunto en torno a la violencia doméstica que afecta a mujeres y menores y, posteriormente, una amplia recomendación (casi en el nivel de informe especial) para que, de manera urgente, la Administración elaborase un protocolo de coordinación en las actuaciones en casos de abusos sexuales y maltrato a menores.

La previsión trasladada al Plan Trienal nacía de la preocupación general y la modificación de esa previsión nació de la urgencia misma de los hechos.

PERSONAS MAYORES

Con menor ritmo que en el año anterior, por la necesidad de priorizar esfuerzos y recursos, también durante 2002 se continuó con la recopilación de información destinada a la Elaboración del "Catálogo sobre Derechos Ciudadanos de las Personas Mayores residentes en centros públicos y privados para la Tercera Edad", como base para el desarrollo de un programa de actuación para la vigilancia en la aplicación de dichos derechos.

Finalizado en el primer trimestre de 2003 el "Informe Especial al Parlamento sobre la Atención a la Salud Mental en Navarra", este mismo año será el marco de la finalización de dicho Informe y "Catálogo de Derechos sobre la Tercera Edad", como uno de los colectivos de mayor riesgo en cuanto a la vigilancia y defensa de sus derechos en Navarra.

EFICACIA DE LOS INFORMES ANUALES

La eficacia de los Informe Anuales de los Defensores del Pueblo ya venía planteada, como objeto de análisis, en el Plan Trienal de esta Institución. No solo por su repercusión en la actividad legislativa vinculadas a esas materias que son objeto de atención de los Informes Anuales, sino por el cumplimiento propiamente dicho de lo que la Administración afirma aceptar y así aparece recogido en ese resumen anual de la actividad de los Defensores. El hecho de que se recoja en este capítulo sobre el grado de cumplimiento del Plan Trienal tiene una doble motivación. De un lado, por la constatación de que es esta una cuestión de honda preocupación entre el conjunto de los Defensores del Pueblo, como pudo comprobarse en el taller que se le dedicó de forma específica dentro de las XVII Jornadas de Coordinación de Defensores celebradas en Pamplona y respecto a lo cual se extrajeron importantes observaciones, como puede comprobarse en el apartado correspondiente de este Informe Anual.

En segundo lugar, porque si el Informe Anual constituye un resumen de la actividad y una explicación pública del grado de colaboración/entendimiento con la Administración en líneas generales, otro de sus obligados objetivos es el de trasladar el seguimiento que desde las Instituciones se hace del cumplimiento de las resoluciones, recomendaciones, etc. de nuestras Instituciones.

Es obvio que, para efectuar esa labor de seguimiento, es preciso un equipo suficiente capaz de atender las quejas, la relación con la Administración sobre esas quejas, elaborar las resoluciones que se consideran convenientes y, una vez conocida la voluntad de la administración de admitirlas, controlar su grado de cumplimiento.

Cabe hacer esta reflexión, en el conjunto del Informe Anual 2002, porque sólo a partir de los nuevos recursos profesionales aprobados por el Parlamento para el año 2003 (Ver apartado correspondiente) se permite iniciar esa labor, cabe ya cerrar el círculo de esa responsabilidad de la Institución respecto a los ciudadanos: La confirmación final de que su confianza en los Defensores del Pueblo y en las Administraciones Públicas se ve compensada en bien de sus derechos individuales o del conjunto de la sociedad.

CONTROL DE LA EFICACIA DE LA INSTITUCIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS QUEJAS Y CONSULTAS

El incremento durante 2002 del número de quejas y consultas dirigidas a la institución y la puesta en marcha, merced al convenio con el defensor del Pueblo de Andalucía, de un sistema informático adecuado a las características de la labor de esta Institución, permite a ésta desarrollar labores de relación directa con los propios ciudadanos autores de dichas quejas y consultas y conocer, a posteriori, el grado de eficacia en la gestión de sus demandas, desde su valoración particular sobre la labor desarrollada por el personal de esta Institución. El convenio con el Defensor del Pueblo de Andalucía, primero de los que se firman de forma transversal entre instituciones homólogas de carácter autonómico, además del ahorro económico que significa para la Defensora del Pueblo de Navarra, es una herramienta de gestión informática que facilita esa relación con el ciudadano y, sobre todo, permite un control inter-

no instantáneo sobre la situación de la cuestión planteada por aquel.

Pero, además, esta aplicación informática permite conocer el perfil del ciudadano que acude a la Institución, uno de los objetivos internos planteados por el Plan Trienal, con el fin de ir definiendo, como información complementaria de interés, qué segmento de población y colectivos son quienes acuden a esta institución y, en definitiva, quienes llegan a plantear sus quejas, una vez que el tipo de quejas ya es estadísticamente conocido.

Este conocimiento del "ciudadano/tipo" que acude a la Institución es, asimismo, una información de valor para el propio Parlamento, a la vez que permite establecer con estos ciudadanos comunicaciones sobre la Institución cuando se considere conveniente guardando las necesarias prevenciones sobre confidencialidad y voluntariedad de recibir esa comunicación.

CONTROL ECONÓMICO

El Plan Trienal preveía la puesta en marcha de mecanismos de análisis económico precisos entre la Intervención del Parlamento y esta Institución respecto a la aplicación del citado Plan y sobre la gestión económico/financiera en general.

Esa previsión de coordinación y control ha ido ajustándose en 2002 a las necesidades de la Intervención, en cuanto a la mayor carga de trabajo que le aportaba la gestión contable de nuestra Institución, y la absorción por esta de dicha función administrativa de forma paulatina.

En este sentido, se han producido dos hechos que han supuesto un avance definitivo: De una parte, la marcha del Parlamento y sus servicios al nuevo edificio y, de otra, la desconexión informática que facilitaba esa relación administrativo/contable entre la Intervención y la Institución.

Aunque el Plan Trienal situaba entre los puestos "a futuro" de nueva creación (a partir de 2004) el de técnico administrativo, la dinámica y crecimiento de la Institución, junto a las necesidades de Intervención del Parlamento, ha hecho preciso adelantar esa previsión y plantear (ver Presupuesto 2003) para el ejercicio de 2003 la creación de esa plaza de técnico administrativo, incluso por delante de otras necesidades de personal administrativo tal vez igual de importantes.

MEMORIA DE GESTIÓN ANUAL

Vinculado a los comentarios anteriores sobre la valoración de los Informes Anuales de los Defensores y la inquietud que entre estos se manifiesta por obtener la máxima rentabilidad de este documento anual, quisiera recordar que el Plan Trienal planteaba la elaboración de una memoria de Gestión Anual, en principio centrada en la aplicación del citado Plan, "ni vinculada ni integrada en el Informe Anual correspondiente". Ya en el de 2001 se hacía un resumen de la actividad prevista con carácter trienal que había sido aplicada o iniciada durante ese año. En esta ocasión, con motivo del Informe Anual sobre la gestión del año 2002, hemos creído oportuno avanzar de forma cualitativa en ese sentido, razón por la que este Informe Anual de 2002 presenta dos documentos, uno estrictamente vinculado a la actividad de la Institución en cuanto a las quejas y consultas de los ciudadanos, y otra, diferenciada, sobre la gestión general desarrollada desde la Oficina de la Defensora del Pueblo en otro índole de materias.

Evidentemente, ambas líneas de actuación conforman el "todo" de la Institución durante el año de referencia, pero la presentación diferenciada de una y otra labor hace más fácil la consulta vinculada a las quejas de los ciudadanos y, de otra parte, una presentación más ágil del trabajo de la Institución más centrado en su conocimiento, además de que, finalmente, la presentación de dos documentos diferenciados haga más flexible su distribución y utilización posterior.

I- 04. ACTUACIONES EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

PROPUESTA DE PROTOCOLO SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA Y ABUSOS A MENORES

En febrero de 2002 se elaboró un borrador de protocolo, inspirado en el modelo y contenidos del aplicado en Catalunya y promovido por el Sindic de Greuges de esa Comunidad, desde su ámbito de competencias y desde la preocupación que para las instituciones de los Defensores del Pueblo estaban adquiriendo la dimensión de los casos de violencia doméstica y abusos o malos tratos a menores, la falta de una respuesta adecuada de la sociedad, procedimientos poco ajustados a los derechos y condiciones de las personas –mayores o menores– que se ven inmersas en procedimientos judiciales por tales delitos, etc.

La propuesta de la Defensora del Pueblo fue traslada, a modo de borrador, a todas las instituciones y organismos que de forma directa –por su responsabilidad política en esos hechos–, vinculación profesional –participación en el desarrollo de las investigaciones, diligencias o tutela de las per-

sonas afectadas– o indirectamente se veían implicadas y, por tanto, a priori potenciales participantes en ese protocolo, herramienta en realidad destinada a abrir un debate interno entre todas esas instituciones y responsables sobre el cómo actuar más que sobre el estado de la cuestión.

El borrador de propuesta fue distribuido y recogidas las sugerencias que se consideraron oportunas por parte de Tribunal Superior de Justicia de Navarra, la Fiscalía de la Audiencia de Navarra y los Colegios de Abogados de Estella, Pamplona, Tafalla y Tudela. Posteriormente, fue remitido al Gobierno de Navarra (Vicepresidencia, con competencias en Interior y Justicia; Bienestar Social, Juventud y Deportes; y Salud).

CONTENIDO DEL BORRADOR DE PROTOCOLO

PROTOCOLO BÁSICO DE ACTUACIONES EN ABUSOS SEXUALES Y OTROS MALOS TRATOS A MENORES Y VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.

1. Introducción

El desarrollo de los derechos de los menores, la evolución de las instituciones de atención a menores y la progresiva concienciación de la sociedad ante los casos de malos tratos a menores o mujeres, hacen que, año tras año, se incrementen el número de casos detectados.

Nunca como ahora la sociedad había mostrado un grado de sensibilización igual, alentado por los medios de comunicación social y las administraciones públicas responsables de su vigilancia y persecución o encargadas de expandir ese sentimiento de rechazo colectivo. No obstante, es obligación de las Administraciones Públicas y de cuantos velan o defienden activamente los derechos y libertades de las personas actuar de forma anticipada, apostando por la iniciativa frente a las variables corrientes de opinión de la sociedad.

Las características de estos casos y las repercusiones que tienen en el núcleo familiar en el caso de violencia contra mujeres o de los niños y en sus familias comporta que, ya en nuestro contexto, surjan programas y servicios especializados y que los profesionales hayan empezado a elaborar propuestas de actuación coordinadas, especialmente aquellas dirigidas a atender a estos colectivos y a evitar las consecuencias de la victimización secundaria.

En el caso de mujeres y/o menores maltratados y de los que se ha abusado sexualmente intervienen muchos profesionales y servicios que hacen patente la necesidad de la coordinación, para evitar la duplicidad de actuaciones y obtener un mejor aprovechamiento de los recursos.

Algunas ciudades y Comunidades Autónomas hace ya años que han puesto en marcha Protocolos hospitalarios en delitos contra la libertad sexual y otros específicos respecto a delitos contra mujeres y menores. Todos ellos han sido valorados muy positivamente por todas las instituciones participantes, ya que han contribuido a reducir la victimización de las mujeres agredidas sexualmente y de los menores víctimas de un delito de malos tratos o de abusos sexuales.

Este Protocolo básico de actuación en abusos sexuales, malos tratos a menores y violencia de género se refiere a la actuación de todas las instancias implicadas en el proceso en su relación o intervención directa con las mujeres o los menores víctimas de estos delitos.

La finalidad del Protocolo es mejorar la coordinación de todas las instituciones y favorecer, sin menoscabo de las garantías procesales, asistenciales y de protección, que las actuaciones que se llevan a cabo con los afectados sean sólo aquellas estrictamente necesarias, y evitar así la repetición de diligencias, declaraciones y exploraciones, que agravan la delicada situación emocional de mujeres y menores y la victimización.

2. Principios

Hay que tener en cuenta los siguientes principios, interrelacionados entre si:

• El interés de la mujer o menor víctima del delito

• Los derechos de la víctima

• El principio de mínima intervención

• Las garantías de la prueba: inmediación, publicidad y contradicción.

3. Tipos de casos

• Situación de riesgo

• Sospecha de abuso o malos tratos

• Certeza diagnosticada de abuso o malos tratos

4. Intervención

4.1. Casos en situación de riesgo

En casos de situación de riesgo, el punto de partida del trabajo serán los servicios especializados de atención socio sanitaria, en coordinación con el Instituto Navarro de Bienestar Social.

4.2. Casos de sospecha de abuso y/o malos tratos

La institución que los detecta ha de comunicar por escrito o por comparecencia la situación a la Fiscalía o a la Fiscalía de Menores, según el caso, que ha de dirigir la correspondiente investigación y tomar las medidas de protección oportunas, y al Instituto Navarro de Bienestar Social, en caso de situación de posible desamparo de la víctima.

Dado que la comunicación a la Fiscalía podría retrasar el reconocimiento de la víctima, ya que sería necesario solicitar al Juzgado el inicio de las diligencias judiciales y la designación de un médico forense que se desplazara al hospital a hacer el reconocimiento, (así como la adscripción de médicos forenses a la Fiscalía) se considera oportuno presentar la denuncia directamente al Juzgado, donde el fiscal intervendrá como fiscal del Juzgado

4.3. Casos de certeza diagnóstica de abuso y/o malos tratos

En estos casos la intervención ha de ser inmediata, de acuerdo con los diferentes tipos de necesidades:

• Asistencia médica o psicosocial de las mujeres o niños

• De protección judicial, policial y administrativa de la mujer o el menor

• De recogida de todo tipo de pruebas y de indicios que puedan acreditar la realidad de los hechos antes de que puedan desaparecer

La institución que lo detecta

Si hay urgencia médica, traslada a la víctima al Servicio de Urgencias del hospital de referencia y este Servicio comunica la denuncia al Juzgado de guardia.

Si no hay urgencia médica, comunica por escrito o por comparecencia la situación al Juzgado (o Fiscalía)

• No se toma declaración a la víctima

– Si padece una grave afectación como víctima. En este caso, deberá de posponerse la declaración a la recuperación psicológica de la mujer o menor víctima de los abusos o malos tratos.

– Si hay denuncia de un profesional.

– Si hay suficientes indicios probados de malos tratos o abusos.

– Si las pruebas se pueden obtener de otra manera.

– Si es un menor de 6 años, habrá de procurarse no tomarle declaración.

No se toma declaración, en todos estos casos, siempre que los datos aportados para la investigación policial y judicial sean suficientes y no sea necesario ampliarlos con la declaración de la víctima.

• Se toma declaración a la víctima

– Si acude la víctima sola, o acompañada de una persona, a hacer la denuncia y no se da ninguno de los supuestos del apartado anterior.

5. Normas generales de los servicios forenses, sanitarios y/o sociales

Los diferentes servicios se habrán de coordinar a fin de evitar duplicidad en las exploraciones y evaluaciones. De tal manera que el servicio que inicie una exploración será el responsable de hacer el informe pericial correspondiente.

Si un segundo servicio público (forense, sanitario o social) recibe una nueva solicitud de informe sobre las víctimas y, si en el expediente judicial no hay constancia del informe emitido por el primer servicio, deberá de informarse al juez o fiscal de esta situación, deberá de comunicar al juzgado la conveniencia de la no repetición de exploraciones, pondrá el informe a su disposición y pedirá al juez o fiscal si es necesario hacer otro informe o una ampliación del ya existente.

Únicamente se repetirán exploraciones a requerimiento judicial, o bien, de la Fiscalía.

En casos de intervención asistencial y forense al mismo tiempo y/o en casos en que se han de repetir exploraciones, los equipos deberán de coordinarse entre ellos y pondrán en común:

– La situación asistencial del caso (exploración psicológica, social, médica...) La situación legal de la mujer

– La situación legal administrativa del menor (tutela, guarda, guarda judicial)

– La situación judicial y el análisis de la demanda

También se habrá de hacer un plan de actuación conjunta para dar respuesta tanto a las necesidades de la víctima como a la demanda judicial, y siempre bajo los principios básicos antes citados.

6. Seguimiento del protocolo

Se nombrará una comisión de seguimiento de los acuerdos con una periodicidad de reunión, como mínimo, de seis meses.

Esta comisión estará compuesta por un representante de las instituciones siguientes:

• Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

• Departamento de Presidencia, Justicia e Interior

• Departamento de Salud

• Delegación del Gobierno

• Fiscalía

• Consejo General del Poder Judicial

Esta comisión ha de establecer un procedimiento de evaluación sistemática de los resultados de este protocolo.

Cada una de las instituciones representadas en el presente protocolo básico se compromete a aplicar, como norma general, los acuerdos expresados en este documento y a elaborar, en un período máximo de seis meses, un protocolo interno de actuación con criterios unificadores y teniendo en cuenta los acuerdos y las recomendaciones de este documento.

7. Recomendaciones

En este capítulo deberán integrarse aquellas recomendaciones que, al igual que se hace con el menor, deberían tenerse en cuenta respecto de la mujer.

En el transcurso de la elaboración del protocolo, es posible que se adviertan vacíos legales y se vea la necesidad de hacer un estudio sobre una posible reforma legislativa que recoja las medidas de protección que se puedan establecer.

Asimismo, es preciso analizar si la vigente sobre protección jurídica del menor recoge otros aspectos de los contenidos en este borrador.

Generales

Debería de procurar evitarse que los procedimientos en que las víctimas o los testigos son niños sufran dilaciones innecesarias.

En los casos que sea posible se habrían de aplicar los juicios rápidos.

El lenguaje y los aspectos formales deberían de tener en cuenta la edad y el desarrollo del menor.

Debería de facilitarse la asistencia a la víctima y a sus familiares. Se les puede derivar al servicio de atención a la víctima, donde, si procede:

– Se informará a la familia de la víctima o, en su caso, al tutor de los derechos del menor

– Se hará el seguimiento de la causa judicial

– Se solicitarán las medidas de protección a las víctimas

– Se derivará a los centros asistencia/es correspondientes

– Se coordinará con todos los profesionales que intervienen en el caso

Respecto a los menores, los Departamentos de Justicia, Salud e Interior del Gobierno de Navarra, la Fiscalía y el Consejo General del Poder Judicial han de impulsar la formación especializada de los profesionales que intervienen con las víctimas.

Los profesionales que intervienen han de tener experiencia y formación especializada acreditadas.

Sería muy conveniente la creación de un registro de atención relacionado con malos tratos y/o abusos de mujeres y menores.

La declaración judicial del menor

Habría de evitarse que el menor tenga que declarar dos o más veces sobre los mismos hechos.

La declaración del menor se ha de tomar siempre con presencia judicial y nunca el juez debería de delegar en la Policía la diligencia de tomarle declaración.

La declaración del niño es recomendable que se haga de la siguiente manera:

• con la presencia del juez y un profesional especializado

• en una sala adecuada y con espejo unidireccional o con monitores de televisión en los que las partes puedan presenciar la exploración

• al final de la exploración, las partes harán sus preguntas a través del juez

• la declaración se grabará en vídeo a fin de que, en su caso, pueda ser apreciada por el órgano sentenciador en la fase del juicio oral

La instrucción.

Las pruebas periciales deberían de ser las imprescindibles y, en todo caso, habrían de prac-

ticarse sólo una vez por peritos designados por el juez y con la conformidad de las partes.

Deberían de evitarse las diligencias consistentes en careos o reconstrucciones de los hechos.

El juicio oral

El niño debería de ser asistido por un profesional.

Habría que evitar el enfrentamiento con el agresor, procurar la protección visual del menor, siempre que sea necesario, y preservar la intimidad del menor celebrando el juicio a puerta cerrada.

Las conformidades se habrían de producir antes de la citación del niño a juicio.

Los juicios en los que haya niños se deberían de señalar en primer lugar (ha de ser el primer juicio del día).

La declaración del menor se debería de hacer en una sala adecuada y se le habría de facilitar la comprensión, utilizando un lenguaje sencillo. También sería necesario evitar aquellos formalismos que no vulneran derechos ni garantías (la toga, la distancia física con el tribunal, etc.).

ANEXO 1

Hospitales de referencia de la Comunidad Foral de Navarra para atender menores en casos de urgencia.

Municipio	Centro
Pamplona	Hospital de Navarra
	Hospital Virgen del Camino
Tudela	Hospital Reina Sofía
Estella	Hospital García Orcoyen

Instituciones firmantes:

• Excmo. Sr. Consejero de Interior, Justicia de Justicia de Navarra y Administración Local

• Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Superior

• Excmo. Sr. Consejero de Salud

• Excmo. Sr. Consejero de Bienestar,Deporte y Juventud

• Excmo. Sr. Delegado del Gobierno en Navarra

• Excmo. Sr. Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Navarra

• Exma. Sra. Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

• Ilmo. Sr. Decano del Colegio de Abogados de Pamplona

• Ilmo. Sr. Decano del Colegio de Abogados de Tudela

• Ilmo. Sr. Decano del Colegio de Abogados de Tafalla

• Ilmo. Sr. Decano del Colegio de Abogados de Estella

• Ilmo. Sr. Presidente del Colegio de Psicólogos de Navarra".

La propuesta de borrador de protocolo fue respondida por los consejeros de Salud y Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno foral, Sres. Cervera (20 febrero 2002) y Ayesa (8 marzo 2002), respectivamente, con similar texto:

RESPUESTA DEL CONSEJERO DE SALUD

"En relación con su escrito de fecha 29 de enero de 2002 sobre la atención a víctimas del delito y la previsión de esa Institución de abordar un proyecto de protocolo al respecto, le señalo que de acuerdo con las competencias que ostenta el Gobierno de Navarra, le corresponde dicha función al Ejecutivo Foral, y no así a la Institución del Defensor del Pueblo.

A tal efecto, la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra establece su carácter de alto comisionado del Parlamento de Navarra, designado por éste para la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y ejerciendo como función primordial la de salvaguardar a los ciudadanos frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración. Así lo expresa el artículo 1.1. de la referida Ley Foral con el alcance competencial que contemplan los artículos 11 a 17.

En Navarra en este momento no existen problemas ni deficiencias dolosas o víctimas sin atender o atendidas inadecuadamente. Precisamente desde 1996 se viene trabajando bajo la coordinación de la oficina de Atención a las Víctimas del Delito del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, ya no sólo en el diseño sino en la ejecución diaria de un procedimiento de coordinación permanente integral de asistencia a las víctimas.

En la actualidad, este trabajo coordinado supone la existencia de una red de asistencia permanente constituida por:

1.– Departamento de Presidencia, Justicia e Interior:

Oficina de Atención a las Víctimas del Delito. Desde 1999 ha establecido acuerdos de colaboración con:

– Tribunal Superior de Justicia de Navarra. -Audiencia Provincial.

– Decanato de Juzgados de Pamplona. -Fiscalía.

– Dirección Médica Forense del Tribunal Superior de Justicia. -Colegio de Psicólogos de Navarra. -Subdirección de Salud Mental.

– Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Policía Local, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía).

– Servicio de Atención Jurídica a la Mujer. -SOS Navarra.

– Servicio de Policía Foral.

2.– Departamento de Salud:

– Dirección General de Salud.

– Subdirección de Salud Mental (en especial Unidad Infanto-Juvenil).

– Servicios de urgencia de Atención Primaria y Hospitales.

– Servicio de Docencia, Investigación y Desarrollo Sanitario.

3.– Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud:

– Instituto Navarro de Bienestar Social, y en especial, la sección de familia y los recursos de acogida.

– Instituto Navarro de la Mujer y, en especial el Servicio de Atención Jurídica a la Mujer.

En conclusión, debo afirmar que existen protocolos, acuerdos y sistemas de coordinación permanentes entre todos los especialistas en asistencia a las víctimas de delitos en Navarra, y por ello considero innecesario e improcedente competencialmente, que esa Institución elabore un protocolo al respecto.

No obstante, le reitero como siempre la disposición de este Departamento a colaborar permanentemente en los cometidos que tiene encomendados la Institución del Defensor del Pueblo.

El Consejero de Salud".

RESPUESTA DEL CONSEJERO DE BIENESTAR SOCIAL, DEPORTE Y JUVENTUD

"En contestación a su carta de fecha 29 de enero, en la que planteaba la posibilidad de que este Departamento participase en la elaboración de un Protocolo sobre tratamiento de los casos de abusos a menores y mujeres, tengo a bien manifestarle lo siguiente:

La Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, establece en su artículo 1.1 que el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra es el alto comisionado del Parlamento de Navarra, designado por éste para la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y cuenta como función primordial la de salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de la Adminístración.

Por el contrario, este Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, y en concreto los Organismos Autónomos: Instituto Navarro de la Mujer e Instituto Navarro de Bienestar Social, tienen atribuida, entre otras, la competencia para realización de cuantas actuaciones se consideren necesarias conducentes a la eliminación efectiva de todas las formas de discriminación en las mujeres, y de la protección v tutela de menores respectivamente.

A tal efecto. y entre las muchas actividades que dichos Organismos realizan para el mejor cumplimiento de sus fines, el Instituto Navarro de la Mujer, junto con la Comisión Interdepartamental para la atención a las mujeres víctimas de violencia física y/o psicológica y agresiones sexuales, en 1998 consensuó unos acuerdos, que han conducido al diseño y puesta en marcha de un protocolo de actuación conjunta, cuya fotocopia se adjunta.

Asimismo, en el recientemente aprobado Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social en Navarra, se contemplaba la necesidad de contar con un manual de intervención para los casos de desprotección, que se está elaborando en la actualidad, si bien con anterioridad a la aprobación del citado Plan, desde la Sección de Infancia "¡ Juventud del Instituto Navarro de Bienestar Social, y con carácter habitual, se mantienen reuniones periódicas con la Fiscalía de Menores y la Policía Foral para establecer unos cauces de actuación en estos casos de despro-

tección. así como para mantener la coordinación necesaria entre todas las instancias implicadas.

Por todo ello, no se considera oportuno desde el ámbito competencial, ni necesario, desde el punto de vista técnico, elaborar ningún otro protocolo de actuación en relación con la cuestión planteada.

Pamplona, 8 de marzo de 2002

El Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud".

Posteriormente, el día 9 de abril de 2002 era asesinada Dª. Ana Alicia Arístregui, vecina de Villava, y detenido su esposo, denunciado anteriormente por la víctima por malos tratos y amenazas. Cuarenta días después –19 de mayo de 2002– era suscrito un denominado "Acuerdo Interinstitucional para la Atención Integral a Mujeres Víctimas de maltrato doméstico y/o agresiones sexuales", cuyo texto se reproduce y que daba soporte al documento denominado "Protocolo de actuación conjunta a las mujeres maltratadas y/o agredidas sexualmente en Navarra" elaborado en 1988 por el Instituto de la Mujer (Departamento de Bienestar Social, Juventud y Deporte).

"ACUERDO INTERINSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A MUJERES VÍCTIMAS DE MALTRATO DOMÉSTICO Y/O AGRESIONES SEXUALES EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. En Pamplona a 16 de mayo de 2002.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y COMPROMISO DE LAS PARTES

SE REUNEN

Representantes del Gobierno de Navarra, de la Delegación del Gobierno en Navarra, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en representación del Consejo General del Poder Judicial y representantes de la Fiscalía de Navarra.

EXPONEN

La violencia que en sus diferentes formas se ejerce contra las mujeres supone un serio atentado contra la dignidad e integridad física y moral de éstas y. en consecuencia. una grave e intolerable violación de los derechos humanos.

Para referirse a la violencia que sufren las mujeres en el ámbito familiar, se han utilizado diferentes términos como violencia doméstica y malos tratos familiares. Las difícultades para establecer una definición precisa y bien delimitada de este concepto, son inherentes a la heterogeneidad de estos comportamientos, que incluyen la existencia de agresiones de carácter físico, psicológico vIo sexual, la condición de permanencia, cronicidad o cierta periodicidad de estos comportamientos violentos que sufren a manos de sus maridos. compañeros, incluso hijos y otros familiares.

El maltrato doméstico y las agresiones sexuales son dos formas concretas de violencia contra las mujeres que se producen en todas las edades, grupos sociales, culturas y países y suponen un problema social y familiar de enorme magnitud debido a su incidencia, a la gravedad de las secuelas tanto físicas como síquicas producidas en las víctimas, así como al alto coste social y económico que supone para el conjunto de la sociedad.

La naturaleza de estas agresiones, –fundamentalmente el hecho de que se produzcan mayoritariamente en el ámbito familiar y que tradicionalmente haya existido una amplia tolerancia social ante estas conductas– hace que las víctimas, en muchos casos, se encuentren en una especial situación de indefensión. Por ello. es fundamental la intervención coordinada y el establecimiento de procedimientos homogéneos de actuación por parte de los poderes públicos, de modo que se garantice una protección integral (sanitaria, policial, judicial y social a las víctimas. Asimismo, el establecimiento de este tipo de procedimientos favorecerá la puesta a disposición judicial de la presunta persona agresora y reducirá el sentimiento de impunidad que existe en la sociedad en relación a este tipo de conductas delictivas.

La violencia de género también se extiende por nuestra Comunidad Foral y se ejerce dentro de la familia, y en la sociedad en general. Cada año aumentan las denuncias policiales, y son más las mujeres que solicitan información, asesoramiento, servicios de atención específica y de acogida.

(En el año 2001 ascendió a 638 el número de denuncias en las dependencias de los diferentes cuerpos de seguridad en Navarra).

La necesidad de la intervención por parte de los poderes públicos para erradicar la violencia contra las mujeres está recogida, entre otros, en los siguientes documentos internacionales: Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Declaración de Viena sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993); Declaración y Plataforma de acción adoptadas en la Cuarta Conferencia sobre la Mujer de Beijing; Resolución del Parlamento europeo de 11 de

junio de 1986 sobre Agresiones a la Mujer; y Resolución del Parlamento europeo de 16 de septiembre de 1997 sobre una Campaña europea sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres.

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) que entró en vigor el 22 de diciembre de 2000, y que fue ratificado por España, ha supuesto un gran impulso para la lucha contra todo tipo de violencia de género y el establecimiento de Planes integrales contra la misma por los países firmantes.

En marzo del año 2001 el Consejo General del Poder Judicial aprueba el Informe sobre la problemática jurídica derivada de la violencia doméstica que se acompaña de una guía práctica de actuación en los órganos judiciales, en el marco de la ley de Enjuiciamiento Criminal y otras leyes. Dicho informe comienza reconociendo la violencia doméstica como uno de los problemas más acuciantes de la sociedad actual cuya solución pasa por una acción coordinada en los diversos aspectos en los que incide esta problemática y desde las diferentes instancias implicadas.

Por su parte el Parlamento de Navarra ha hecho varias declaraciones institucionales en las que reconoce la violencia de género como una auténtica lacra social, e insta a toda la sociedad navarra a luchar contra ella.

El Gobierno de Navarra, a través del Instituto Navarro de la Mujer y con la colaboración de los organismos directamente implicados ha planificado y diseñado un conjunto de medidas que constituyen toda una acción integral conjunta, en la que se recogen las líneas básicas de prevención e intervención de los poderes públicos en relación a la violencia contra las mujeres en Navarra.

Fue en Mayo de 1997 cuando se constituyó una Comisión Interdepartamental sobre el maltrato y las agresiones sexuales a mujeres de Navarra, con representantes de todas las instancias jurídicas, sanitarias, policiales y sociales, con el fin de aunar sus esfuerzos y elaborar un Protocolo de actuación conjunta, que ofreciera a las víctimas una atención integral y ágil, evitando la duplicidad de trámites y actuaciones.

Desde 1998 se viene desarrollando en todo el territorio foral esta coordinación de actuaciones, que junto con los nuevos recursos y actuaciones promovidas por el Gobierno de Navarra, y la cooperación de las Fuerzas de Seguridad y Agentes Sociales, ha contribuido a que la incidencia del problema en Navarra sea mucho menor que en otras comunidades y a un compromiso entre las partes por la mejora contínua en la atención a las víctimas.

Resulta, pues, conveniente alcanzar un Acuerdo institucional al más alto nivel, que coordine y dé soporte a todas las actuaciones legales, policiales, sanitarias y sociales necesarias para la erradicación de este mal y la atención a las víctimas.

Por todo lo expuesto, las partes intervinientes, en la representación que ostentan

ACUERDAN

PRIMERO.– Es objeto del presente Acuerdo lograr la máxima y mejor coordinación entre las Instituciones implicadas en la asistencia a víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales y establecer unas pautas de actuacíón homogéneas en toda la Comunidad Foral de Navarra que redunden en beneficio de la atención a las propias víctimas y de la puesta a disposición judicial de la persona presuntamente agresora.

SEGUNDO. -Las Instituciones firmantes se comprometen a adecuar su actuación en los casos de denuncias penales derivadas de situaciones de maltrato doméstico v/o agresiones sexuales a mujeres, al Protocolo de actuación que se adjunta; todo ello, dentro del máximo respeto a sus respectivas competencias, leyes de procedimiento y, en especial, a la independencia judicial.

TERCERO. -Con el fin de favorecer la efectiva aplicación de las medidas y pautas de actuación contempladas en el Protocolo de actuación, los representantes de la Administración de Justicia y la Fiscalía ante ese Tribunal, difundirán los contenidos del Protocolo de actuación entre todas y todos los Jueces y Fiscales implicados en la persecución de infracciones penales derivadas de situaciones de maltrato doméstico y agresiones sexuales.

CUARTO. -A los mismos efectos de garantizar la efectiva aplicación de las medidas y pautas de actuación contempladas en el Protocolo de actuación, el resto de Instituciones firmantes, en el ámbito de sus competencias, llevarán a cabo las siguientes actuaciones:

Difundir los contenidos del Protocolo de actuación entre todas y todos los profesionales que integren o dependan de cada una de las Instituciones firmantes y que estén implicados en la atención a víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales. Para ello se utilizarán los medios que se consideren más oportunos en cada caso:

remisión del contenido de los Acuerdos, instrucciones, circulares, folletos.

Establecer planes de formación contínua sobre la actuación en casos de maltrato doméstico y agresiones sexuales, haciendo especial referencia a las pautas contenidas en el Protocolo de actuación, dirigidos a las y los profesionales que integren o dependan de cada una de las Instituciones firmantes y que estén implicados en la atención a víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales.

Habilitar los recursos humanos, materiales y técnicos necesarios para garantizar la efectiva aplicación de los contenidos del presente Acuerdo de Coordinación.

QUINTO. -Se crea una Comisión de Seguimiento como órgano encargado del seguimiento y evaluación de la ejecución de los contenidos del presente Acuerdo de Coordinación.

Las funciones de la Comisión de Seguimiento serán las siguientes:

Analizar la aplicación de los contenidos del presente Acuerdo Interinstitucional para la atención integral a mujeres víctimas de maltrato doméstico vIo agresiones sexuales.

Proponer a las Instituciones firmantes cuantas acciones se estimen convenientes en orden a la aplicación efectiva de las medidas y pautas recogidas en el Acuerdo.

Realizar propuestas de actuación conjunta entre las Instituciones firmantes así como de coordinación de las intervenciones y actuaciones que afecten a varias Instituciones en relación a la materia objeto del presente Acuerdo.

Elaborar propuestas para adaptar los contenidos del Acuerdo de actuación a las nuevas iniciativas o circunstancias que puedan surgir durante la vigencia del mismo.

Elaborar al final de cada año, un informe de seguimiento y evaluación del nivel de cumplimiento de los contenidos del presente Acuerdo. En el mismo se hará referencia, por una parte, a las acciones desarrolladas por cada una de las Instituciones firmantes a efectos de garantizar la efectiva aplicación de las medidas y pautas contempladas en el Protocolo en el ámbito de intervención de cada una de las Instituciones. A tal fin, cada institución remitirá a la Comisión de Seguimiento un informe de seguimiento y evaluación respecto de su propio ámbito de actuación con un mes de antelación a la celebración de la reunión correspondiente de la Comisión.

Cualesquiera otras que le sean atribuidas

La Comisión de Seguimiento estará presidida por la Directora del Instituto Navarro de la Mujer y, además, estará compuesto por representantes de las siguientes Instituciones:

• Instituto Navarro de Bienestar Social, Deporte y Juventud

• Consejo General del Poder Judicial

• Fiscalia del Estado en Navarra

• Departamento de Presidencia, Interior y Justicia Federación Navarra de Municipios y Concejos

• Departamento de Salud

• Un/a representante de cada uno de los Cuerpos de Seguridad

• Un/a representante del SAM. (Colegios de Abogados de Navarra)

• Una representante del Servicio Navarro de Empleo

• Un/a representante de la Dirección General de Vivienda

• La Jefa de la Sección de estudios y programas del Instituto Navarro de la Mujer ejercerá las funciones de Secretaria de la Comisión.

La Comisión podrá funcionar en Pleno y en Subcomisiones para el estudio de temas específicos, correspondiendo al Pleno el nombramiento de las personas integrantes del mismo que formarán parte de cada una de las subcomisiones. No obstante, las Subcomisiones podrán nombrar e integrar dentro de ellas, con voz y sin voto, a personas expertas en la materia.

El Pleno de la Comisión celebrará al menos dos sesiones ordinarias al año, al inicio de cada ejercicio ya la finalización del mismo. Además podrá celebrar sesiones extraordinarias a iniciativa de la Presidencia o a petición de dos tercios de sus integrantes. En este caso la petición habrá de realizarse por escrito y contendrá la propuesta motivada de los asuntos a tratar. La Presidencia convocará la reunión extraordinaria dentro de los quince días siguientes al de la solicitud y el orden del día incluirá necesariamente los puntos solicitados, pudiendo la Presidencia adicionar otros.

Con el fin de prestar el apoyo técnico necesario a las y los miembros de la Comisión de Seguimiento para el correcto desempeño de sus funciones, se creará un Grupo Técnico Interinstitucional integrado por personas técnicas representantes de las Instituciones parte en el presente Acuerdo

y designadas por éstas a tal fin. Bajo la coordinación de la persona que represente al Instituto Navarro de la Mujer, el Grupo Técnico Interinstitucional se reunirá, al menos, dos veces al año, al objeto de elaborar propuestas para su posterior estudio y, en su caso, aprobación por parte de la Comisión de Seguimiento.

SEXTO. -El presente Acuerdo tendrá efectos desde el día de su firma hasta el 31 de diciembre de 2002 y se prorrogará tácitamente, salvo que medie renuncia expresa de alguna de las partes.

Y en prueba de conformidad con cuanto antecede, firman el presente Acuerdo, en el lugar y fecha indicados en el encabezamiento.

– Por el Gobierno de Navarra: Excmo. Sr. D. Miguel Sanz Sesma

– Por la Delegación del Gobierno en Navarra: Excmo. Sr. D. José Carlos Iribas Sánchez de Boado

– Por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra: Excmo. Sr. D. Rafael Ruiz de la Cuesta".

I- 04.01 RECOMENDACIÓN SOBRE LA ELABORACIÓN DE UN PROTOCOLO SOBRE MALTRATO Y ABUSOS A MENORES EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

La clara discrepancia sobre el criterio que los consejeros de Salud y Bienestar Social, Deporte y Juventud manifiestan sobre cuáles son las competencias y marco de actuación que la Ley prevé para esta Institución no deja de ser un debate de menor interés para el conjunto de los ciudadanos y, como mucho, un apunte sobre la necesidad de que la propia Administración foral ajuste decididamente su actuación al marco institucional que el Parlamento puso en marcha con la aprobación mayoritaria de la Ley sobre el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral. Más preocupante es que los ciudadanos encuentren en la Administración la debida defensa de sus derechos, y la diligencia necesaria para anticiparse a situaciones de atentado a esos derechos, a veces inevitables, a veces previsibles desde la aplicación de criterios de actuación con la agilidad que la Administración debe poner en práctica ante este tipo de situaciones, máxime cuando la base que soporta dicha actuación, como se afirma, está acordada desde hace años.

A partir de la puesta en marcha por el Gobierno del Protocolo sobre violencia doméstica anteriormente citado, esta Institución consideró ya entonces que el anuncio de una siguiente iniciativa de la Administración foral respecto un protocolo similar sobre abusos y malos tratos a menores requería un análisis más profundo sobre la situación en este sentido, a partir de las quejas que llegaron con anterioridad a la Institución y del sentir de quienes habían colaborado en la elaboración del borrador de protocolo genérico ya citado.

Transcurridos ocho meses desde la firma del protocolo propuesto por el Gobierno y dado que el anunciado sobre menores no era aprobado, esta Institución decidió redactar una Recomendación que contuviese los criterios que ya se habían analizado con anterioridad y que se consideraban oportunos de incluir en un posible futuro protocolo y que, de forma coordinada y estable, afrontase la falta de información y situaciones de descoordinación que se registran entre las Administraciones que se ven afectadas por estos casos de violencia o abusos a menores.

Para la elaboración de dicha Resolución, que pretende un caracter divulgativo añadido, se contó con la colaboración de:

– Tribunal Superior de Justicia de Navarra

– Fiscal encargado de Protección de Menores. TSJN

– Fiscal encargada de Asuntos de Violencia Doméstica. TSJN

– Colegios de Abogados de Pamplona, Tudela, Estella y Tafalla.

– Colegio Oficial de Psicólogos de Navarra

– Organización No Gubernamental «Save the Children».

– D. Félix Pantoja. Vocal del Consejo General del Poder Judicial. Exfiscal de Menores de Madrid

TEXTO DE LA RECOMENDACIÓN

RECOMENDACIÓN SOBRE LA ATENCIÓN, PROCEDIMIENTO Y SEGUIMIENTO DE LOS CASOS DE ABUSOS SEXUALES O MALOS TRATOS A MENORES

1. INTRODUCCIÓN

El maltrato infantil, como expresión máxima de desamparo y desprotección, es un problema social y de salud de primer orden. Su importancia real en nuestro medio es desconocida al ignorarse la epidemiología, factores predisponentes, clínica, formas de detección, diagnóstico, secuelas a corto, medio y largo plazo y mortalidad en la totalidad y en cada uno de los tipos de maltrato.

Un sentimiento más humanitario de la sociedad ante los casos de malos tratos a menores, la participación activa de los medios de comunicación y la realidad del incremento de estos casos, han provocado una progresiva concienciación ante esta realidad social y la consiguiente necesidad de proteger al sujeto jurídico más vulnerable de estos abuso: los menores.

La negligencia, maltrato emocional y el maltrato físico son los tipos de abuso que ocupan los lugares más destacados. Con respecto al abuso sexual, resultados de encuestas realizadas a población adulta (Félix López,1994) revelan que el 18,9% manifiesta haber sufrido abusos sexuales en la infancia, 15% de los varones y 22% de las mujeres.

Un rasgo característico es que no se de un solo tipo de maltrato, sino que es frecuente la combinación con otros tipos de maltrato. Igualmente es característico que el maltrato sea reiterado.

El fomento de las actuaciones de carácter preventivo y la detección precoz constituyen una de las actuaciones principales en los casos de riesgo social o maltrato infantil. Proporcionar la información y formación necesaria a estos profesionales para que puedan identificar estas situaciones desde las primeras señales de alarma, así como la forma de orientarlas o tratarlas es fundamental para que el maltrato infantil no llegue a producirse.

Mientras no se disponga de datos reales, las políticas de promoción y atención a la infancia y de prevención del maltrato infantil pueden ser inadecuadas, ya que se desconoce si el numero de casos y su importancia justifican los recursos asignados o éstos deberían transferirse a otros programas sociales o si los casos detectados desde los distintos ámbitos corresponden a la realidad o son solo una pequeña parte.

La complejidad de este problema requiere también soluciones complejas que no pueden ser abordadas desde un solo ámbito de actuación. Por lo que es necesaria la implicación de todas las instituciones y de los profesionales que atienden desde una u otra área a la infancia y la familia.

En diversas ocasiones, las instituciones, los servicios especializados y los profesionales vinculados a esta temática han considerado la conveniencia de elaborar protocolos básicos de actuación en casos de abusos sexuales y otros malos tratos a menores.

El objetivo en todas esas iniciativas ha sido el de coordinar los esfuerzos personales y materiales de todas las instituciones para la protección de los menores y sus derechos y en defensa de su plena integridad y dignidad: El menor —niño o adolescente menor de 18 años— es una persona especialmente vulnerable que es necesario proteger ante cualquier situación de riesgo que pueda generarse en su entorno personal, familiar y social, a fin de garantizar su desarrollo integral a todos los niveles y hay que partir de la base que los malos tratos no son sólo actos de brutalidad aislados, sino también aquel conjunto de acciones y omisiones negligentes que minoran sus derechos.

Por tanto, la finalidad esencial es la protección al menor de las diversas situaciones de riesgo en que pueda verse inmerso y que puedan generarle diferentes tipos de maltrato: físico, psíquico, sexual, de desatención..., a la vez que mejorar la coordinación de todas las instituciones y favorecer que las actuaciones que se lleven a cabo con el menor sean las estrictamente necesarias, sin menguas de las garantías procesales, asistenciales y de protección y, de este modo evitar, la repetición de diligencias, declaraciones y exploraciones que puedan agravar su delicada situación emocional y la victimización.

Aunque generalmente se asocia el maltrato infantil al contexto familiar, el niño se desarrolla en distintos ámbitos o espacios vitales. Es cierto que la incidencia y prevalencia del maltrato es mayor en la familia y que la severidad del daño es igualmente mayor cuando tiene a la familia como escenario. Esto no debe justificar, sin embargo, el olvido o la falta de atención al abuso sufrido en la escuela, el hospital, el juzgado o en un centro de acogida. La responsabilidad es cualitativa y cuantitativamente diferente en estos casos. Cuando el Estado, la Administración pública o cualquier institución asumen la responsabilidad de un niño o niña por un período de tiempo o de modo permanente se está diciendo de manera implícita que se es capaz de atender a ese niño o niña mejor que su familia. Es por esta razón por la que las instituciones no pueden “permitir” el abuso en su seno y han de trabajar cotidianamente en su evitación. Tanto es así que la eficacia en esta tarea podría ser considerada uno de los indicadores más poderosos de la calidad de la atención que la institución presta.

En este sentido, la protección de este derecho debe pasar, necesariamente, además de por coordinar las actuaciones a fin de conseguir un adecuado seguimiento de la víctima y aligerarle el

impacto ocasionado cuando la situación de agresión ya se ha producido, también, en una fase anterior, por prevenir y detectar precozmente los riesgos.

2. DEFINICIÓN Y TIPOLOGÍA DE LOS MALOS TRATOS INFANTILES

Un menor es maltratado cuando es objeto de violencia física, psíquica y/o sexual de hecho o por omisión, ya sea por personas o instituciones de las que depende su desarrollo o por cualquiera otra.

Existen diferentes tipos de maltrato:

—Maltrato físico

—Maltrato por negligencia y abandono

—Maltrato prenatal

—Maltrato psicológico o emocional

—Maltrato sexual

—Abandono emocional

—Sumisión quimicofarmacéutica

—Maltrato institucional

—Explotación laboral

—Explotación sexual

Maltrato físico: es cualquier acción no accidental de los padres o personas que atienden al menor, que le provoque daños físicos o enfermedades.

Maltrato por negligencia y abandono: se da cuando las necesidades básicas del menor no son atendidas temporal o permanentemente por ninguno de los miembros del grupo con que convive (alimentación, higiene, atención médica, educación, vestimenta, vigilancia, seguridad, etc...).

Maltrato prenatal: se produce cuando la mujer en proceso de gestación no atiende los cuidados que su estado requiere, con riesgo de perjudicar al feto

Maltrato psicológico o emocional: son aquellas situaciones en que los adultos responsables del menor, con actuaciones o privaciones, le provocan sentimientos negativos para con su propia autoestima y limitan su proceso de crecimiento y socialización (menosprecio continuado, rechazo verbal, insulto, intimidación y discriminación).

Maltrato sexual: es aquella situación en que el niño o adolescente es utilizado a través del engaño, la intimidación, la violencia... para satisfacer los deseos sexuales del adulto, ya sea participando en actividades que tienen como finalidad la obtención del placer sexual o presenciándolas; actividades éstas, para las que el menor, de acuerdo con su desarrollo, no está preparado y que, por tanto, no tiene capacidad para consentir (incesto, violación, tocamientos, seducción verbal, masturbación en presencia de un menor, pornografía, explotación sexual...).

Abandono emocional: situación en que el menor no recibe el afecto, la estimulación, el apoyo y la protección necesarios en cada estadio de su evolución y que inhibe su óptimo desarrollo. Existe una falta de respuesta, de los padres o personas que le cuidan, a las expresiones emocionales del menor o a sus intentos de aproximación o interacción.

Sumisión químico-farmacéutica: menor sometido a cualquier tipo de droga sin necesidad médica. Esta sumisión —que le incapacita para el desarrollo de autonomía, resistencia o control— puede ser causada por el síndrome de Münchausen por poderes, en que, por trastorno psíquico de padres o cuidadores, se simulan enfermedades del menor, se le somete a continuas exploraciones médicas o a ingresos hospitalarios, alegándose síntomas ficticios o generados de manera activa por el propio adulto.

Maltrato institucional: se entiende por maltrato institucional cualquier legislación, procedimiento, actuación u omisión procedente de los poderes públicos, o bien derivada de la actuación individual del profesional, que se relacione directamente e indirectamente con el mundo del menor y que pueda generar situaciones que le impidan su mejor desarrollo.

Explotación laboral: situación en que se utiliza un menor en edad no laboral para trabajos donde se obtiene cualquier tipo de ganancia (puede ir desde la dureza física hasta la utilización pasiva o activa para la mendicidad).

Explotación sexual: se da cuando el niño es obligado o inducido a actividades de prostitución y/o pornografía.

3. OBJETIVOS

El objetivo de esta resolución es que la prevención, la actuación y el seguimiento de abusos y malos tratos hagan más eficaz, ágil y positiva la atención a la víctima, gracias a las experiencias puestas en común, a la coordinación y al trabajo de los profesionales y organismos implicados y que, en este sentido, la Administración Foral, en coordinación con el conjunto de Administraciones

Públicas presentes en Navarra con incidencia o protagonismo en estos aspectos de la protección del menor, inicie a la mayor brevedad un protocolo de similares características a los elaborados en otras Comunidades Autónomas.

4. EL MALTRATO A MENORES

El maltrato a la víctima consecuencia de toda acción delictiva, resulta particularmente agravado en el caso de que sea el menor quien lo sufra por poderle afectar de modo negativo a su bienestar físico y equilibrio psicológico, pudiendo comprometer gravemente su crecimiento y el desarrollo armónico de su personalidad en sus diferentes aspectos: físico, intelectual, emotivo, sexual y social.

Cuando se produce maltrato a menores quedan afectados los bienes jurídicos sujetos al ámbito de protección del artículo 15 de la Constitución Española como son el derecho a la vida y a la integridad física y moral, y los previstos en el artículo 39 que garantiza, constitucionalmente, la protección social, económica y jurídica de la familia, y en especial, la protección integral de los hijos para el desarrollo de su personalidad como miembros del grupo familiar. A estos efectos el concepto de familia se debe entender en sentido amplio, incluyendo cualquier unidad de convivencia de la que forme parte el menor.

En esta materia resulta especialmente relevante el ámbito relacional en que se produce el maltrato, pues la gravedad del mismo hecho delictivo dependerá del nivel de relación que tenga el menor con el agresor, y también de las circunstancias objetivas de la acción .

Así, incrementa el daño:

– El hecho de que el maltrato se produzca en el seno familiar.

– Que el agresor sea quien ostente la patria potestad y la obligación de guarda y custodia.

– La habitualidad del maltrato.

– Que las agresiones tengan naturaleza sexual.

Estas circunstancias conllevan consecuencias más perjudiciales para el menor, además de las propias del delito, ya que afectan el correcto desarrollo de su personalidad.

En relación a los ámbitos en que se produce la acción delictiva, es necesario distinguir los siguientes:

Ámbito familiar: Dentro de esta categoría podemos distinguir la familia nuclear (convivientes) y la familia extensa, constituida por personas con las que se mantienen diversos lazos de parentesco (tíos, primos, abuelos...). Las agresiones que se producen en este ámbito son las mas graves, si tenemos en cuenta la importancia que tiene la familia para el desarrollo del menor. En este ámbito las relaciones de superioridad entre unos miembros sobre otros, en función de su distinta responsabilidad, son especialmente determinantes para valorar la gravedad de los hechos.

Ámbitos extrafamiliares: Fuera del hogar familiar el menor también se relaciona con personas distintas. Acude de modo habitual a escuelas, guarderías, centros deportivos, etc..., donde, asimismo, se promueve el desarrollo de intereses vitales del menor. En estos ámbitos, aunque en menor medida que en el familiar, también tiene repercusión la especial situación de superioridad que ostentan quienes están a cargo de la guarda y custodia de los menores.

También el menor es usuario de espacios de uso público – calles, parques, cines, centros de ocio, comercios – en los que, asimismo, puede ser objeto de agresión por parte de terceros sin una especial relación de dependencia. En estos supuestos, la agravante de superioridad o prevalencia opera con menor intensidad.

5. REFERENCIA A LOS TIPOS PENALES.

La tipología de acciones que comprenden el concepto de maltrato, según el Código Penal, es muy variada, ya que los ilícitos contemplados en esta norma pueden afectar al derecho a la vida, la integridad física y moral, al derecho a la libertad en general, y sexual en particular, entre otros. Pero el objeto de este estudio lo vamos a centrar en determinados tipos penales que poseen unas características tales que obligan a un tratamiento específico. Este tipo de actuaciones sancionadas penalmente se contemplan en el Título VIII del Código Penal relativo a los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales, y en el artículo 153 que tipifica como delito el ejercicio habitual de violencia física o psíquica entre cónyuges o similares, ascendientes, menores o incapaces que convivan con el agresor o tengan una relación de dependencia con él, todo ello según las reformas operadas por las Leyes Orgánicas núms. 11/1999, de 30 de abril, y 14/1999, de 9 de junio.

Aparte de su consideración como ilícitos penales, este conjunto de delitos posee algunos rasgos específicos derivados de la condición de la

víctima, de la naturaleza y características del hecho delictivo e, incluso, por poder afectar al normal desarrollo del proceso penal. Estos rasgos serían básicamente los siguientes:.

– Al ser el menor una posible víctima de este tipo de delitos, su desarrollo intelectual, emotivo, sexual y moral puede verse gravemente afectado, como también su adecuada socialización.

– La relación de íntima dependencia del menor con su posible agresor agrava el daño infligido, siendo previsible la continuidad de la relación familiar tras el cumplimiento de la condena, lo cual obliga a considerar la pena como parte de un tratamiento más global que debe ser garantizado.

Estas acciones también conllevan repercusiones familiares graves: situación de riesgo para otros menores convivientes; dificultades económicas derivadas de la imposición de la pena; posible ruptura de lazos familiares, entre otros, que añadirían nuevos perjuicios al menor.

La prueba de la comisión de estos delitos presenta serias dificultades por el hecho de que pueden cometerse en la intimidad del domicilio, y que, en muchas ocasiones, la única prueba la constituye la declaración del menor.

En consecuencia, las medidas cautelares a adoptar y las actuaciones procesales seguidas para esclarecer los hechos, deberán adaptarse a las circunstancias explicadas anteriormente.

Seguidamente, pasaremos a relacionar los tipos delictivos seleccionados en función de los criterios antes reseñados.

5.1. Delitos de naturaleza sexual

5.1.1. Agresiones sexuales

Constituyen agresiones sexuales los atentados contra la libertad sexual de otra persona (artículo 178) y la violación (artículo 179), delitos cometidos siempre con violencia o intimidación.

Se consideran entre otras agravantes de estos delitos, la vulnerabilidad de la víctima por razón de su edad, y, en todo caso, cuando sea menor de trece años. También cuando el autor se haya prevalido de una relación de superioridad o parentesco directo por ser ascendiente, descendiente o hermano, por naturaleza o adopción, o afines (artículo 180).

5.1.2 Abusos sexuales

Se consideran abusos sexuales los mismos hechos delictivos del apartado anterior pero cometidos sin violencia ni intimidación y sin que medie el consentimiento de la victima. En todo caso, los abusos sexuales cometidos con menores de trece años se considerarán no consentidos. Tampoco se considerará válido el consentimiento cuando se obtenga prevaliéndose el agresor de una posición de superioridad manifiesta (artículos 181 y 182).

También se consideran abusos sexuales los mismos actos realizados con engaño en el supuesto de que se trate de mayores de trece años o menores de dieciséis (artículo 183).

En todos estos supuestos, la vulnerabilidad derivada de la edad, y el hecho de que la víctima sea menor de trece años, constituyen agravantes, así como haberse prevalido el autor de su relación de superioridad o parentesco, en los mismos casos establecidos para las agresiones sexuales.

5.1.3 Acoso sexual

Se considera acoso sexual solicitar favores de esta naturaleza en el ámbito laboral, docente, o similares, de forma continuada o habitual, provocando a la víctima una situación objetiva, gravemente intimidatoria, hostil o humillante.

Constituyen agravantes del delito la situación de superioridad laboral, docente o jerárquica del agresor así como la especial vulnerabilidad de la víctima por razón de su edad (artículo 184).

5.1.4. Exhibicionismo y provocación sexual

En estos delitos la víctima siempre ha de ser menor de edad y se tipifican como tales el hecho de ejecutar o hacer ejecutar a otra persona actos de exhibición obscena (artículo 185), y la difusión o exhibición de material pornográfico (artículo 186).

5.1.5. Prostitución de menores

Constituye delito la inducción o el favorecimiento a la prostitución de una persona menor de edad. Se tipifican como agravantes el hecho de que el autor se prevalezca de su condición de autoridad o de funcionario o la pertenencia del culpable a una asociación u organización que se dedique a tal actividad (artículo 187).

Asimismo, constituye delito provocar la prostitución de una persona mediante intimidación, violencia o engaño o abusando de una situación de superioridad o de necesidad, así como favorecer la entrada, estancia o salida del territorio nacional de personas con la misma finalidad y sirviéndose de iguales medios.

Se tipifican como agravantes de este delito que el autor se prevalezca de su condición de

autoridad o funcionario o el hecho de que las víctimas sean menores de edad (artículo 188).

5.1.6. Pornografía y corrupción de menores

Se considera delito de pornografía el uso de menores para exhibiciones de contenido sexual, la obtención de materiales pornográficos, su posesión y difusión.

Asimismo se tipifica como delito hacer participar al menor en comportamientos de naturaleza sexual que perjudiquen su desarrollo, como también que el responsable de un menor no impida o denuncie su situación de prostitución o corrupción (artículo 189).

5.2 Delito de maltrato del artículo 153

Este precepto tipifica como delito el causar habitualmente violencia física o psíquica a hijos propios, o del cónyuge o similar que convivan con el agresor o que se hallen sujetos a su potestad, tutela, curatela o guarda de hecho o a la de su cónyuge o conviviente.

La habitualidad consiste en la repetición de actos de violencia con o sin resultado lesivo aparente, sin que sea preciso que los actos sean idénticos ni tampoco que se realicen sobre las mismas personas que el artículo 153 pretende proteger. Cabe también, para determinar la comisión de este delito, tener en cuenta actos violentos enjuiciados en procesos anteriores, pues el artículo 153 crea un tipo delictivo específico distinto de las meras lesiones, cual es la violencia física y psíquica habitual.

6. SOBRE LA PREVENCIÓN DEL MALTRATO INSTITUCIONAL

"Se entiende por malos tratos institucionales cualquier legislación, programa, procedimiento, actuación u omisión procedente de los poderes públicos o bien derivada de la actuación individual del profesional o funcionario de las mismas que comporte abuso, negligencia, detrimento de la salud, la seguridad, el estado emocional, el bienestar físico, la correcta maduración o que viole los derechos básicos del niño y/o la infancia". (Martínez Roig y Sánchez Marín, Barcelona 1989).

La evitación del maltrato institucional y la promoción del buen trato a la infancia es competencia directa del todas las administraciones, instituciones públicas y privadas que tienen responsabilidad en la atención a la infancia, entendiendo ésta como el período comprendido entre los 0 y los 18 años, tal como la contempla la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Por ello, las instituciones han de desarrollar sistemas de información orientados hacia la planificación, evaluación y control de resultados que servirán como soporte para la creación y distribución de los recursos, integrando los indicadores que hagan posible la evaluación mencionada y establecerán, igualmente, controles de calidad que permitan prevenir el maltrato en el ámbito de su competencia.

Las instituciones han de velar porque sus recursos humanos cuenten con la formación necesaria para el desempeño adecuado de su trabajo, impidiendo que personas sin la cualificación profesional o capacidad personal exigida presten sus servicios a la infancia en dependencia directa o indirecta de la institución en cuestión, evitando, de otra parte, la desmotivación o agotamiento de los profesionales.

Las instituciones trabajan por "humanizar" la atención o el servicio que prestan a la Infancia, evitando convertirse en meros dispensadores de recursos independientemente de los destinatarios de los mismos. Los niños y niñas son especialmente vulnerables a actuaciones que no tengan en cuenta su propio desarrollo evolutivo, por lo que el respeto al niño o la niña y, en especial, a su privacidad e intimidad debe ser recogido en los códigos de conducta de las instituciones, estableciendo medidas que aseguren su cumplimiento: códigos que han de ser respetados por todo el personal desde los directivos hasta el último empleado de modo escrupuloso en cuanto a la confidencialidad de la información conocida en razón de su actuación profesional, se haya o no generado en la institución.

En el ámbito de la Administración de Justicia, jueces, fiscales, abogados y personal administrativo han de ser conscientes de que, en el ejercicio de sus funciones, pueden producirse situaciones de riesgo de maltrato infantil. Su evitación requiere la creación de mecanismos de supervisión que permitan detectar el maltrato y evitar su repetición.

La formación específica de jueces, fiscales y abogados y su dedicación exclusiva para atender asuntos relacionados con la Infancia puede y debería contar con el asesoramiento continuado de profesionales de las ciencias humanas y sociales.

Es importante que la Administración de Justicia tenga en cuenta el carácter evolutivo de la infancia. En este sentido, la dilación en la solución

de los casos puede llegar a constituir una forma de abuso, dado que los parámetros de tiempo en estadios de crecimiento son distintos a los de los adultos.

No menos importante es que en las sentencias y/o resoluciones judiciales se atienda con prioridad al interés superior del niño/a, no al de sus padres, tutores o deudores.

Los procedimientos judiciales constituyen el marco de mayor riesgo de esa "doble victimización" del menor, por lo que tales procedimientos deberían ser revisados con el fin de detectar posibles situaciones de abuso. Especialmente deben evitarse los abusos verbales, el etiquetaje, los interrogatorios intimidatorios, los ritualismos y formalismos incomprensibles, la utilización del niño en procesos legales de separación y divorcio, el olvido de la presunción de inocencia, la victimización derivada de la repetición de declaraciones, etc.

Estas características consustanciales de todo proceso donde la víctima sea un menor, obligan a considerar prioritaria la especialización de los jueces de familia que puedan resolver estos casos en primera instancia, como también la de los órganos judiciales colegiados que actúen en segunda instancia, aparte de la formación exigible a todos ellos y a los demás profesionales intervinientes, fiscales, abogados, forenses.... En la misma línea, estimamos necesaria la creación de órganos judiciales específicos para el enjuiciamiento de este tipo de causas.

7. INTERVENCIÓN

7.1. Casos en situación de riesgo

En casos de situación de riesgo, el punto de partida del trabajo debería ser asumido por los servicios especializados de atención sociosanitaria, en coordinación con el Instituto Navarro de Bienestar Social.

7.2. Posibles factores de riesgo

Los factores de riesgo son los agentes internos o externos o situaciones que hacen más probable que una enfermedad, evento o lesión suceda.

La causa exacta del maltrato infantil se desconoce aunque hay tres factores – las características de los padres, las del niño y las del entorno– que influyen en el maltrato potencial. Sin embargo está claro que ningún factor ni grupo de factores es realmente predictivo. Solo se puede afirmar que la interacción de estos factores al parecer incrementa el riesgo de maltrato que se produce en una familia en particular. Esta triple clase de factores está constituida por:

• el temperamento del niño (puede ser hiperactivo, muy inteligente, enfermo crónico o muy exigente, etc). El niño sin saberlo también contribuye a la situación de mal trato.

• el estrés ambiental (dificultades económicas, un embarazo no deseado, un divorcio o presiones familiares).

• el propio antecedente de quien maltrata (fue maltratado, pensar que maltratar es la mejor forma de controlar comportamientos, el abuso del menor es un derecho del adulto, etc.).

Como puede apreciarse, la génesis del síndrome es multicausal y de no fácil identificación, por lo que es el niño el único que más luz podría dar a este respecto, un niño-víctima que vive sentimientos contradictorios: resentido por el trato que recibe, pero afectivamente vinculado a las personas que lo maltratan.

La identificación oportuna de estos factores estaría encaminada a desarrollar estrategias educativas o de seguimiento a aquellas familias en riesgo de maltrato infantil. En la atención a niños se convierten en un valioso instrumento para la confirmación de casos, cuando existe la sospecha. Estos factores de riesgo se describen a continuación:

7.2.1. Respecto al niño.

– Niños no deseados.

– Bebes prematuros o con hospitalización prolongada.

– Retraso mental o parálisis cerebral.

– Deformidad física.

– Síndrome de Dawn.

– Enfermedades crónicas.

– Hiperkinéticos.

– Alteraciones en el desarrollo Psicomotor.

– Menores de tres años.

7.2.2. Respecto a los padres y a la familia.

– Padres o cuidadores con antecedentes de maltrato o privación psicoafectiva en su infancia. Poca tolerancia al estrés y a la frustración.

– Pobre socialización, baja autoestima.

– Padres jóvenes e inmaduros.

– Falta de información e inexperiencia específica sobre la crianza de los niños.

– Crisis familiares por necesidades básicas insatisfechas.

– Tolerancia frente al castigo con dolor, como método educativo. Padres o adultos que utilizan cualquier instrumento para su aplicación sin tener en cuenta los daños físicos y emocionales que puedan causar a los niños.

– Ignorancia de padres o adultos frente al desarrollo de los niños, generando expectativas distorsionadas frente a ellos.

– Disfunciones en la familia.

– Alteraciones en el sistema de vinculación afectiva Padres-Hijos, generando rechazo, tardanza en los cuidados, malos tratos, baja expresión de afecto con el niño.

– Negligencia.

– Factores de predisposición, especialmente asociados con el ser padrastro o madrastra.

– Uso de alcohol o drogas, enfermedades mentales, trastornos emocionales o de personalidad.

7.2.3. Respecto a circunstancias, situaciones y factores sociales.

– Desempleo.

– Baja escolaridad.

– Hacinamiento.

– Desequilibrio económico y social.

– Consideración del niño como un estorbo; tanto para los planes de esparcimiento, como de crecimiento personal y económico.

– Migraciones campo-ciudad.

– Niños víctimas de fuego cruzado.

– Inestabilidad política y económica.

– Corrupción.

– Pérdida de valores.

– Tolerancia social al maltrato.

– Aunque por sí solos los factores de riesgo no inducen al maltrato, pueden llegar a desencadenar, e inclusive a reducir, el umbral de tolerancia del adulto frente a las manifestaciones características de los niños.

7.3. Casos de sospecha de abuso y/o malos tratos

La iniciativa por parte de la instituciòn que los detecta ha de ser inmediata, a fin de comunicar por escrito o por comparencia la situación a la fiscalía o a la Fiscalía de menores, según el caso, que ha de dirigir la correspondiente investigación y tomar las medidas de protección oportunas, y al Instituto Navarro de Bienestar Social, en caso de situación de posible desamparo de la víctima.

Dado que la comunicación a la Fiscalía podría retrasar el reconocimiento de la víctima, ya que sería necesario comunicar al Juzgado el inicio de las diligencias judiciales y la designación de un médico forense que se desplazara al hospital para hacer el reconocimiento (así como la adscripción de médicos forentes a la Fiscalía) parece oportuno que se presente la denuncia directamente al Juzgado, donde el fiscal intervendrá como fiscal de dicho Juzgado.

8. ASPECTOS ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO

Aparte de los procedimientos y actuaciones habituales seguidos por las distintas autoridades y funcionarios en la persecución de los delitos en general, es necesario precisar algunos aspectos relevantes que se derivan de la propia naturaleza de las conductas penales y de la condición de menor de la víctima, que hemos reseñado.

8.1 Criterio de intervención inmediata del juez y del Ministerio Fiscal

Es competencia exclusiva de Jueces y Tribunales el ejercicio de la potestad jurisdiccional (artículos 117.3 CE y 2 LOPJ), correspondiendo al orden jurisdiccional penal el conocimiento de las causas y juicios criminales.

La intervención de los Jueces es inmediata, desde el momento en que tenga conocimiento de la perpetración de un delito, lo cual justifica su papel preponderante frente a las Administraciones Públicas que están llamadas por ley a colaborar con los órganos judiciales en el esclarecimiento de los hechos.

El criterio de intervención inmediata del Juez opera de modo mucho más radical en estos al encontrarse involucrados menores que deben ser protegidos y defendidos por el Ministerio Fiscal, institución que también debe actuar con celeridad en cuanto se presuma la existencia del delito. Asimismo, en estos casos es de especial dificultad la adopción de medidas cautelares que pueden afectar a la convivencia familiar, en el supuesto

de que el presunto agresor pertenezca a este ámbito y sea necesaria su separación del menor.

Por consiguiente, es obligación de todas las Administraciones Públicas que tengan indicios de la comisión de un delito de denunciarlo sin tardanza ante el Juez competente, Ministerio Fiscal o Policía, conforme ordena el artículo 262 de la LEC imponiéndose a la completa disposición del Juez y del Ministerio Fiscal que son los únicos órganos llamados por ley a dirigir la investigación.

Dada la vis atractiva del derecho penal y la ineludible obligación de la Administración de denunciar el delito, corresponde al juez competente del orden de lo penal determinar las medidas necesarias para la protección de los menores.

8.2. Denuncia: inmediatez

La Ley de Enjuiciamiento Criminal, en sus artículos 259 y 262 establece la obligación inexcusable de los ciudadanos en general, y de aquellos que, por razón de su cargo, tuvieran conocimiento de algún delito publico, de denunciarlo inmediatamente ante el Juez, Ministerio Fiscal y, en su defecto, ante funcionarios policiales. El incumplimiento de esta obligación conlleva la exigencia de las responsabilidades penales reguladas en la ley y administrativas en el caso de funcionarios públicos.

La detección de estos delitos se realiza, en muchas ocasiones, a través de funcionarios de las distintas Administraciones Públicas en el ejercicio de su cargo, como también mediante otros profesionales que, actuando en el ámbito privado, tienen conocimiento de los hechos. En este sentido, los Servicios Sociales de Base, enseñantes y educadores en general, y el personal sanitario, suelen tener un primer acceso directo a los hechos mediante la observación y examen de los menores.

Cuando estos profesionales en el ejercicio de su cargo detecten un posible maltrato deben proceder de inmediato a denunciarlo conforme se ha señalado aportando los datos o informes que procedan, sin perjuicio de que, posteriormente, puedan informar a la propia Administración de las circunstancias del caso.

Esquema posible de actuación

8.3. Medidas cautelares en defensa del menor.

La adopción de medidas cautelares es uno de los problemas mas arduos con el que se enfrentan los Jueces dado que, en el momento de decidir cuales sean las mas adecuadas para proteger al menor, no disponen de todos los elementos probatorios imprescindibles para tomar una decisión segura. Sin embargo, la situación les aboca a un pronunciamiento urgente para garantizar la seguridad de la víctima.

Para adoptar las medidas cautelares más correctas es preciso efectuar previamente una valoración inicial y en profundidad del menor y de su contexto. En los casos graves, se procederá a la separación del menor de su agresor y, en cualquier caso, se debe valorar la capacidad de protección de los adultos convivientes no agresores y la seguridad que podrán ofrecer si el menor se mantiene en su domicilio habitual. Se investigará la existencia de otros familiares adecuados para garantizar la protección del menor en un posible traslado de domicilio. También se debe considerar si conviven con el presunto agresor otros menores que pudieran resultar afectados así como analizar la personalidad de aquél para elegir la mejor solución.

En este sentido, las potestades de guarda y acogimiento de menores que prevé el artículo 172 del Código Civil, que otorga potestad a la Administración para ubicar a los menores en centros de acogida o similares, que siempre suponen la salida automática del menor del domicilio familiar, no deben sustituir o condicionar las medidas cautelares que determine el juez en cada caso, pues a él corresponde decidir las mas favorables para el menor.

Además, se procurará prevenir la victimización secundaria derivada del traslado del menor fuera de su domicilio para evitar que esta medida constituya un nuevo castigo. La elección de las medidas a adoptar también dependerá del lugar de la agresión; no es lo mismo que se haya producido en el domicilio familiar que en el centro educativo, o si el agresor es un extraño. Como criterios básicos consideramos los siguientes:

– Separación del menor del presunto agresor en todos los supuestos de agresiones sexuales y otros maltratos que puedan calificarse de graves.

– Prioridad de permanencia del menor en su propio domicilio

– Subsidiariamente, traslado al domicilio de otros familiares o personas de confianza que aseguren su debida protección.

– En caso de no ser posible lo anterior, el menor se trasladaría a los centros de acogida gestionados por los Servicios Sociales.

– Otras medidas complementarias: prohibición al agresor de acercamiento al domicilio del menor, suspensión cautelar de ejercicio profesional en determinados supuestos (educadores, compañeros de trabajo agresores...) y en general, cualesquiera otras que se consideren oportunas en función de las circunstancias de cada caso.

Para la correcta adopción y seguimiento de estas medidas, se pondrán a disposición del juez técnicos que, bajo su dirección, estudien en profundidad las circunstancias psicosociales del caso a fin de facilitarle un mejor conocimiento de la realidad de los hechos. En estos casos resulta especialmente relevante la figura del psicólogo forense que, desde el principio, debe hacerse cargo del menor en el ámbito de sus conocimientos.

8.4. Aspectos esenciales sobre la práctica de la prueba.

Básicamente, la mayoría de los delitos enumerados se sustancian mediante el procedimiento abreviado o el nuevo procedimiento para el enjuiciamiento rápido, previstos en la Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, norma que entrará en vigor a partir de abril 2003. Mas concretamente, el delito previsto en el artículo 153 se enjuicia mediante este nuevo procedimiento rápido. Es de esperar que estos procesos permitan enjuiciar los delitos con la necesaria celeridad a que obligan este tipo de delitos.

La fase inicial de todo proceso consiste en comprobar los hechos por parte de la Policía Judicial puestos de manifiesto mediante denuncia de profesionales (médicos, educadores, asistentes sociales...), de familiares o del propio menor, e incluso mediante el correspondiente atestado policial. Es la Policía Judicial la encargada de poner a disposición del fiscal y juez todas las pruebas que obtenga y de investigar lo procedente para averiguar la verdad y la identidad de los implicados. Sin embargo, ya en esta fase se realiza el examen del menor por el juez, sin perjuicio de que pueda volver a ser interrogado durante el proceso, por lo que estas diligencias requieren un tratamiento especial.

También es importante considerar la prueba pericial psicológica como medio de despejar dudas sobre la veracidad del testimonio en aquellos casos en que la declaración de la víctima sea la única prueba concluyente.

8.4.1 La declaración del menor como testigo. Credibilidad de su testimonio.

Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, las declaraciones de la víctima cuando sea la única prueba inculpatoria requieren la acreditación de estas circunstancias:

Ausencia de incredulidad subjetiva: que se acredita mediante un examen minucioso del entorno familiar y social, para descartar móviles de resentimiento, rencor o venganza.

Verosimilitud del testimonio que requiere contraste entre lo afirmado por el testigo y la realidad objetiva, que sirva para corroborar o contradecir lo declarado.

Persistencia en la incriminación: que no haya contradicciones fundamentales de lo declarado por una persona antes y durante el proceso.

Teniendo en cuenta que estamos ante la prueba de cargo esencial en algunos casos, la acreditación de estos requisitos jurisprudenciales requiere que las declaraciones de los menores, antes y durante el proceso, se realicen de modo que sufran la menor presión posible para que pueden expresarse de la forma mas natural y verdadera, y según su nivel comprensivo. A tal efecto procede:

– Separación física completa del menor, tanto en las dependencias policiales como en las judiciales, respecto del presunto agresor en aquellos supuestos en que se pueda presumir intimidación.

– Declaraciones del menor desde lugares habilitados al efecto, distintos de las dependencias habituales y, sobre todo, de la sala de vistas, en aquellos casos en que la inmadurez del menor constituya un obstáculo para su debida participación. En tales lugares deben estar acompañados por el psicólogo forense que se hizo cargo del menor desde el inicio de la investigación, pudiendo estar presentes familiares en casos de menores de escasa edad.

– Reformulación de las preguntas siempre a través del juez o del psicólogo forense, para que las preguntas se adecuen al nivel comprensivo del menor y evitarle presiones innecesarias que se le pueden ejercer en un interrogatorio al utilizarse tonos inquisitorios, expresiones amedrantadoras....

Todas las distintas declaraciones quedarán grabadas mediante medios audiovisuales para garantizar los principios de publicidad, oralidad, inmediación y contradicción exigibles en los procesos penales.

8.4.2 La prueba pericial

Aparte de que sea necesaria la práctica de otras pruebas periciales, puede resultar imprescindible la prueba pericial psicológica en estos casos:

Cuando la declaración del menor es la única prueba de cargo, es preciso que el psicólogo forense acredite la fiabilidad de su testimonio, mediante las pruebas psicológicas que existen al efecto.

De forma específica, la Ley de Enjuiciamiento Criminal exige un informe pericial previo para fundamentar que el menor no se confronte visualmente con el agresor y para rechazar la práctica de careos

También estos profesionales deben verificar las repercusiones mentales de la agresión en el menor, para determinar el alcance del daño y la necesidad de tratamiento en su caso.

Todas las actuaciones en este orden deben quedar grabadas en medios audiovisuales.

Sería imprescindible que la Administración Pública tuviera seleccionados, previamente, equipos de psicólogos que desde el primer momento de conocerse los hechos, entren en contacto con el menor y lleven a cabo las comprobaciones señaladas, interviniendo bajo la dirección del juzgado como tales peritos. También serán los encargados de explicar al menor su participación en el juicio oral, aclarando sus dudas y tranquilizándoles. E intervendrán como peritos en el proceso.

8.4.3 El tratamiento de las víctimas y los agresores

Existe coincidencia en la necesidad de que, si bien no todas las víctimas pueden necesitar tratamiento, todas ellas necesitan apoyo y seguimiento. Para muchas de ellas, el abuso es un hecho traumático que puede derivar en otros trastornos del desarrollo a corto plazo: regresiones (como enuresis o ecopresis), problemas de conducta (agresividad), problemas emocionales (miedos nocturnos, fobias, etc.). A largo plazo, pueden surgir otro tipo de consecuencias, como los problemas sexuales, la agorafobia, el aumento de la probailidad de agredir, etc. Sintomatología en general que puede disminuir con un tratamiento psicológico adecuado.

Toda esta labor con la víctima y un tratamiento cognitivo-conductual como los ya experimentados con agresores sexuales y paidófilos y que se realizan en algunos centros penitenciarios deben realizarse desde un centro de referencia para la Comunidad Foral, como existen en otras CC.AA.

8.4.4. Otras cuestiones a considerar

Terminado el proceso con una condena, es posible la suspensión de la pena en el caso previsto en el artículo 80 del Código Penal, penas inferiores a dos años y baja peligrosidad del delincuente, si se cumplen las condiciones expresadas en los artículos 81 y 83. En los supuestos en que el juez determine la suspensión es necesario que su juicio esté fundado en informes de técnicos competentes que evalúen el beneficio de la suspensión no sólo para el penado sino, especialmente para el propio menor. Se trata de delitos en los que hay que considerar de modo global las soluciones punitivas que sean apropiadas para el menor y su ámbito familiar, teniendo en cuenta las posibilidades que permite el artículo 83.1.4º de obligar al agresor a participar en programas formativos que le faciliten su reinserción.

Asimismo, la imposición de la pena no excluye la condena al agresor de que se haga cargo de los costes que se deriven del tratamiento al que convenga someterse al menor y a otras personas que hayan quedado afectadas.

Es imprescindible asegurar la formalización de un registro judicial donde queden centralizados las denuncias y procesos entablados contra un mismo sujeto, para que el juez tenga un conocimiento exacto del alcance de la conducta del agresor y pueda valorar su trayectoria y determinar la gravedad de la situación.

Las Administraciones Públicas deben impulsar la formación especializada de todos los profesionales que puedan tener relación con menores, para sensibilizarlos y facilitar el reconocimiento de los síntomas de las agresiones a los menores.

A tales efectos, el Gobierno de Navarra, en coordinación con las restantes Administraciones implicadas, en especial con el Consejo General del Poder Judicial, promoverá la formación de los profesionales intervinientes en los procesos mediante la organización sistemática de Cursos de Formación Multidisciplinar, que les permitan dotarse de conocimientos adecuados en las áreas específicas en que van a desarrollar sus funciones.

Es necesario que los profesionales que medien en cada área acrediten experiencia y formación especializada. En este sentido, se debería plantear la especialización de los jueces, fiscales y psicólogos forenses que tengan intervención

directa en los procesos por delitos contra menores.

Una de las principales dificultades demostradas por los diversos estudios realizados en torno a esta cuestión es la de la necesaria coordinación y existencia de equipos multidisciplinares, o una insuficiente delimitación de las funciones y responsabilidades que competen a los profesionales implicados, registrándose suplantaciones profesionales o necesidades infucientemente cubiertas.

Por ello, parece clara la conveniencia de la coordinación real y eficaz entre los profesionales que intervienen: policía, equipo base de Servicios Sociales, atención primaria, hospitales, equipos especializados de Servicios Sociales, la clínica médico-forente, fiscales, jueces, abogados, Servicios de Salud Mental, equipos técnicos de Menores, Servicios de Atención a la Víctima, etc…

9. NECESIDAD DE UN PROTOCOLO DE ACTUACIÓN EN MATERIA DE ABUSOS A MENORES

Durante el año 2002, la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra planteó a las diversas Administraciones afectadas la conveniencia de elaborar un protocolo que, agrupada o individualmente, estableciese criterios claros y eficaces sobre los procedimientos a seguir en casos de violencia doméstica y agresiones y/o abusos a menores.

La firma de un Protocolo sobre violencia doméstica, pocos meses después de dicha propuesta, fue un paso importante, que habrá que seguir para confirmar los esperanzados objetivos que se plantearon en el momento de su firma y/o adecuarlo a la cambiante realidad.

La exclusión de este protocolo de los casos de abusos sexuales o malos tratos a menores y la carencia de un marco de colaboración administrativo que cubra esta necesidad hace más decisiva una iniciativa de la Administración foral, no menos importante que la suscrita sobre violencia doméstica por las características de las víctimas y las consecuencias de los casos de abusos y las incorrecciones que puedan producirse en el desarrollo del procedimiento correspondiente.

En los capítulos anteriores de este documento se recogen observaciones que desde esta Institución se consideran de interés, fruto de la colaboración de personas, organismos y entidades sociales de probada solvencia. En base a ellas y al análisis general realizado, se RECOMIENDA a la Administración foral de Navarra que promueva la presentación urgente de una iniciativa en este sentido a fin de atender las necesidades y vacío ya existentes en esta materia, y coordine su elaboración con el conjunto de las administraciones públicas y profesionales directamente vinculados en Navarra, de una u otra forma, a estos casos. Porque está demostrado que las Comunidades que mejor funcionan a este respecto son las que tienen un protocolo estructurado para seguir en los casos de abusos y las que están en relación con un centro especializado, que va a orientar a los profesionales que están en contacto con los abusos.

10. REFERENCIAS

Bibliografía

Protocolo básico de actuaciones en abusos sexuales y otros malos tratos de menores en la demarcación de Girona. Generalitat de Catalunya. 2000.

Decálogo para la prevención del maltrato institucional a la infancia. Fundamentos de Trabajo Social, Revista SURGAM núm., 441/1995.

Protocolo de actuación en supuestos de maltrato infantil. Consejería de Trabajo y Política Social de la Comunidad Autónoma de Murcia. 2000.

Guía práctica de actuación contra la violencia doméstica. Consejo General del Poder Judicial. 2001.

Plan de atención a la infancia y adolescencia en dificultad social en la Comunidad Foral de Navarra. 2002

Informe nacional sobre los niños y niñas víctimas de abuso sexual y el procedimiento judicial. Organización No Gubernamental «Save the Children». 2002.

Proyecto de Protocolo básico de actuaciones en abusos sexuales y otros malos tratos a menores y violencia de género en la Comunidad Foral de Navarra. Defensora del Pueblo de Navarra. 2002”.

I- 04.02 UN INFORME DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO SOBRE SALUD MENTAL EN NAVARRA

Desde la aprobación del Plan de Salud Mental de 1986, que ponía en marcha en Navarra de forma pionera la reforma psiquiátrica hacia un tratamiento más humanizado, más eficaz clínicamente y más respetuoso con los derechos huma-

nos de los pacientes, la aplicación de dicho Plan, la atención a la salud mental y las necesidades de enfermos y quienes se encargan de su cuidado (Administración o familias) ha sido objeto de múltiples estudios desde diferentes ópticas (sociales, médicas…), tantas como implicaciones tiene la reforma en sus propósitos y tantas como colectivos sociales se ven afectados o implicados en ellos.

Pese a ese profundo conocimiento, casi endogámico, de la atención a los enfermos mentales, la realidad desde la puesta en marcha de la Institución fue la recepción de quejas con un fuerte contenido de carácter social, acorde con los criterios planteados con la reforma: el ámbito comunitario, como centro del tratamiento extrahospitalario de los enfermos mentales. Y, fundamentalmente, las quejas tenían su razón de ser en la falta de los recursos previstos por la reforma: los recursos sociosanitarios.

Así, ya en el Plan Trienal se anunciaba el inicio de un estudio que difícilmente podía aportar datos cuantitativos sustanciales a los múltiples estudios realizados, pero que requería básicamente establecer cuáles eran las deficiencias respecto de dichos recursos y las consecuencias que la inexistencia de estos estaba generando en quienes habían pasado a soportar, ante dicha carencia de recursos, la carga básica de la atención al enfermo: las familias. Por lo tanto, parecía más conveniente un "estudio de campo" más cualitativo, directamente con los colectivos –asociaciones de voluntariado, asociaciones de familiares y enfermos, entidades de iniciativa social, colectivos profesionales, especialistas…– y expertos en psiquiatría más conocedores de la razón de las quejas que, individualmente ante la defensora, o de forma colectiva en congresos y simposiums, se ponían de manifiesto de forma permanente.

Si bien los primeros pasos para este Informe Especial al Parlamento se dieron antes de que finalizara el año 2001, sólo en el 2002 pudo ponerse en marcha realmente, llevar a cabo los diversos encuentros previstos y realizar el trabajo encomendado a la Universidad Pública de Navarra: Un estudio cualitativo en diferentes puntos de la geografía de la Comunidad para "actualizar" los datos familiares más sensibles en torno a la atención a los enfermos con trastornos psiquiátricos.

Aunque el informe fue, finalmente, entregado en el Parlamento de Navarra en los primeros días de marzo de 2003, 2002 fue el marco temporal de su elaboración y a este año se remiten la casi totalidad de los datos aportados.

A este año pertenecen también las quejas admitidas a trámite con este motivo y que son objeto de análisis en su apartado correspondiente, las cuales apuntan con claridad los tres ejes básicos del propio informe: la carencia de recursos, la disparidad de criterios entre la propia Administración Foral y la importancia de establecer cuanto antes un marco de actuación claro y plurianual que sirva de referencia a enfermos y cuidadores/as.

Cabe destacar, como dato relevante de este trabajo en lo que concierne al año de referencia para este Informe Anual 2002, la especial voluntad de colaboración de todas las organizaciones y profesionales que, a título particular, prestaron su elaboración. Como ocurriera con el Informe Especial sobre la Inmigración en la Ribera de Navarra (Defensora del Pueblo de Navarra, 2001), su participación no sólo hizo posible tal trabajo sino, sobre todo, su valor como anticipación a muchas de las actuaciones que, con posterioridad, se han ido adoptando durante el año 2002 por parte de las diversas Administraciones y las propias organizaciones sindicales, que tan directamente prestaron su colaboración en aquel momento.

I- 05. ACTUACIONES PARA LA DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

INTERVENCIONES PÚBLICAS DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA SOBRE CUESTIONES DE INTERÉS DE LA INSTITUCIÓN

Administración y derechos fundamentales (*)

Vivimos una realidad en cuanto a los derechos fundamentales y la vigilancia de su defensa por parte de las Administraciones, cuando menos equívoca. La elaboración de diversos y diferentes planes no anula la realidad que los planes pretenden mejorar. Permite diseccionarlos, analizarlos, establecer medidas de acción; racionalizar el problema. Pero requiere, sobre todo, recursos. No entro a analizar cómo se administran esos recursos –ni creo que deba, pues es competencia política hacerlo-. Pero la respuesta a través de un titular sobre un Plan a un titular sobre la existencia de los problemas no es ni tan siquiera una mala solución. Solamente la aplaza.

(*) Curso de Verano de las Universidades navarras 2002. 2 de julio de 2002: "DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU PROTECCIÓN".

Más activamente beligerantes son las Administraciones sobre otras vulneraciones de derechos fundamentales: aquellos vinculados a la defensa de la vida, en primer lugar, y el derecho de representación pública, en segundo lugar.

Colectivos más vulnerables (*)

Quisiera hablar de la realidad de los que NO llegan a la Institución. Colectivos, franjas de población que no sé si podríamos decir que hasta ahora han estado indefensos, no han sido defendibles o simplemente no han sido defendidos. Me refiero a menores, mujeres, personas mayores y esa cada vez más amplia y diversas denominación común de marginados.

No tengo la menor duda, y porque no la tengo me preocupa, que algunas de las manifestaciones sociales en torno a estos colectivos no pasan de ser una moda en una sociedad rica por reivindicativa, y plural, y satisfecha.

Mi preocupación nace de que la actitud reivindicativa frente a los problemas de estos colectivos sea fraccional, parcial. Porque la fuerza de esa inquietud social frente a unos derechos lesionados, hace reaccionar a las Administraciones, corregir la actuación o la desidia, pero no traslada igual tensión social sobre otros problemas colectivos que tienen la misma raíz y la misma gravedad de los derechos vulnerados.

Permítanme que me muestre un tanto pesimista y que me preocupe que las Administraciones atiendan cuestiones de calado social colectivo a golpe de titulares. Pero me preocupa, simplemente, porque la atención a las personas mayores acogidos en residencias de la tercera edad está transformándose a un ritmo del 20% anual; porque ese es el porcentaje de personas válidas que pasan a ser asistidas; porque la edad media está pasando de 70 a 84 años, y porque los sistemas de control administrativo del derecho de los ancianos a una atención de calidad –puesto que existen ayudas, subvenciones por medio- están siendo sustituidos por convenios de dos folios con ONGs o el control ISO sobre la gestión.

También porque la autosuficiencia administrativa de la Administración no es una razón suficiente para desatender las llamadas de atención, incluso de esta Defensora, sobre el seguimiento de los casos de maltrato y abuso a menores o el tratamiento de los procedimientos judiciales en que se ven inmersos esos menores víctimas de abusos.

También, porque de 25.000 personas inmigrantes residentes –sería duro decir habitantes- en Navarra, el 50 por 100 tienen reducidos sus derechos económicos, algunos sociales y los culturales en tanto que “ilegales”, “no regularizados”, etc. Y están engrosando, formal, materialmente y consentidamente ese vacío diverso que llamamos exclusión social.

Creación de la Institución del Defensor del Pueblo en Navarra (*)

En repetidas ocasiones he afirmado que esta decisión, la de crear la Institución, constituyó hace ahora dos años un acto de valentía democrática por parte del Parlamento de Navarra destinado a la defensa de los derechos humanos y libertades públicas. Pero no sería conveniente ocultar que el arranque de la Institución en la puerta misma del vigésimo aniversario de la LORAFNA es una prueba palpable, una vez más, de que los cambios, incluso los que avanzan hacia una mayor profundización de la democracia, en Navarra siguen siendo lentos.

Respecto al momento de la creación de la Institución, aún siendo la primera Comunidad Autónoma uniprovincial que dispone de esta figura, las características históricas, administrativas y competenciales de Navarra hubieran podido aplicarse con una mayor anticipación respecto de una figura destinada a la garantía de esos derechos fundamentales que hoy nos traen aquí.

Cuestión social (La) (****)

La prioridad ideológica de los derechos de unos sobre otros implica el abandono de la defensa de los derechos que se le exige a toda Administración, e introduce un factor de división social, injusto además de innecesario.

Las Administraciones públicas no pueden cegar la defensa del acceso a los servicios sociales públicos a ningún colectivo de ciudadanos, pese a la niebla que a veces generan algunos grupos sociales. Hay un discurso social peligroso por equívoco y erróneo en lo que no oculta; un discurso social al filo de la xenofobia en lo que respecta al derecho al acceso a los servicios sociales de todos los ciudadanos, sin distinción. Los Defensores del Pueblo, pero creo que todos los ciudadanos en general, estamos obligados a

(*) Curso de Verano de las Universidades navarras 2002. 2 de julio de 2002: “DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU PROTECCIÓN”.
(****) II CONGRESO ESTATAL “ATENCIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL”. Murcia. 25 febrero 2003.

colaborar con las administraciones públicas para mantener esa defensa no equidistante, sino justa, entre unos colectivos de ciudadanos y otros, atajando de raíz las tensiones sociales que pretenden distorsionar el discurso esperanzado sobre el desarrollo potencial de las diferentes comunidades autónomas.

Supone la aplicación del principio de "servicios sociales para todos los que lo necesitan", sin que implique relajar la atención a aquellos colectivos a quienes prioritariamente debería ir encaminada la acción social.

Me cuesta abordar el análisis del derecho al acceso a los servicios sociales olvidándome de que, detrás de los criterios sobre los objetivos públicos, existe una responsabilidad política, cualquiera que sea, además de la eficacia administrativa.

La política de bienestar se manifiesta por fuertes inversiones en los denominados gastos sociales, que son, sobre todo, educación, sanidad, vivienda, pensiones y seguro de desempleo. No es casual que sean éstos y no otros los gastos sociales, puesto que responden a necesidades objetivas creadas por el cambio traumático que supone la consolidación del capitalismo industrial.

Sin duda, cabe afirmar que sin crecimiento económico no puede engendrarse bienestar, pero también es cierto que en algunos de los países más ricos de la Tierra existen bolsas de pobreza propias del llamado tercer mundo, lo que nos permite aseverar que una vez alcanzado un nivel mínimo de desarrollo, las cuestiones relacionadas con el bienestar son más un problema de distribución de recursos que un problema de crecimiento económico.

Defensa de los derechos sociales (***)

No siempre la igualdad formal ante la ley garantiza constitucionalmente la igualdad "real". Cuando esos principios generales, básicos, se aplican, surgen desigualdades individuales en derechos de carácter social, como la educación o la asistencia sanitaria. Estos derechos, que calificaríamos de imprescindibles, vienen garantizados por el principio de sociedad del bienestar, que convierte algunos de esos derechos básicos ciudadanos en servicios. Y, tal vez convenga recordarlo ahora, los derechos sociales garantizan la igualdad de los derechos individuales.

Defensor y administración local (***)

Navarra está viviendo actualmente un importante impulso de agrupación de diversos servicios municipales que hasta ahora se prestaban con carácter individual, o no se prestaban por la falta de recursos. Esa agrupación, que no es exclusiva de nuestra Comunidad foral, facilitará la extensión de los servicios, una mejor rentabilización de los mismos y una simplificación de las estructuras administrativas municipales. El objetivo práctico perseguido es, siempre, el de la calidad. Pero me gustaría hacer hincapié en dos aspectos de este proceso que tienen relación directa con los ciudadanos y con los propios Ayuntamientos.

De una parte, reiterar que es a los Ayuntamientos, en tanto que entidades representativas, hacia donde dirigen su mirada los ciudadanos a la hora de ejercer sus críticas o reivindicaciones. Esto, que para algunos puede parecer un inconveniente, forma parte del diálogo democrático entre las instituciones y los ciudadanos. El diálogo, la relación Ayuntamientos-vecinos, es el sustento de esa representatividad democrática, estructurada a nivel municipal básicamente en la utilidad y necesidad de los mejores servicios municipales. Y los objetivos de carácter administrativo o estructurales nunca podrán debilitar esa relación. Más aún, las quejas planteadas ante la Institución de la Defensora del Pueblo sobre algún servicio mancomunado se vinculan directamente al Ayuntamiento de procedencia del ciudadano.

Defensor del Pueblo y administraciones (***)

Pese al carácter no vinculante ni ejecutivo de sus resoluciones, recomendaciones y advertencias, fácilmente se comprende que el objetivo primordial que subyace en la figura del Defensor del Pueblo de corregir por el peso ético de la advertencia, sólo será posible en un marco de actuación pública cada vez más transparente. El éxito de la institución exige de la colaboración voluntaria, animosa y amigable de todos los políticos y Administraciones, y en corresponsabilidad con ello, la Ley exige la plena transparencia de la actuación del propio Defensor del Pueblo.

Pero la Administración, más allá de su concepto funcional, es una entelequia para los ciudadanos. ¡Cuántos esfuerzos nos cuesta explicar en los colegios qué es eso de "las administraciones públicas", encargadas de velar por sus derechos

(***) 20 AÑOS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA. LAREDO. 26 julio 2002

y libertades!. Porque tienen perfectamente claro qué son derechos y a veces qué son libertades, pero les cuesta traducir a su realidad diaria el concepto "administración". Incluso desde el punto de vista de la comunicación más básica, acercar los dos niveles de discurso es complejo: administración/preocupación; establecer quién es el referente para los ciudadanos de los motivos de sus quejas.

Es la propia Administración, con mayúsculas, la principal interesada en la existencia de la Institución del Defensor y de que éste cumpla sus funciones correctamente. Solemos decir que las Administraciones normalmente actúan desde el principio de legalidad, pero también a ellas les conviene el ejercicio democrático del juicio ciudadano entre campaña y campaña. Porque los Defensores del Pueblo les sirven como radiografía rápida, además de la anual de los Informes que enviamos al Parlamento; como autocontrol de sus posibles y no siempre bien controladas desviaciones, aún dentro de la legalidad, hacia la esquina de lo injusto; y como control tercero, con el que poder dialogar sobre los casos concretos de las quejas que ponen en cuestión el ejercicio de su responsabilidad como administradores.

Defensa del derecho a los servicios sociales (****)

La experiencia demuestra que los problemas sociales que, normalmente, manifiestan los ciudadanos españoles afectan y se manifiestan, principalmente, en determinados colectivos, como por ejemplo, los menores (tanto de protección, como los de reforma); los discapacitados (incluyendo, de forma especial, en este caso, a los enfermos mentales); los toxicómanos; los mayores; o las personas de mediana edad, carentes de rentas, con escasa formación, trabajos esporádicos y enfermedades que les impiden, tanto lograr prestaciones no contributivas, como acceder a trabajos normalizados.

Derecho a la vivienda (*****)

El problema de la vivienda constituye uno de los temas de mayor preocupación de la institución del Defensor del Pueblo de Navarra, como puse de manifiesto tras la elaboración del Informe Especial sobre "La inmigración en la Ribera de Navarra". Y un año después, la raiz del problema sigue vigente en toda su extensión.

En aquel momento llamamos la atención de las administraciones sobre una situación que estaba propiciando la existencia de mafias en determinadas localidades, mafias en sentido estricto –y hablaba de dependencias, coacciones y violencia-; mafias que aprovechaban la carencia de alojamiento para facilitar las viviendas que ellos controlan, o las infraviviendas derivadas de sus propios vehículos, furgonetas o camiones. Pero, más allá del problema del alojamiento en los trabajos agrarios de la Ribera, la vivienda era y es en el conjunto de Navarra un problema básico de nuestra sociedad.

Creo que es parte de nuestra responsabilidad advertir a las Administraciones públicas, a los gobiernos en definitiva, que su mayor reto para los próximos años es conseguir que ese derecho a la vivienda sea accesible, se haga efectivo, porque, al día de hoy, la importancia de ese derecho es tanta como el volumen de ciudadanos incapaces de ejercer su derecho.

Derecho a los servicios sociales (****)

Los servicios sociales nacen de un concepto superior, difuso a veces, entorpecido en su definición otras veces. Ambos conceptos, Estado de bienestar y servicios sociales, están íntimamente ligados. Es más, son inseparables. No cabe una enunciación sobre el Estado de bienestar sin que exista una correspondencia, una actuación coherente que desarrolle dichos servicios; que los fundamente, los objetive y los materialice.

Derechos fundamentales y debate político (*)

Me cuesta entender por qué algunos derechos humanos, que son básicos además de fundamentales, como el derecho a expresarse en la lengua materna y el derecho a la vida misma, se engarzan en la pugna política. No digo que no haya sido históricamente así o que sea fácil evitarlo, porque es un debate interesado. Pero aún hoy –o precisamente hoy, en esta Universidad- me parece absolutamente insostenible desde el punto de vista de los derechos humanos que se vincule el derecho a la vida con la defensa de determinados ideales, o se vincule una regresión en la lógica defensa de los derechos lingüísticos con la también lógica defensa de los ideales políticos de los ciudadanos, cualquiera que sea su ideología. Fundamentalmente, porque entre unos derechos y otros no existe equiparación posible.

(****) II CONGRESO ESTATAL "ATENCIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL". Murcia. 25 febrero 2003.
(*) Curso de Verano de las Universidades navarras 2002. 2 de julio de 2002: "DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU PROTECCIÓN".
(*****) XVII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO. Pamplona, 28 de octubre de 2002

El debate político, que cuanto más intenso sea más nos habla de la vitalidad de una sociedad y su ansia de participación, no puede afectar a los derechos humanos, si no es para potenciarlos, enraizarlos, convertirlos más aún en cultura propia. Las situaciones de injusticia y violencia que afectan al mundo forman parte de esa tensión política y a veces son su origen, y bien está hablar de ello cuando se producen. Pero a mi entender, la totalidad de los derechos humanos han de quedar al margen de esa tensión política, cualquiera que sea su grado. Deben constituir el marco no vulnerable de cualquier "anhelo de paz", incluso de cualquier afán idólatra.

Defensor del Pueblo y Parlamento (***)

Como comisionados parlamentarios que somos, somos una vía más de aproximación entre el Parlamento y los intereses más diarios de esos ciudadanos. No somos la institución que sustituye la inquietud, el papel, la responsabilidad de los representantes parlamentarios. Créame si le digo que ya es bastante que consigamos ser una correa de transmisión fluida, fiel y eficaz.

En este sentido, la oportunidad de la Institución nace siempre de la conveniencia política implícita en la responsabilidad del Parlamento. Pero a mi me gustaría poder afirmar que nace también de la conveniencia de la defensa del derecho por parte de quienes tienen la responsabilidad de ejercer el poder de administrar.

La dimensión física de la Institución la da el ámbito territorial y el poblacional, pero la razón de su existencia nace con la voluntad misma de existir como Comunidad diferenciada y de la voluntad de aproximación democrática a los ciudadanos, cuando esta voluntad se da.

Escolarización 0/3 años (****)

En España hay 1'5 millones de niños entre 0 y 3 años, que sólo están atendidos en un 11% por la oferta pública o semipública, con una cobertura aproximada de 200.000 plazas, caracterizada además por su dispersión.

Estado del bienestar (****)

Si hay que buscar una definición de Estado de Bienestar, prefiero la que dice que es ese conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia, entendida en términos sociales y no estrictamente biológicos. Pero también quiero puntualizar que, cuando se habla de Estado de bienestar, no podemos olvidarnos de la esencial naturaleza democrática de éste, aspecto que nos permite distinguirlo de otras modalidades de Estado intervencionista en lo económico, como el Estado socialista planificado, los Estados fascistas de entreguerras o el denominado Estado de fomento.

Una de las características del estado de bienestar es la "responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional moderna y democrática": pleno empleo, servicios sociales universales y mantenimiento de un nivel mínimo de vida como derecho social.

Lo que hasta ahora habíamos conocido como Estado de Bienestar está experimentando una profunda transformación en las sociedades desarrolladas. Tradicionalmente, el Bienestar Social se asentaba en cuatro pilares básicos: los poderes públicos, la familia, el mercado laboral y las ONG.

Financiación de los servicios públicos (****)

Nos encontramos, al analizar los servicios sociales públicos, ante la evidencia del crecimiento de la inmigración y la necesidad de defender el derecho del acceso colectivo. La tensión que hoy día se vive entre la oferta/demanda de dichos servicios, de una parte, y la paralela tensión sobre qué administración debe hacerse cargo de su financiación, nos aboca a un escenario de mayor indefensión de los ciudadanos, que son quienes, finalmente, soportan las desavenencias entre unas y otras Administraciones, no ya sobre el modelo de servicios, que sería una debate importante, sino sobre quién asume la responsabilidad de la presión fiscal para la financiación de tales servicios, cuando abierta o en voz baja se ha establecido el listón de una mayor austeridad social.

Los Defensores del Pueblo vivimos la preocupación de la ambivalencia del discurso que nos habla de crecimiento económico, déficit cero, frente a la realidad que anuncia la necesidad de ahondar hasta la raíz misma del concepto de servicios sociales. Para plantearlos de nuevo. Prime-

(****) II CONGRESO ESTATAL "ATENCIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL". Murcia. 25 febrero 2003.
(***) 20 AÑOS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA. LAREDO. 26 julio 2002

ro, como un derecho que son, no una cesión graciable; después, como misión incardinada en un esquema administrativo y financiero viable. Y, por último, para eliminar el riesgo de que los servicios sociales se conviertan en un factor más de exclusión social.

Inmigración y servicios sociales (****)

En el contexto de una nueva población y de nuevas necesidades, no quiero pasar por alto mi preocupación como Defensora del Pueblo de una Comunidad Autónoma por la evolución de algunos grupos sociales -hablo de la población inmigrante en nuestro país- y la consideración respecto de sus derechos. En primer lugar, por la importancia numérica y su repercusión social, cultural y económica –por este orden-; en segundo lugar, por la consideración sobre la defensa de sus derechos a que todos estamos obligados.

El perfil del inmigrante que precisa de la asistencia de los Servicios Sociales se suele caracterizar, por regla general, por no ser menor, no ser enfermo, no ser anciano, ni toxicómano. Probablemente, las enormes dificultades que estas personas encuentran para abandonar sus países de origen y el coraje y energía física que requieren la "aventura" de la emigración hace que el emigrante-tipo suela ser una persona joven y sana. Por tanto, los problemas sociales que presentan no son los tradicionales de los ciudadanos españoles. Así, al carecer de rentas, es normal que los inmigrantes demanden la cobertura de los derechos más básicos para la vida, pero no como fin en sí mismo, sino como medio para lograr mantenerse el tiempo suficiente para poder auto-abastecerse cuando logren un trabajo. Por ello, los Servicios Sociales deberán incidir en ayudas de emergencia y, sobre todo, en la orientación social, formativa y laboral.

Nuestro ordenamiento jurídico, el mismo ordenamiento que no facilita o impide la legalización de su estancia, es el que le reconoce al inmigrante extranjero su derecho a ser asistido por los Servicios Sociales en condiciones de igualdad con los españoles. No parece, sin embargo, que nuestra red de Servicios Sociales sea enteramente consciente de este compromiso normativo y más bien parece que se limita a ignorar el problema, lo cual no sólo no contribuye a solucionarlo sino que, por el contrario, lo agrava y puede generar unas consecuencias sociales indeseables, que habrán de repercutir, en la misma negativa medida, sobre españoles y sobre inmigrantes.

Y ello es así porque no existen medios suficientes, materiales ni personales, para atender las nuevas necesidades de los nuevos colectivos y los escasos medios de los que se dispone no están, en la mayoría de los casos, adaptados para atender las distintas necesidades que los inmigrantes tienen respecto de las que tienen los españoles necesitados.

Además, y esto no deja de ser preocupante, como quiera que los españoles necesitados tienen que compartir los escasos recursos con una creciente población inmigrante, a la desatención de los inmigrantes se le suma, en algunos casos, un incremento de la desatención a los propios ciudadanos españoles, lo cual puede generar, en nuestros ciudadanos, sentimientos xenófobos, como consecuencia de tener estos la sensación de que se les está dispensando a los extranjeros ayudas que se niegan a los españoles.

Mujer y nueva realidad social (****)

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo (sólo en los últimos cinco años ha habido 1'3 millones de mujeres más ocupadas, un incremento de la afiliación de mujeres a la Seguridad Social en un 40%, un incremento en 3,7 puntos de la tasa de actividad femenina, (un 41% actual) ha tenido sus efectos en las familias y en la organización social. La tradicional dedicación de las mujeres al papel de cuidadoras, de forma desinteresada y sin percibir retribución económica por ello, va siendo sustituida progresivamente por su acceso a la población ocupada (más de 5'6 millones de mujeres trabajan, según datos de la EPA) y la contratación de terceras personas para cubrir, aunque sólo en parte estas funciones, y atender estas necesidades.

Nuevo concepto de servicios sociales (****)

Las Administraciones públicas se ven enfrentadas al reto de hacer frente al fuerte incremento demográfico que la inmigración le impone, debiendo dar servicio no sólo a más ciudadanos sino a ciudadanos de culturas, lenguas y orígenes raciales diferentes que, esencialmente, antes que inmigrantes, son personas necesitadas de ser tratadas y consideradas como tales.

Nos encontramos en un momento histórico respecto de los servicios sociales. Histórico por la necesidad de elaborar un nuevo modelo de servi-

(****) II CONGRESO ESTATAL "ATENCIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL". Murcia. 25 febrero 2003.

cios, adecuado a una nueva población; histórico por la responsabilidad de las administraciones frente a esta situación y el tipo de criterio que vayan a poner en marcha de cara a plantear esos nuevos servicios, e histórico simplemente por si las administraciones están dispuestas a realizar ese ejercicio de análisis, planificación y concertación social.

Papel de los servicios sociales (**)

Cada día es más nítido el perfil de la población que acude a los servicios sociales: menor poder adquisitivo, desclasamiento social o marginalidad. Y cada día es mayor el riesgo de que la especialización de los servicios sociales se centre en poblaciones marginales, ahondando en el status de marginalidad que ya padecen.

Cada día es mayor la tendencia de las administraciones públicas a desmarcarse de su responsabilidad de atender los servicios sociales de forma adecuada en cuanto a equipos técnicos y profesionales

El espacio que están asumiendo, en consecuencia, las organizaciones de iniciativa social, es cada vez mayor.

Quejas (***)

Es habitual que las quejas de los ciudadanos lleguen hasta los Defensores del Pueblo de forma colectiva, aunadas por el problema común. Y también es habitual que los propios Defensores las agrupen esas quejas cuando, planteadas de forma individual, tengan una misma raíz. Este es un hecho que forma parte de la cultura social de cada Comunidad, y no tanto de su historia, de su identidad colectiva, como de su capacidad de reivindicación, que suele ser una de las causas por las que las quejas se agrupan a veces. Más habitual aún es la queja individual, la que solemos llamar “manotazo de ahogado”.

Cada día son más los problemas individuales o colectivos que afectan a los ciudadanos, derivados de una nueva configuración de la política o de la forma política de entender los servicios que las Administraciones prestan a esos ciudadanos.

Personas mayores (****)

La ocupación de las mujeres, el fuerte descenso de la natalidad unido a la elevada esperanza de vida y los intensos procesos de urbanización de la población se están traduciendo de forma significativa en el incremento de las personas mayores que viven solas en nuestras ciudades (recientemente esta Institución ha abierto una investigación de oficio para analizar la atención que les están prestando los poderes públicos).

El porcentaje de personas mayores afectadas por una dependencia grave es del 11%, lo que representa algo más de 700.000 personas.

Privatización de servicios sociales (*****)

Uno de los aspectos que más preocupan en estos momentos a los Defensores del Pueblo, es el de las privatizaciones de dichos servicios sociales.

Las privatizaciones no son un fenómeno que afecte de modo exclusivo a empresas o entidades dedicadas a proveer prestaciones típicas del Estado de bienestar, empresas a las que corrientemente se acusa de ineficientes y deficitarias, y puede que con razón, lo que no es tan grave si tenemos en cuenta que no tienen como finalidad principal la de repartir dividendos anuales. Otros servicios que fueron públicos incluso en los tiempos del denominado Estado gendarme, y que funcionaron razonablemente (correos, transportes, etc.), parecen haberse deteriorado y son paulatinamente sustituidos, bien mediante la concesión o arrendamiento del servicio a una empresa privada bajo supervisión pública, bien directamente por la explotación a través de empresas privadas que realizan las mismas actividades a un -al parecer- más bajo coste.

Parece claro que los Defensores del Pueblo permaneceremos atentos a este fenómeno que caracteriza la etapa del Estado del bienestar que estamos viviendo en la actualidad, con la finalidad de evitar que se pueda producir un menoscabo de los derechos constitucionales de los ciudadanos .

Resoluciones y administración pública (*)

Las reacciones de algunas Administraciones o alguna parte de la Administración foral a las observaciones de la Institución nos confirman, no ya ese acierto en nuestra visión de los motivos de queja, sino que la opinión de la Institución tiene eco. Y nuestro objetivo es hacernos con el mayor eco posible para una mayor garantía de la aplica-

(****) II CONGRESO ESTATAL “ATENCIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL”. Murcia. 25 febrero 2003.
(***) 20 AÑOS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA. LAREDO. 26 julio 2002
(**) UNIVERSIDAD DE NAVARRA. CLAUSURA DE LAS JORNADAS SOBRE VOLUNTARIADO E INMIGRACIÓN. 7 de Noviembre de 2002
(*) Curso de Verano de las Universidades navarras 2002. 2 de julio de 2002: “DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU PROTECCIÓN”.

ción de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Servicios sociales (*****)

Sin ignorar cuál era el nivel de los servicios sociales en España en el comienzo de la transición democrática, no comparto la idea de que, concretamente en esta Comunidad, estos años pasados no hayan significado un cambio importante en tales servicios. Con todo, el dilema no es cuál es la velocidad de crecimiento de esos servicios, la que hubiera sido razonable, sino cuándo se produce el punto de inflexión, el punto de retorno en ese crecimiento.

Universidad de los derechos sociales (****)

La noción explícita de servicios sociales aparece en la Constitución en el artículo 50, dentro del capítulo relativo a los principios rectores de la política social y económica, referido únicamente a las personas de la tercera edad. Después de establecer que los poderes públicos garantizarán la suficiencia económica de dichas personas mediante pensiones adecuadas y actualizadas periódicamente, se preceptúa: "Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares (los poderes públicos) promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio".

Es claro que la noción de servicios sociales de este artículo resulta incompleta, tanto desde el ámbito subjetivo de sus destinatarios (sólo se citan explícitamente para la tercera edad) ya desde la acción protectora objetiva (sólo se contemplan servicios sociales de salud, vivienda, cultura y ocio).

La universalidad como principio inspirador de las actuaciones en materia de Acción Social es un lugar común en la legislación de servicios sociales. Existe el intento de evitar la asociación de ideas entre marginalidad y beneficencia, es decir, servicios específicos para pobres; asimismo se ha dicho que subyace la intención de erradicar la discriminación que suponía para determinados colectivos el hecho de que fuera la beneficencia o la asistencia social el sistema donde se les prestan determinados servicios de carácter sanitario, cultural o educativo, lo que suponía mantenerlos en un nivel marginal, por cuanto no recibían los beneficios sociales con carácter normalizado, esto es, en su correspondiente sistema público.

La declaración de este principio ha traído efectos positivos, como la creación de un sistema de servicios sociales de base, comunitarios o generales, destinados a prevenir o dar respuesta a situaciones de necesidad o a generar condiciones de convivencia social, y que van destinados al conjunto de la población (aunque obviamente serán beneficiarios de los mismos quienes se encuentren en las situaciones concretas de necesidad preestablecidas).

Valor del informe anual (***)

Sería ingenuo pensar que nuestros Informes Anuales constituyen el vademecum de actuación de las Administraciones, entre otras razones porque la relación diaria ya da cuenta de si esa colaboración es fructuosa. Pero no me resigno a dejar de recordar que los Informes Anuales de los Defensores del Pueblo cumplen la misión de golpe de atención en el bronce de la Administración, no siempre bien atemperado.

Y es que la principal virtud de los Informes Anuales es su capacidad de orientar sobre el estado de los derechos y libertades ciudadanas. El valor de las resoluciones, recomendaciones, recordatorios de obligaciones legales o advertencias hechas desde las Instituciones del Defensor del Pueblo supera el marco político en que se desenvuelve la actividad parlamentaria. Y ahí radica la independencia de criterio, que es uno de los valores máximos de la Institución. Y finalmente, sirven para conocer nuestra capacidad de cumplir nuestro principal deber, nuestro principal método de trabajo generador de confianza: la convicción.

Vinculación entre el Defensor del Pueblo y el Parlamento (*)

La Ley que creó la Institución no aclara el marco de relación más adecuado entre el propio Parlamento y la Institución del Defensor del Pueblo respecto al conocimiento directo del acto fundamental en la vida de esta Institución que es la presentación de su Informe Anual. Así, el primer Informe Anual, el del año 2001, que abarca muy diversas materias vinculadas a derechos fundamentales, fue presentado en la Comisión parlamentaria de Régimen Foral, que es el marco

(****) II CONGRESO ESTATAL "ATENCIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL". Murcia. 25 febrero 2003.
(***) 20 AÑOS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA. LAREDO. 26 julio 2002
(*) Curso de Verano de las Universidades navarras 2002. 2 de julio de 2002: "DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU PROTECCIÓN".
(*****) XVII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO. Pamplona, 28 de octubre de 2002

genérico de relación con la Institución –art. 2.2.–, pero no pudo hacerse ante el Pleno del Parlamento, como ocurre en las Cortes Generales y en todas las Comunidades Autónomas donde existe la Institución, excepto en la Comunidad Valenciana, aunque su norma sea imprecisa en la redacción. (*)

Quiero destacar con estos dos datos el hecho de que, incluso aquellos aspectos que parecen más vinculados a la pequeña diplomacia institucional, tienen una trascendencia que no quiero minusvalorar a la hora de hablar de derechos fundamentales y porque a mi entender significan una carencia de calado, aunque parezca solo formal. (*)

Vivienda e inmigración (*****)

La carencia de vivienda se ha convertido en un evidente caldo de cultivo de la especulación. La renuncia a exigir la aplicación de los derechos sociales de los trabajadores contratados en las condiciones previstas por la Administración foral, en una lesión de esos derechos. Frente a ello, la Administración dispone de herramientas, como la inspección, establecidas y organizadas para, desde la eficacia, eliminar la pasividad y potenciar la implicación real de todas las organizaciones económicas, sindicales y empresariales, del sector.

La vivienda se ha convertido en el mayor factor de exclusión social de los inmigrantes llegados a Navarra, no solo por la carencia de viviendas, que era y es un hecho constatable, sino por la pasividad a la hora de afrontar esta problemática.

Ese riesgo de exclusión social se acentúa aún más cuando se pretende la prioridad de los derechos de unos ciudadanos sobre otros en el acceso a los servicios sociales: la prioridad de los ciudadanos ya afincados en una ciudad o una Comunidad –sea cual sea su procedencia, origen o status social- por encima de los derechos de los recién llegados, sea cual sea también su procedencia y status administrativo.

¿Cómo abordar, desde el principio de igualdad y equidad, esta problemática?. El Informe sobre Inmigración en Navarra elaborado por la Universidad Pública y nuestro propio informe especial aportaban algunas sugerencias, no bien atendidas desde el Plan de Integración Social de los Inmigrantes elaborado por el Gobierno foral y aprobado por el Parlamento. Propuestas que pasaban, en principio, por la reordenación de los recursos técnicos y humanos, una nueva administración de los protagonismos públicos y privados y un nuevo mapa de corresponsabilidades entre las diferentes administraciones presentes en Navarra.

Todo ello partiendo de la realidad de que, en Navarra y en otras Comunidades Autónomas, la inmigración está cambiando el referente poblacional, y los criterios sobre volumen, cualificación profesional y recursos económicos de estos servicios sociales públicos.

Que el Plan de Inmigración salido del Parlamento no prevea estos factores es una oportunidad perdida que difícilmente podrá repetirse: Un soporte técnico de calidad, una mayoría parlamentaria capaz de impulsar una revisión del sistema…

Cuestión aparte son los aspectos económicos que se han decidido rehuir, en aras al mantenimiento del objetivo estratégico de un crecimiento cero del déficit público. Un objetivo que avanza en paralelo pero en dirección contraria al crecimiento de las necesidades de los servicios públicos. La restricción de éstos es, en sí misma, una restricción de los ciudadanos al ejercicio de sus derechos como tales.

Voluntariado (**)

Una seña de identidad importante del voluntariado ha de ser el apoyo a la integración social desde la igualdad, lo que implica un papel activo de esfuerzo reivindicativo social. No resignarse a un mero papel “auxiliar”, sino protagonista en la integración. Creo que el voluntariado nace de una profunda conciencia social, de igualdad social, frente a la injusticia. Esa raíz implica la exigencia de la igualdad, no la mera atención de las carencias sociales que se dan.

La implicación de los jóvenes cada vez más en labores de voluntariado y de apoyo social es un aliento para las situaciones de realidad social que vivimos, sin querer cargar ahora las tintas. Comparto menos la idea de que esa participación, esa iniciativa, sea incompatible con la labor que deben realizar otras estructuras u organizaciones políticas o sociales, pero en cualquier caso me parece una línea esperanzadora.

(**) UNIVERSIDAD DE NAVARRA. CLAUSURA DE LAS JORNADAS SOBRE VOLUNTARIADO E INMIGRACIÓN. 7 de Noviembre de 2002
(*****) XVII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO. Pamplona, 28 de octubre de 2002

Voluntariado e inmigración (**)

Cuanto mayor sea el trabajo del voluntariado social en la atención a los inmigrantes, existe una mayor garantía de que su situación personal no les va a conducir a la exclusión social por razones económicas o raciales. Cuanto mayor sea el nivel de participación del voluntariado en este ámbito de la inmigración, se irá avanzando en una mejor atención, unas mejores herramientas humanas de atención a los inmigrantes

Pero debe quedar claro cual es el papel de las organizaciones, de la iniciativa social en cuanto al trabajo con inmigrantes: Su responsabilidad no puede ser la protagonista en ese apoyo, no puede sustituir la responsabilidad de las Administraciones. Su labor debe estar focalizada, debe ser temporal, de apoyo en momentos de crisis o mayor tensión social. No deben caer en la tentación de convertirse en organizaciones sectoriales al margen de sus fines, en estructuras de servicios, que se deben financiar, estructuras auxiliares estables.

En materia de inmigración, como en el resto de la labor social, el trabajo del voluntariado ha de ser momentáneo, campamento de apoyo permanente pero no estructural.

I- 05.01 CONVENIO MARCO ENTRE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA Y LA FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS

El 3 de julio de 2002, la Defensora del Pueblo de Navarra y el Presidente de la Federación Navarra de Municipios y Concejos de Navarra suscribieron un convenio marco para fomentar la colaboración entre ambas instituciones de cara a propiciar que, a través de los Ayuntamientos, se difunda la labor que desarrolla esta Institución y facilitar que los ciudadanos puedan acceder a impresos con los que realizar sus quejas ante la Defensora del Pueblo así como recibir orientación por parte de los funcionarios municipales sobre cómo dirigirlas.

El convenio marco tendrá traducción en la adhesión individual y voluntaria de los diferentes Municipios y Concejos a través de un documento anexo a dicho Convenio Marco.

Desde la puesta en marcha de la Institución se ha pretendido establecer vínculos lo más eficaces posibles con dicha Federación, a través de cuantas líneas de actuación conjunta sean posibles y convenientes desde el interés institucional común.

Derivados de este Convenio nacen los materiales que se podrán encontrar en los Ayuntamientos y Concejos de Navarra que se adhieran al Convenio: Trípticos para presentación de quejas prefranqueados, dípticos explicativos del Convenio marco y una placa que recordará el compromiso de colaboración del Ayuntamiento o Concejo en cuestión con el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

CONVENIO MARCO DE COLABORACIóN ENTRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y LA FEDERACIóN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS (FNMC) PARA FACILITAR EL MAYOR CONOCIMIENTO E IMPLANTACIóN DE LA INSTITUCIóN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN TODO EL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD

Pamplona, 3 de julio de 2002

REUNIDOS

De una parte, la Excma. Sra. Dª. María Jesús Aranda Lasheras, Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. De otra, D. Pedro Tabar Oneca, Presidente de la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

EXPONEN

La Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra tiene por objeto la defensa de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Por su parte, las entidades locales de Navarra tienen entre sus fines el de habilitar, a través del ejercicio de sus competencias, las condiciones sociales necesarias para que dichos ciudadanos puedan alcanzar el máximo grado de desarrollo, tanto en el plano individual como colectivo, lo cual implica el ejercicio más amplio posible de sus derechos y libertades.

Esta coincidencia de objetivos hace aconsejable el establecimiento de cauces de colaboración entre ambas instancias, con el objeto de facilitar el uso por parte de los ciudadanos de los mecanismos e instrumentos que las leyes ponen a su disposición para la defensa de tales derechos y libertades y con este fin

ACUERDAN

(**) UNIVERSIDAD DE NAVARRA. CLAUSURA DE LAS JORNADAS SOBRE VOLUNTARIADO E INMIGRACIÓN. 7 de Noviembre de 2002

PRIMERO.– El presente Convenio tiene por objeto establecer las bases de cooperación entre el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) a fin de facilitar, a través de las entidades locales, el acceso de los ciudadanos a aquella Institución y el cumplimiento por la misma de las tareas que la Ley le encomienda.

SEGUNDO.– Con este objeto, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y la FNMC manifiestan su voluntad de colaborar para posibilitar la mayor presencia de la Institución del Defensor del Pueblo en todas las localidades de la Comunidad Foral y acercarla así a los ciudadanos de Navarra.

TERCERO.– La colaboración que implica este Convenio marco, así como los que en desarrollo del mismo pudieran celebrarse, quedará circunscrita al ámbito de la cooperación material que voluntariamente asumen las partes firmantes de los mismos, sin que queden afectadas, en ningún caso, la autonomía funcional y competencial que el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, la FNMC y los ayuntamientos y concejos de Navarra, tienen atribuidas, respectivamente.

CUARTO.– Para la consecución de los fines del presente Convenio, la FNMC promoverá entre los ayuntamientos y concejos de Navarra la colaboración con la Institución del Defensor del Pueblo.

QUINTO.– La implantación efectiva de esta iniciativa se articulará a través de las correspondientes adhesiones a la misma de los ayuntamientos y concejos que libre y voluntariamente decidan colaborar con la Institución del Defensor del Pueblo, en el marco de las estipulaciones y compromisos contenidos en el presente Convenio.

SEXTO.– Las citadas adhesiones al presente Convenio marco por parte de los Ayuntamientos de Navarra que así lo decidan imp!icará para cada una de las partes los siguientes compromisos:

Para los Ayuntamientos y concejos:

Instalar en sus dependencias un punto de información del Defensor del Pueblo, consistente en un soporte en el que se alojarán un tríptico informativo sobre esta Institución y un sobre prefranqueado para remitir a la misma las peticiones o quejas.

Ceder alguna dependencia a la Institución del Defensor del Pueblo cuando ésta visite el Municipio o Concejo con motivo del ejercicio de sus funciones.

Para el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra:

Suministrar los medios materiales y divulgativos necesarios para establecer los puntos de información relativos a la Institución del Defensor del Pueblo de Navarra en los Ayuntamientos y Concejos.

Hacer mención en sus informes al Parlamento de Navarra de que el Ayuntamiento o Concejo en cuestión viene colaborando en el ámbito de este Convenio con el Defensor del Pueblo y autorizarle para la utilización del logotipo que acredite dicha colaboración y cuyas características serán acordadas entre la Institución del Defensor del Pueblo y la FNMC.

SEPTIMO.– Al objeto de dotar al presente Convenio marco de los instrumentos necesarios para su desarrollo, ejecución y seguimiento, así como para resolver las dudas que plantee su ejecución, se constituírá una Comisión formada por cuatro míembros: dos en representación del Defensor del Pueblo y otros dos en representación de la FNMC.

OCTAVO.– El presente Convenio entrará en vigor el día siguiente de la fecha de su firma, manteníendo su vigencia, salvo denuncia expresa por cualquiera de las partes, con una anticipación mínima de treinta días.

Y en prueba de conformidad, firman el presente Convenio por duplicado, en el lugar y la fecha indicado al comienzo.

La Defensora del Pueblo de Navarra	El Presidente de la Federación de Navarra de Municipios y Concejos

I- 05.02 DIFUSIÓN DE LA INSTITUCIÓN EN EL ÁMBITO ESCOLAR

Los trabajos en torno a la difusión de la institución de la Defensora del Pueblo en el ámbito escolar se ha centrado, de una parte, en la continuación de visitas a colegios de las localidades de la Comunidad visitadas en función de las disponibilidades del trabajo interno. De otra, la revisión y planificación del método utilizado para estos encuentros con los menores en los centros de enseñanza.

En este sentido, durante el año 2002 se han diseñado y producido los materiales de una acción más participativa destinada a los colegios públicos de Navarra, en la que, además de la

difusión genérica de los principios de funcionamiento de la Institución del Defensor del Pueblo, a través de los soportes ya existentes, se propone la creación en el ámbito escolar, con participación de alumnos y profesores, de proyectos destinados a:

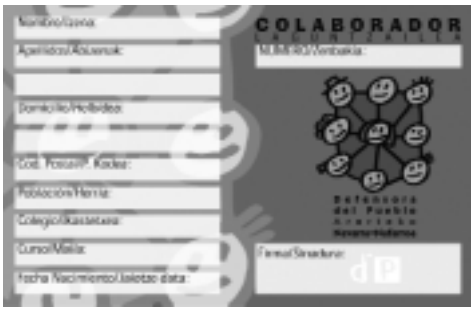
• La difusión del papel de la Defensora del Pueblo en ese ámbito.

• La creación de unidades didácticas surgidas del propio ámbito escolar en torno a los derechos humanos.

El formato de esta acción es el de un concurso, que será convocado antes de junio de 2003, a fin de que los trabajos puedan elaborarse y presentarse antes de que finalice el año 2003, para ser adjudicados y entregados los premios correspondientes en el año 2004.

Simultáneamente se pondrá en marcha una campaña destinada a buscar la implicación de los menores en la defensa genérica de los derechos humanos, a través de un carnet de “Colaborador de la Defensora del Pueblo”, que será entregado personalmente a quienes participen en los grupos de trabajo antes señalados.

CARNET DE COLABORADOR
CON LA DEFENSORA



• Parte anterior y posterior del carnet de colaborador con la Defensora del Pueblo de Navarra.

DÍPTICO SOBRE COLABORACIÓN
CON LA DEFENSORA

• Parte anterior y posterior del díptico de colaboración de la Defensora del Pueblo de Navarra.

Los trabajos en torno a la difusión de la institución de la Defensora del Pueblo en el ámbito escolar se ha centrado, de una parte, en la continuación de visitas a colegios de las localidades de la Comunidad visitadas en función de las disponibilidades del trabajo interno. De otra, la revisión y planificación del método utilizado para estos encuentros con los menores en los centros de enseñanza.

En este sentido, durante el año 2002 se han diseñado y producido los materiales de una acción más participativa destinada a los colegios públicos de Navarra, en la que, además de la difusión genérica de los principios de funcionamiento de la Institución del Defensor del Pueblo, a través de los soportes ya existentes, se propone la creación en el ámbito escolar, con participación de alumnos y profesores, de proyectos destinados a:

• La difusión del papel de la Defensora del Pueblo en ese ámbito.

• La creación de unidades didácticas surgidas del propio ámbito escolar en torno a los derechos humanos.

El formato de esta acción es el de un concurso, que será convocado antes de junio de 2003, a fin de que los trabajos puedan elaborarse y presentarse antes de que finalice el año 2003, para ser adjudicados y entregados los premios correspondientes en el año 2004.

Simultáneamente se pondrá en marcha una campaña destinada a buscar la implicación de los menores en la defensa genérica de los derechos humanos, a través de un carnet de “Colaborador de la Defensora del Pueblo”, que será entregado personalmente a quienes participen en los grupos de trabajo antes señalados.

Colegios visitados

Localidad	Centro escolar
Artajona	C. P. Artajona
Barañain	C. P. Alaiz C. P. Eulza
Bera	C. P. Ricardo Baroja
Berriozar	C. P. Berriozar
Carcastillo	C. P. Virgen de la Oliva
Corella	C. P. José Luis de Arrese
Cortes	C. P. Cerro de la Cruz
Irurzun	C. P. Atakondoa
Ribaforada	C. P. San Bartolomé
Santesteban	C. P. San Miguel
Tudela	C. E. La Anunciata (HH. Dominicas)
Viana	C. P. Ricardo Campano

I- 05.03. VISITA A LOCALIDADES DE NAVARRA

Tras la actividad desarrollada durante el año 2001 en cuanto a visitar Ayuntamientos de la Comunidad y la organización de las Jornadas sobre "Ayuntamientos y derechos" que se desarrollaron en Pamplona, durante el año 2001 se ha mantenido, aunque con un nivel menos intenso, los desplazamientos a localidades navarras, una vez que se considera que la labor de difusión general y específica entre dichos entes locales ha puesto a su disposición información suficiente sobre el funcionamiento general de la Institución, como así puede comprobarse en la relación habitual con los mismos a través de la tramitación de las quejas y consultas que, relacionados con ellos, llegan hasta la Institución.

La puesta en marcha del Convenio Marco de colaboración con la Federación Navarra de Municipios y Concejos suscrito en 2002 (Ver pág.) permitirá retomar con otra motivación esta relación, aprovechando así estos encuentros para cubrir posibles nuevas necesidades de información, además de instrumentar el contenido del propio Convenio.

De otra parte, en todas las localidades visitadas se ha propiciado la oportunidad de que los ciudadanos presentaran sus quejas consultas a la Defensora del Pueblo, para lo que se ha contado en todo momento con la colaboración de los Ayuntamientos y Concejos, los cuales han dispuesto locales para este objetivo, además de difundir esa posibilidad a través de bandos municipales en la generalidad de los casos.

Localidades visitadas

Artajona
Barañain
Bera
Berriozar
Buñuel
Carcastillo
Corella
Cortes
Irurzun
Ribaforada
Santesteban
Tudela
Viana

I- 05.04. REUNIONES CON COLECTIVOS Y ASOCIACIONES

Los encuentros con asociaciones y colectivos ciudadanos ha sido una de las características, dentro las entrevistas de la Defensora del Pueblo, que han tenido un claro incremento durante el año 2002. Bien con motivo de la elaboración del Informe especial sobre Atención a la Salud Mental en Navarra, como a petición de dichas organizaciones.

En este sentido, todas ellas han supuesto un punto inicial de cara a los encuentros previstos con las asociaciones más representativas de cara a la elaboración, durante 2003, de la Carta de Derechos Ciudadanos, iniciativa prevista en el Plan Trienal de la Institución.

Visitas a la sede de la Defensora de asociaciones, colectivos o instituciones:

ADACEN
(Asociación Navarra sobre Daño Cerebral)

ANAFE – CITE

ANASAPS

ANDREA

ANFAS

Asociación de Viudas de Iturrama (Pamplona)

AXOLA

Centro de Acogida de
Mujeres Maltratadas de Burlada

Colegio Oficial de Psicólogos de Navarra

Consejo Audiovisual de Navarra

Consejo de Navarra

Fundación Argibide

Fundación Bartolomé de Carranza

Plataforma de Inmigrantes en Navarra

Red de Lucha contra la Pobreza
y la Exclusión Social

Sindicato de Enfermería de Navarra

SOS – Racismo

UGT – Inmigrantes

I- 05.05. PUBLICACIONES PARA LA DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

La celebración de las XVII jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo de España ha venido a ampliar de forma cualitativa la línea de publicaciones iniciada por esta institución y que, más importante que por su cantidad lo es por lo que supone de esfuerzo de coordinación interna, al que se añade el interés porque la Institución arranque y vaya consolidando de cara al futuro una relación de publicaciones muy apegada a los temas de su interés general, además de los específicos de su actividad.

Desde un principio, el interés de la Institución en este campo fue el de abrir una línea de publicaciones con formato, contenido y diseño que facilitaran el acercamiento de la Institución a los ciudadanos y de estos a los contenidos y trabajos que desde esta se realizan, conjugando en ese sentido las realidades presupuestarias de cada momento con la mayor calidad posible.

La edición del primer número de la publicación/newsletter “Derechos Ciudadanos”, vino a coincidir con la celebración del primer aniversario de la Institución, en marzo de 2002, y posteriormente pudieron llegar a editarse otros dos ejemplares más, además del número 0 que se había elaborado con anterioridad a todos ellos.

De otra parte, la línea editorial marcada por el Informe Especial “La inmigración en la Ribera de Navarra” ya apuntaba el estilo de este tipo de publicaciones de carácter especial, coherente con el diseño del “Informe Anual 2001”.

Algunas de las portadas incluidas en este Informe Anual 2002 se corresponden con publicaciones que, finalmente, serán impresas en el año 2003 pero cuyo contenido se ha desarrollado durante el año motivo del presente Informe Anual.

Ocurre así con la “Recomendación sobre la elaboración de un protocolo sobre maltrato y abusos a menores en la Comunidad foral de Navarra”, elaborada a lo largo del año 2002 o el resumen sobre el informe especial sobre “La atención a la salud mental en Navarra”.

Finalmente, la creación del Foro de Derechos Ciudadanos en el contexto de las XVII Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo ha generado una publicación de contenido específico, más divulgativo para aspectos generales que se tratan en las instituciones de los Defensores y, además, abre la puerta para que a esa publicación se sumen, entre otros, los propios boletines periódicos “Derechos Ciudadanos” que hasta ahora se venían publicando como órgano de comunicación externa de la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra con carácter exclusivo y muy centrados en la actividad de la misma que tiene una menor difusión a través de otros medios de Comunicación.

PUBLICACIONES

• Portada de la Recomendación sobre "Abusos sexuales o malos tratos a menores"

• Portada de la publicación del I Foro de Derechos Ciudadanos "Los más vulnerables", de Antonio Izquierdo Escribano.

• Portada de la publicación sobre las XVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo.

• Portada de la publicación del Informe Especial "La inmigración en la Ribera de Navarra"

• Portada de la publicación del Informe Especial "La atención a la Salud Mental en Navarra"

• Portada de la publicación del Informe Anual 2001

• Portada del boletín nº 1 de "Derechos ciudadanos", publicación periódica de la Oficina de la Defensora del Pueblo de Navarra.

• Portada del boletín nº 2 de "Derechos ciudadanos", publicación periódica de la Oficina de la Defensora del Pueblo de Navarra.

• Portada del boletín nº 3 de "Derechos ciudadanos", publicación periódica de la Oficina de la Defensora del Pueblo de Navarra.

I- 06. COMPARECENCIAS DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO EN LA COMISIÓN DE RÉGIMEN FORAL DEL PARLAMENTO DE NAVARRA

PRESENTACIÓN DEL INFORME ANUAL 2001

"En las instituciones del Defensor del Pueblo, los Informes Anuales no tienen el valor de una "rendición de cuentas" ante el Parlamento sobre el ejercicio anterior. Constituyen la base del diálogo, la mesa sobre la que soportar el análisis y el diálogo entre quienes tenemos la responsabilidad, encomendada por el Parlamento, de velar por los derechos y libertades de los ciudadanos, y el Parlamento mismo, como representación de los intereses sociales, culturales y políticos de esos ciudadanos. En este sentido, el Informe Anual es una herramienta que la Institución construye para el trabajo futuro del Parlamento y así está planteado".

"El valor principal de este Informe (…) radica (…) en su capacidad de orientación sobre el estado de los derechos y libertades ciudadanas en el país o comunidad a que se refiere su contenido. El valor de las resoluciones, recomendaciones, recordatorios de obligaciones legales o advertencias hechas desde las Instituciones del Defensor del Pueblo, supera el marco político en que se desenvuelve la actividad parlamentaria y ahí radica la independencia del criterio aplicado. Y servirán para conocer la capacidad desarrollada por la Institución para poner en práctica su principal método de trabajo generador de confianza: la convicción".

"Sin posibilidad de hacer un cuadro comparativo en cuanto a Navarra, valga señalar que, en el conjunto de las Instituciones afines, el grado de aceptación de las administraciones a partir de las recomendaciones efectuadas por la Institución del defensor del Pueblo oscila entre el 80% y el 90% de los expedientes; dato obviamente vinculado a la capacidad técnica de la Institución pero, también e indudablemente, a la disposición de esa Administración respecto de los propios ciudadanos, de los que el Defensor en cuestión es un mero portavoz".

"(…) el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos no parte o se dañan únicamente en el ámbito de las administraciones. Empeñados todos en la defensa de esos derechos, al menos desde las declaraciones de principios filosóficos, quisiera recordar al conjunto de los grupos parlamentarios el valor de su representación democrática, como producto de la posibilidad de convivencia desde la discrepancia política. Pero no cabe discrepancia sobre el respeto al derecho de los ciudadanos a la convivencia en paz. Quisiera reclamar el valor útil de la paz como cauce de valor demostrado para el desarrollo de los pueblos y, más allá aún, exigir como Defensora del Pueblo la radical defensa del derecho a la vida y la integridad física y social de las personas, a la plena libertad para el ejercicio precisamente de esas libertades que nos empeñamos en defender".

"Acostumbrados como vamos estando a potenciar la igualdad entre mujeres y hombres, nunca podremos acostumbrarnos a eliminar la igualdad entre las personas porque esa es la base de la tolerancia y los sentimientos solidarios"

PRESENTACIÓN DEL INFORME ESPECIAL AL PARLAMENTO SOBRE "LA INMIGRACIÓN EN LA RIBERA DE NAVARRA"

La inmigración ha roto la barrera normativa; ha demostrado la insuficiencia de las medidas policiales para sostener el freno inmigratorio. Los países de origen han relajado sus controles internos, para rebajar su propia tensión interior –política o económica– frente al desarrollo económico de los países de la Unión Europea y se ha demostrado la imprevisión internacional de estos mismos países desarrollados o fronterizos, que, además, han preferido desconocer el alcance y la capacidad de influencia de los medios de comunicación social como fomento del efecto "reclamo".

La nueva inmigración ha traído un incremento de la diversidad cultural de la inmigración que ha venido a Navarra; ha puesto de relieve la dificultad organizativa de las administraciones española y navarras para atender esa diversidad cultural y social; ha evidenciado la carencia de sistemas de acogida, no organizados por considerarse innecesarios en las décadas anteriores; la insuficiencia de los sistemas de atención social dependientes de las administraciones foral o local. Como tampoco se ha valorado la importancia de contar con sectores de actividad laboral suficientemente regulados y con mecanismos de control razonables para poder afrontar, desde la legalidad, la presión especulativa sobre el valor trabajo de los inmigrantes y los trabajadores habituales de estos sectores, caracterizados por la temporalidad y la movilidad geográfica.

Socialmente, el colectivo de inmigrantes en general y, de forma especial en la Ribera navarra, es el sector social con mayor tendencia a aumentar y a ver agravados sus riesgos de exclusión

internos, por cuestiones étnicas. Hay colectivos de inmigrantes cuyo proceso de cambio puede ir significando mejoras de su situación social y económica en el futuro, mientras que en otros casos su proceso de integración social y laboral está abocado al fracaso con un mayor grado de exclusión. El fracaso en las políticas de acogida e integración social de los inmigrantes extracomunitarios representa, en estos momentos, el riesgo más importante al que se enfrenta la cohesión social en Navarra.

El mantenimiento de ese mismo esquema requiere, en ausencia de fórmulas más flexibles o con mayor corresponsabilidad estructurada, una asunción de competencias propias por parte de las diferentes Administraciones regionales y locales, una estrecha colaboración que ahora no se da en el flujo de información que determina los criterios estatales sobre inmigración y los regionales o locales sobre empleo e inserción social, y la participación abierta y directa de los municipios, como centros de gestión real de las políticas sociales respecto a los inmigrantes.

La discusión pública del recientemente conocido proyecto de Plan de Integración Social de los Inmigrantes del Gobierno de Navarra puede servir como marco para, a partir de ese documento, proceder a un análisis y revisión competencial en esta materia de las diferentes Administraciones Públicas de Navarra.

Coincidiendo con el criterio del Sindic de Greuges de Catalunya, es posible interpretar que la competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración ha de articularse con las competencias previstas en los Estatutos de Autonomía (Ley de Amejoramiento y Reintegración Foral, en el caso de Navarra) de algunas Comunidades Autónomas respecto a actuaciones sectoriales como la vivienda, la educación, los servicios sociales o el trabajo. El resultado de esta articulación podría ser, perfectamente, una concepción más amplia de la "misión" de nuestras representaciones diplomáticas y consulares, o simplemente una mayor participación de estas Comunidades Autónomas en la determinación de los contingentes, a fin de obtener un proceso más ordenado.

Preocupa, además, el riesgo de que la adopción de nuevas medidas policiales más restrictivas, como las anunciadas para ciudadanos procedentes de determinados países, afecte al grado de clandestinización de los inmigrantes aún no regularizados o de difícil regularización, pues no es fácil que esas medidas, discutibles desde el punto de vista de los derechos, obtengan ese éxito inmediato deseado sin profundizar aún más la franja entre esas medidas y los propios derechos humanos de los inmigrantes (a la espera de los que en este sentido tenga que decir el Tribunal Constitucional al analizar el recurso interpuesto respecto a la conocida como Ley de Extranjería) o potenciando involuntariamente la acción de las mafias y el aumento de los denominados "sin papeles".

En tanto el Gobierno español consigue establecer estos necesarios acuerdos bilaterales, la Administración de la Comunidad Foral debe propiciar la regularización especial de estos ciudadanos, por razones humanitarias y económicas, para lo que cuenta con un inestimable respaldo social, sin olvidar que los emigrantes aportan más riqueza general de la que reciben en forma de prestaciones, correspondan estas al Gobierno foral o a los Ayuntamientos donde residen. Es, evidentemente, una responsabilidad del Gobierno, pero la más que aparente coincidencia social y también política en la sociedad navarra en torno a la inmigración puede propiciar un estimable consenso en torno a los planteamientos competenciales del Gobierno y al conjunto de su actuación social y económica en materia de inmigración, aún pendiente de desarrollar y apuntada en el Proyecto de Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante.

En este marco, las entidades de iniciativa social, organizaciones sociales y/o patronales no pueden ser sustitutivas de la iniciativa y responsabilidad ni regional ni local, si bien pueden prestar su red de apoyo y su personal, experimentado en estos dos últimos años en cubrir el protagonismo público, en base a los convenios que se consideren convenientes.

I- 07. XVII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO DE ESPAÑA EN PAMPLONA

Los once titulares de instituciones del Defensor de Pueblo existentes en España a nivel nacional y autonómico se reunieron en Pamplona durante los días 28 y 29 de octubre en el marco de las XVII Jornadas de Coordinación, que se celebraron en la sede del Instituto Navarro de Administración Pública. El debate sobre el derecho al acceso a los servicios sociales públicos, en el marco de la afluencia de inmigrantes a nuestro país, fue el eje central de este encuentro. En estas XVII Jornadas nació también el Foro de Derechos Ciudadanos, propuesto por la Defensora del Pueblo de Navarra como punto de encuentro de los Defensores con el conjunto de la sociedad en torno a temas de interés común.

Los talleres de trabajo, nueva experiencia de coordinación, dieron un importante fruto en materia de eficacia de estas instituciones en su relación con las administraciones públicas, menores en reforma y la defensa de los derechos ciudadanos ante la privatización de servicios públicos.

La Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, como anfitriona de estas XVII Jornadas de Coordinación, quiso, desde un principio, que el objetivo principal de las Jornadas fuese exactamente ése: La coordinación operativa. "Establecer el mayor grado de colaboración horizontal, que es el único que nos corresponde, como eje de la conexión funcional de los Defensores del Pueblo; hacer, en definitiva, que ese estilo de relación encomiable, envidiable y no sé si trasladable a otras relaciones institucionales, se fortalezca operativamente, se asiente no sólo en la voluntad de la mejor relación personal, sino en la de la mayor eficacia respecto de lo que nos atañe de forma conjunta… ".(1) Y conseguir que esa relación se consolide, fragüe, más allá de nuestras diferencias competenciales, más allá de nuestras peculiaridades legislativas.

La importancia de la decisión a la hora de elegir el tema central de las ponencias de estas XVII jornadas planeó sobre el conjunto de las intervenciones. Los Defensores del Pueblo analizaban, con diversas ópticas, el derecho de los ciudadanos a los servicios públicos, en un marco cambiante por parte de las Administraciones públicas respecto a dichos servicios, su funcionamiento e incluso su financiación. Todo ello, con el referente abierto de un incremento de población debido a la afluencia de inmigrantes a nuestro país, de forma especial en los últimos cinco años.

"Los Defensores del Pueblo vivimos la preocupación de la ambivalencia del discurso que nos habla de crecimiento económico, déficit cero, frente a la realidad que anuncia la necesidad de ahondar hasta la raiz misma del concepto de servicios sociales. Para plantearlos de nuevo. Primero, como un derecho que son, no una cesión graciable; después, como misión encardinada en un esquema administrativo y financiero viable. Y, por último, para eliminar el riesgo de que los servicios sociales se conviertan en un factor más de exclusión social".

I- 08. PONENCIAS PRESENTADAS EN LAS XVII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Ponencia marco:

UNA NUEVA DIMENSIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INMIGRACIÓN

Excmo. Sr. D. Bernardo del Rosal Blasco
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

Aunque existe una publicación de la institución de la defensora del Pueblo de Navarra en la que se recogen las intervenciones completas de estas XVII Jornadas, se ha creido conveniente extraer para este Informe Anual un resumen de la ponencia marco pronunciada por el Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana, como resumen general orientativo de los debates.

"Nuestro ordenamiento jurídico, incluido el propio texto constitucional, es algo confuso, al utilizar, indistintamente, las expresiones asistencia social y servicios sociales para, aparentemente, referirse a lo mismo; esto es, a la atención de necesidades básicas o especiales de determinadas personas o de determinados colectivos por parte de las administraciones públicas. Quizás conviene, sin embargo, aclarar que ambos conceptos, aún refiriéndose a un mismo objeto, representan el qué y el cómo del auxilio a los individuos y colectivos necesitados; es decir, la idea de asistencia social se refiere al contenido de las prestaciones brindadas a través de las actuaciones de las Administraciones públicas, mientras que los servicios sociales son los instrumentos a través de los cuales dichas actuaciones se realizan. La diferencia, no obstante, entre una u otra radica en que la Seguridad Social garantiza derechos subjetivos y presume la necesidad, mientras que la asistencia social no garantiza derechos subjetivos y exige la acreditación de una situación de necesidad. De modo que los destinatarios de la asistencia social son las personas necesitadas que no tienen derecho a la prestaciones del sistema de la Seguridad Social….

Todos los inmigrantes que, actualmente, de ipso o de iure, están en España pueden ser demandantes de la asistencia social prestada a través de los Servicios Sociales y todos tienen derecho a que sus carencias básicas, que les provocan situaciones de necesidad, sean atendidas por parte de la red de Servicios Sociales. La expe-

(1) Intervención de la Defensora del Pueblo de Navarra en el acto inaugural.

riencia de las oficinas de los Defensores del Pueblo demuestra que los problemas sociales que, normalmente, manifiestan los ciudadanos españoles afectan y se manifiestan, principalmente, en determinados colectivos, como por ejemplo, los menores (tanto de protección, como los de reforma); los discapacitados (incluyendo, de forma especial, en este caso, a los enfermos mentales); los toxicómanos; los mayores; o las personas de mediana edad, carentes de rentas, con escasa formación, trabajos esporádicos y enfermedades que les impiden, tanto lograr prestaciones no contributivas, como acceder a trabajos normalizados.

El perfil del inmigrante que precisa de la asistencia de los Servicios Sociales, sin embargo, se suele caracterizar, por regla general, por no ser menor, no ser enfermo, no ser anciano, ni toxicómano. Probablemente, las enormes dificultades que estas personas encuentran para abandonar sus países de origen y el coraje y energía física que requieren la "aventura" de la emigración hace que el emigrante-tipo suela ser una persona joven y sana. Por tanto, los problemas sociales que presentan no son los tradicionales de los ciudadanos españoles. Así, al carecer de rentas, es normal que los inmigrantes demanden la cobertura de los derechos más básicos para la vida, pero no como fin en sí mismo, sino como medio para lograr mantenerse el tiempo suficiente para poder autoabastecerse cuando logren un trabajo. Por ello, los Servicios Sociales deberán incidir en ayudas de emergencia y, sobre todo, en la orientación social, formativa y laboral…

Además, el inmigrante no regularizado necesita el auxilio para integrarse en la sociedad en la que ha elegido vivir y, aunque su estancia en España no esté legalizada, es preciso generar en él la confianza en la red de Servicios Sociales, de modo que entienda que ésta está para ayudarle y no para perseguirle y expulsarle. No quiero decir con esto que, en un Estado democrático, las Instituciones deban propiciar el incumplimiento de la ley ni tampoco el de la legislación de extranjería, pero, en tanto en cuanto, el inmigrante esté en territorio español, debe ser tratado como persona que es, con la dignidad y los derechos básicos que la propia ley le reconoce, independientemente del estatus legal de su permanencia y al margen de que la Administración competente haga cumplir las normas sobre entrada y permanencia en territorio nacional. Dicho en términos más crudos: el ejercicio de la capacidad de expulsión, en los casos previstos en la Ley de Extranjería, no debe ser objeto de discusión en un foro como éste ni tampoco es misión nuestra ponerlo cuestión, pero si el Estado no es capaz de ejercer esas facultades de expulsión, tampoco es posible ignorar la situación de necesidad y desamparo en la que se encuentran los inmigrantes de estancia no regularizada o no regularizable. Porque es nuestro propio ordenamiento jurídico, el mismo que no facilita o impide la legalización de su estancia, el que le reconoce al inmigrante extranjero su derecho a ser asistido por los Servicios Sociales en condiciones de igualdad con los españoles…

No parece, sin embargo, que nuestra red de Servicios Sociales sea enteramente consciente de este compromiso normativo y más bien parece que se limita a ignorar el problema, lo cual no sólo no contribuye a solucionarlo sino que, por el contrario, lo agrava y puede generar unas consecuencias sociales indeseables, que habrán de repercutir, en la misma negativa medida, sobre españoles y sobre inmigrantes. Y ello es así porque no existen medios suficientes, materiales ni personales, para atender las nuevas necesidades de los nuevos colectivos y los escasos medios de los que se dispone no están, en la mayoría de los casos, adaptados para atender las distintas necesidades que los inmigrantes tienen respecto de las que tienen los españoles necesitados…

Además, y esto no deja de ser preocupante, como quiera que los españoles necesitados tienen que compartir los escasos recursos con una creciente población inmigrante, a la desatención de los inmigrantes se le suma, en algunos casos, un incremento de la desatención a los propios ciudadanos españoles, lo cual puede generar, en nuestros ciudadanos, sentimientos xenófobos, como consecuencia de tener estos la sensación de que se les está dispensando a los extranjeros ayudas que se niegan a los españoles".

COMUNICACIONES

Institución	Tema
Procurador del Común de Castilla y León	La integración de los inmigrantes en la Comunidad de Castilla y León. La experiencia del Procurador del Común
Procurador del Común de Castilla y León	Los derechos de los ciudadanos frente a la privatización de los servicios públicos. Especial referencia a la intervención de los comisionados parlamentarios.
Diputado del Común de Canarias	Menores en reforma. Situación especial de las Islas Canarias
Ararteko del País Vasco	Menores en reforma. Situaciones de especial atención.

I- 08.01. LOS TALLERES, COMO MARCO DE COLABORACIÓN DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO

Una de las propuestas para la celebración de las XVII Jornadas de Coordinación fue la de organizar grupos de trabajo previos a dichas Jornadas sobre tres temas elegidos de entre los que fueron seleccionados en una reunión previa celebrada en Barcelona. De esos tres talleres surgieron otras tantas propuestas sobre

• La eficacia de las instituciones del defensor del Pueblo ante las Administraciones Públicas

• La defensa de los derechos ciudadanos ante la privatización de servicios públicos esenciales

• Menores en reforma.

La importancia de estas tres declaraciones en torno a los derechos humanos, debatidas en doble reunión de los talleres y, posteriormente en las XVII Jornadas de Coordinación, hace que se incluyan en este Informe Anual.

TALLER 1.

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

Consideraciones previas

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

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

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

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

Todas estas cuestiones –y seguro que muchas más– se suscitan en el ámbito de este taller que, pretende avanzar en la formulación de criterios que nos permitan evaluar con mayor certeza nuestra capacidad y poder ofrecer un balance objetivo sobre nuestros niveles de eficacia ante los propios órganos parlamentarios, Administraciones Públicas y, sobre todo, al conjunto de la ciudadanía.

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

Bloque primero. Análisis de los criterios para evaluar la eficacia resolutiva de los defensores del pueblo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bloque segundo. Cuestiones que afectan al nivel de eficacia de los defensores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bloque tercero. Posibles medidas para incrementar los niveles de eficacia.

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

Se han analizado estas cuestiones desde un punto de vista formal, en orden a mejorar la transparencia y el contenido de las resoluciones o pro-

nunciamientos de nuestras Instituciones para facilitar la evaluación de sus niveles de eficacia. En este aspecto, se ha constatado, asimismo, la necesidad de mejorar los contenidos y la calidad de la información, así como el grado de conocimiento ofrecidos desde las Administraciones supervisadas

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

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

Conclusiones

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

Primera.– Los Defensores del Pueblo asumen las funciones que tienen encomendadas con el ánimo de ofrecer a la ciudadanía y a las instituciones en las que se incardinan un servicio adecuado en términos de eficacia y de satisfacción en la garantía efectiva de los derechos y libertades constitucionales.

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

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

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

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

Estiman necesario destacar, asimismo, aquellas cuestiones de mayor envergadura por su entidad y trascendencia en el objetivo de la defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía. Su mayor divulgación permitirá fijar con precisión el resultado de las relaciones mantenidas entre los Defensores y las Administraciones Públicas celebrando, según el caso, la eficaz colaboración o reprobando la desatención ante las consideraciones que haya elaborado el Defensor del Pueblo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El resultado eficaz de la llamada magistratura de persuasión ejercida por los Defensores dependerá de su capacidad para ganar receptividad y solvencia ante los elementos que conforman la opinión pública. Por ello, los Defensores deben estar atentos a cuantos mecanismos estén a su

alcance para lograr que sus aportaciones tengan una proyección pública y permitan a toda la sociedad conocer la labor y el servicio que ofrecen estas Instituciones.

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

Sevilla, 7 de octubre de 2002

TALLER 2

LA SITUACIÓN DE LOS MENORES TRAS LAS ÚLTIMAS REFORMAS LEGISLATIVAS

Los Defensores y las Defensoras autonómicos, reunidos en Navarra con el Defensor del Pueblo estatal, han expresado su voluntad de que uno de los temas a tratar en sus XVII Jornadas de Coordinación sea el de los menores sometidos a medidas de reforma, porque si hay temas sensibles en el ámbito de la protección de los derechos humanos estos son, precisamente, todos los que afectan a la infancia y la juventud.

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, y la experiencia práctica de su aplicación en los escasos dos años que han transcurrido desde su vigencia, ofrecen a los Defensores y a las Defensoras un objeto de atención preferente, especialmente teniendo en cuenta las responsabilidades que, en este ámbito, asumen las Comunidades Autónomas. Puestos en común las experiencias y el conocimiento que sobre el tema tienen los Defensores autonómicos y el Defensor del Pueblo estatal, todos ellos han considerado que, en el ámbito de los niños, niñas y adolescentes sometidos a medidas de reforma, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Primera.– La Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor, constituye un marco legal aceptable, desde el punto de vista del respeto de los derechos del menor y desde el punto de vista de la persecución, en este ámbito, del interés superior de los menores. No obstante, se han detectado deficiencias en algunos aspectos concretos que, desde el punto de vista de los Defensores, deberían subsanarse. A tal efecto, estas conclusiones pretenden aportar elementos para la reflexión, sugiriendo las vías por las que podrían transcurrir las necesarias reformas.

Segunda.– La primera carencia que se aprecia en el actual marco legal es la ausencia de un Reglamento General estatal, así como de los correspondientes Reglamentos autonómicos, que completen y desarrollen la Ley, regulando con precisión, con criterio garantista, aquellos aspectos que afecten, de forma muy particular, a los derechos fundamentales de los menores, en especial, todo lo referido al régimen ordinario y disciplinario en los centros de internamiento, así como los que afecta a la ejecución de las medidas en régimen abierto.

Tercera.– Se han manifestado diversas situaciones en las que el sistema de protección puesto en marcha por las diferentes de las Comunidades Autónomas no está suficientemente preparado para atender con eficacia a determinados grupos de menores. Este es el caso de los menores de catorce años que cometen hechos delictivos y que quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, siendo remitidos por ésta al sistema general de protección (art. 3), sin que en ese ámbito se haya previsto un tratamiento específico para ellos. Otro tanto sucede con los menores de 18 años que, sin haber delinquido, evidencian trastornos de conducta. Ante ambas situaciones preocupan las dificultades apreciadas para mantener la disciplina de los centros sin merma de las debidas garantías de los derechos de los menores, de forma que resulte viable el trabajo sobre ellos por medio de los programas educativos que se consideren necesarios.

Por otro lado, se manifiesta la inquietud por la carencia de recursos para atender menores con enfermedades mentales, para los cuales no siempre existen programas terapéuticos idóneos.

Cuarta.– La Ley Orgánica 5/2000 prevé un solo procedimiento para el enjuiciamiento de todos los hechos delictivos cuando sería conveniente que, para los hechos delictivos menores, se arbitre una tramitación más sencilla y ágil que la prevista en la Ley.

Quinta.– No tiene sentido la presencia de un segundo fiscal en la declaración del menor detenido que carezca de representación legal (artículo 17.2) ya que se pueden salvaguardar los derechos del menor asignando para la representación del mismo al letrado que le defiende o a la entidad pública que tenga asumida su tutela.

Sexta.– El sistema de regulación de la responsabilidad civil en el título VIII de la Ley Orgánica 5/2000 se considera engorroso y poco funcional,

debiendo acogerse el sistema tradicional previsto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el Derecho penal de adultos, donde el perjudicado puede ejercer la acción civil dentro del proceso penal que se instruye al menor.

Séptima.– El marco legal vigente debería completarse con una modificación de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y Asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, de modo que incluyera la posibilidad de asistencia a las víctimas por hechos cometidos por menores.

Octava.– Los Defensores y Defensoras han apreciado que, en algunos casos, las previsiones de la Ley no se están llevando a cabo o se están haciendo interpretaciones de la misma que no se ajustan a su espíritu. Ése es el caso, por ejemplo, de la falta de agilidad de algunos Colegios de Abogados a la hora de nombrar los letrados de oficio que defiendan los intereses del menor, designando, además, un letrado de oficio distinto para el trámite de asistencia al menor detenido y otro para el resto del procedimiento, cuando lo razonable es que fuera el mismo profesional. Por otra parte, las administraciones competentes en esta materia deberán dotar suficientes fondos económicos para atender las necesidades del turno de oficio para la asistencia letrada de los menores, garantizando de esta forma, la debida prestación de este servicio, que es de importancia fundamental para la tutela de los derechos procesales del menor.

Novena.– Igualmente, se aprecia la necesidad de poner en marcha, allí donde no se está haciendo, los Programas de Mediación y Mediación-Reparación previstos en la Ley y potenciar su uso, para lo que es imprescindible incrementar los medios materiales y humanos con que cuentan los equipos técnicos de las Fiscalías de Menores, encargados de tramitar el proceso de mediación (artículo 19).

*Décima.***–** Los Defensores y Defensoras creen necesario dotar de suficiente número de profesionales a todos los estamentos e instituciones que están involucrados en la justicia de menores y que la formación de los mismos responda a las exigencias de especialización que el cumplimiento de los fines de la Ley requiere, con especial referencia, en este punto, a las plantillas de los equipos técnicos de los Juzgados, que es necesario que se doten y estén completas, porque es aquí donde se observan las mayores carencias a pesar de la importantísima función que la Ley les otorga.

Undécima.– Es imprescindible la potenciación de las medidas en medio abierto, para lo cual se debe instar a las Administraciones públicas a que pongan a disposición de los jueces de menores los recursos necesarios, incluyendo los profesionales que ejecuten y controlen las mismas, involucrándose dichas Administraciones más activamente en el problema para posibilitar un mayor uso de dichas medidas.

Duodécima.– Es necesario, como exige la Ley Orgánica 5/2000, que se habiliten los centros o dependencias de detención específicos para menores, tanto para uso de la Policía Nacional, como de la Guardia Civil y de las Policías Autonómicas y Locales, procurando prestarles los servicios a los que se refiere el artículo 17.3 de la propia Ley.

Decimotercera.– Los Defensores y Defensoras estiman imprescindible la creación de más centros de internamiento y de más centros terapéuticos o centros específicos para menores con necesidades especiales, cuya estructura arquitectónica se ajuste a las reglas 31 a 37, aprobadas por Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990, de la Asamblea General de Naciones Unidas, y a la Regla 27 de las Reglas Mínimas para la Administración de Justicia de Menores, aprobadas por Resolución 40/33, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en los que se desarrollen los programas educativos necesarios para atender los fines de la Ley y se les ofrezcan a los menores los servicios necesarios para que satisfagan sus necesidades educativas, sanitarias y recreativas, todos ellos atendidos por los profesionales adecuados y debidamente formados.

Decimocuarta.– Respecto a los centros ya existentes, se insta a las Administraciones titulares de los mismos a que publiquen unos estándares mínimos, que se ajusten lo más posible a las Reglas citadas en la conclusión anterior, y que en el menor tiempo posible dichos centros se adapten a estos estándares para que se puedan atender adecuadamente los fines de la Ley y las necesidades de los menores.

Decimoquinta.– Los Defensores y Defensoras han comprobado la existencia, en muchos casos, de descoordinación entre los diferentes departamentos administrativos (Educación, Bienestar Social y Sanidad) de un mismo ámbito territorial, lo que perjudica seriamente los intereses de los menores y el cumplimiento de los fines de la Ley, por lo que es imprescindible que estos problemas se subsanen, procurándose que todas las Administraciones involucradas actúen conjuntamente, llegando a acuerdos institucionales que ofrezcan

y faciliten a los menores la atención especializada que algunos requieren.

Decimosexta.– Los Defensores y Defensoras entienden que los programas de educación y reinserción de los centros de menores y los que acompañan a las medidas dictadas para su cumplimiento en libertad deben atender adecuadamente a las necesidades específicas de los menores extranjeros no acompañados (lengua, costumbres, habilidades etc.).

Decimoséptima.– Hay que recordar que la responsabilidad en la ejecución de las medidas previstas en la Ley Orgánica 5/2000 y el buen éxito de las mismas para el cumplimiento de los fines de la Ley, aunque su gestión esté en manos de entidades o instituciones privadas, corresponde a las Administraciones públicas, que, en ningún caso, deben hacer dejación de sus funciones de inspección y control periódico (de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño) para garantizar debidamente los derechos de los menores.

Alicante, 8 de octubre de 2002

TALLER 3

SERVICIOS PÚBLICOS PRIVATIZADOS Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

I.– Planteamiento de la cuestión

Los Comisionados parlamentarios manifiestan su preocupación por la defensa de los usuarios de los servicios públicos que han sido privatizados y se prestan actualmente en un sistema de libre concurrencia en el mercado. A tal fin se plantean las posibilidades de intervención en el actual marco jurídico así como las necesidades de modificación normativa para poder intervenir ante los prestadores de los diferentes servicios para que éstos se presten en las debidas condiciones de calidad, regularidad y generalidad, ya que se trata de servicios básicos para la sociedad actual.

Definición de Servicio Público

El interés general puede requerir que la Administración aparezca como titular de una actividad fundamental consistente en proporcionar bienes y servicios a los administrados.

En ausencia de una definición formal, las obligaciones de servicio público se pueden caracterizar por tres rasgos característicos:

Continuidad en la prestación, ya que la interrupción del servicio podría causar perjuicios a la sociedad o a la seguridad de los bienes o personas.

Igualdad de trato, que significa que todo el mundo tiene igualdad de acceso al servicio público bajo condiciones iguales.

Adaptabilidad, en previsión de la evolución técnica, económica e incluso política y social.

La problemática

Por una parte, la potestad de organización de la Administración Pública que le habilita para crear o no toda clase de organizaciones, incluidas aquéllas que someten su actividad al derecho privado, nos plantea cuáles son los límites de esta organización. En la práctica, viendo la multiplicidad de entes creados, bien pudiera afirmarse que la potestad es ilimitada, con lo que se llegaría a la situación sorprendente de que la Administración, que como organización está sujeta a los imperativos de los artículos 103 y 106, tendría las manos libres para crear organizaciones instrumentales y dejarlas fuera del estatuto jurídico aplicable a ella misma, o lo que se ha dado en llamar “huida del derecho administrativo”. Así, se está produciendo en estos y otros sectores una huida del derecho administrativo tradicional, evitando así la rigidez del mismo, pero poniendo al ciudadano en un medio en que la defensa de sus derechos e intereses resulta más complicada.

En este ámbito queda sometido a la actividad de la actuación de los Comisionados parlamentarios y la supervisión de los servicios públicos que quedan, ya se presten directamente por la Administración, indirectamente o a través de los órganos instrumentales, no existe obstáculo alguno competencial para el ejercicio de esta actividad supervisora.

Por otra parte, las nuevas normas liberalizadoras de los mercados que han hecho desaparecer los monopolios y han provocado una oleada de privatizaciones de empresas públicas, suponen la prestación de los servicios esenciales para la sociedad por diferentes empresas privadas y sitúan, también, al ciudadano en un nuevo medio para la defensa de sus intereses y derechos. Este mercado liberalizado se rige, en principio, por las normas del derecho privado y, a su vez, existe un control público del mismo. Los dos derechos, el público y el privado, en la regulación de estos servicios han borrado sus fronteras y son complementarios el uno del otro. Así todo lo relativo a la calidad, la regulación y la generalidad del servicio, así como las normas de acceso al mercado por

las empresas se regula por normas indiscutiblemente de derecho público, sin embargo tanto el funcionamiento de las empresas como su relación con los ciudadanos (precios, contratos, ...) aunque pueden tener una cierta intervención se rigen por el derecho privado.

En este sentido, un aspecto muy relacionado con nuestra actividad y que constituye el problema central de este taller, es la imposibilidad de supervisión por los Comisionados parlamentarios, de los servicios públicos privatizados, salvo en algunos aspectos concretos, que básicamente son:

– Control de las obligaciones de servicio público y seguridad en su prestación, que se concreta en cinco apartados.

– Servicio público universal que comporta garantizar el acceso de todos a determinadas prestaciones esenciales de calidad y a un precio asequible; servicio de interés general sea comercial o no calificado así por las autoridades competentes y; servicio de interés económico general consistente en la actividad de servicio comercial que cumple un cometido de interés general y está sometido a obligaciones específicas de servicio público.

– Protección adecuada frente a la interrupción injustificada del servicio.

– Protección del consumidor final, en particular en relación con la transparencia de las condiciones del contrato.

– Seguridad en el suministro y en la prestación.

– Protección ambiental.

– Supervisión de la actuación de los entes que tienen encomendada la regulación y control del mercado.

– Supervisión de los Servicios de Consumo.

– Supervisión de los órganos de arbitraje.

Estos mecanismos de actuación para los Comisionados parlamentarios generan unos problemas que hay que intentar solucionar. En concreto:

Que los servicios de consumo no admiten las reclamaciones que se presentan sobre las prestaciones de estos servicios al estimar que existen otros medios para obtener un servicio en condiciones de calidad recogido en la legislación sectorial. Los servicios de consumo no están, pues, cumpliendo la finalidad para la que fueron concebidos.

Hay sectores como Internet que aún no tienen establecidas normativamente las obligaciones de servicio público, lo que obviamente dificulta la intervención en el mismo.

Los ciudadanos cuentan con medios de defensa de sus derechos pero no suelen tener carácter inmediato e implican algunos gastos y molestias.

Existe una laguna jurídica en la protección de los intereses de los ciudadanos en los nuevos servicios que se prestan en régimen de concurrencia en el mercado.

II Conclusiones

Primera.– En cuanto a la utilización de entes instrumentales de titularidad pública para la prestación de servicios públicos, es preciso garantizar en las normas de creación que:

– Las potestades son, en todo caso, de titularidad del poder público, por lo que la norma creadora de la entidad se ha de definir el alcance de aquéllas y las técnicas para garantizar su pleno respeto.

– Sin perjuicio de la existencia de otras vías de resolución de posibles conflictos, ya sean o no de naturaleza judicial, se hace necesario articular un sistema de tutela y control, residenciando en el poder público al que puede acudir el ciudadano para garantizar el pleno respeto de los derechos que tengan reconocidos.

– La solvencia de las empresas gestoras de servicios ha de estar garantizada, por lo que se deben extremar los controles externos a través de las correspondientes auditorias, por encargo de la Administración territorial tutelar del servicio o la prestación.

– Cualquiera que sea la técnica que se utilice en aras a la prestación de los servicios públicos, se deberán respetar los principios constitucionales, tales como los de legalidad, eficacia, igualdad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, etc...

Segunda.– La privatización de los servicios públicos ya opere por razones de eficacia, o de la creación de un mercado único liberalizado, en ningún caso puede suponer una pérdida de las garantías del consumidor y usuario, en cuyo beneficio, se supone, que se produce este fenómeno.

Tercera.– Le corresponde al poder público establecer las reglas del nuevo mercado, para que la optimización de la libre competencia sea compatible con los principios de solidaridad y cohesión social, como garantía de la dignidad de

la ciudadanía, que implica el acceso y disfrute en condiciones de igualdad a determinados servicios esenciales para la comunidad.

Cuarta.– La privatización de los servicios y la prestación de bienes aconseja que a nivel europeo, o nacional, se establezca un estatuto del consumidor y usuario en relación con cada uno de los distintos servicios liberalizados y la creación, por parte de los operadores del mercado y con la supervisión de las instituciones tuteladoras del cumplimiento de las normas, de una carta de servicios.

Quinta.– Es aconsejable que desde las instituciones públicas y los operadores del mercado se editen publicaciones informativas sobre las distintas garantías y técnicas de protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Sexta.– Corresponde a los poderes públicos tutelar y actuar de oficio ante posibles vulneraciones por parte de los operadores del mercado de los objetivos establecidos en las normas reguladoras de los servicios liberalizados.

La dispersión normativa existente y la evidente trascendencia pública y general de estos servicios para los ciudadanos, quienes, para tener una vivienda digna y disfrutar de una mínima calidad de vida, no pueden prescindir de estos servicios, obliga a reflexionar sobre la oportunidad de que el legislador adopte un estatuto mínimo de derechos y garantías de los usuarios de los servicios públicos esenciales potenciando la fiscalización de la Administración pública y detallando el régimen disciplinario.

En estas normas sería conveniente que, con el fin de que la actuación de nuestras instituciones fuera más eficaz, se recordase la competencia de supervisión con que contamos para controlar la actividad de los servicios que se prestan en régimen de libre concurrencia en el mercado en aquellos aspectos, definidos en el cuerpo de este escrito, en los que se realizan actividades públicas.

La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de octubre de 2002 efectúa una interpretación del control de las empresas de las empresas que prestan este tipo de servicios a la sociedad que puede ampliar el campo de actuación de nuestras instituciones, según se había entendido hasta la fecha. Este mayor margen de actuación dado por la Sentencia se basa en el entendimiento de un concepto amplio de empresa pública, al estimar que ésta existe cuando se da una participación pública por ínfima que ésta sea, en cuyo caso está legitimado el control desde los poderes públicos.

Séptima.– Para poder actuar con plenitud ante las empresas que concurren al mercado hay que hacer evolucionar las instituciones de defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas, que serían más defensores de derechos que supervisores de la Administración.

El proceso de privatización de los servicios ha cambiado el sistema de garantías, por lo que se necesita la evolución institucional para poder intervenir. Esta modificación se ha de producir tanto referida a las competencias como al procedimiento de actuación.

La mediación se considera un sistema idóneo que permitiría garantizar los derechos e intereses de los ciudadanos en la prestación de servicios en régimen de libre concurrencia, a través de la intervención directa ante la empresa prestadora del mismo.

Pero no es suficiente, aunque si básica, una competencia mediadora ya que habría que buscar una fórmula para que las empresas tuviesen la obligación de colaborar con los Comisionados parlamentarios.

Octava.– Entendemos que para los consumidores y usuarios de los servicios públicos nuestras instituciones están llamadas a representar un importante papel por vía de sugerencia y propuesta en la construcción de un sistema garantista de los derechos constitucionales de consumidores y usuarios en el seno del mercado liberalizado europeo.

Cualquiera que sea el operador que preste el servicio, allí donde se produzca una vulneración de un derecho constitucional hay que articular vías de protección pública, sin perjuicio de la función jurisdiccional.

Madrid, 23 de septiembre de 2002

I- 08.02. XVII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO DE ESPAÑA, EN PAMPLONA

I FORO DE DERECHOS CIUDADANOS

El I Foro de Derechos Ciudadanos nace como propuesta de la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra, dentro de las XVII Jornadas de Coordinación, con la intención de que este marco de encuentro con el conjunto de la sociedad y de los propios defensores en torno a temas de interés común permita establecer criterios de cara al trabajo de las Instituciones y ante los diferentes temas que la sociedad plantea en cuanto a la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Pero el Foro pretende, también, ser caja de resonancia de los criterios de quienes, desde fuera de las instituciones del defensor del Pueblo, conocen día a día la realidad de los problemas que, de alguna forma, llevan a una vulneración de los derechos humanos por parte de las administraciones públicas.

En el contexto de las XVII Jornadas, centradas en el análisis sobre los servicios sociales y la inmigración, la aportación del catedrático e investigador D. Antonio Izquierdo tuvo un valor especial, por su visión sobre las características de la inmigración que llega a España(1), las condiciones y capacidad de recepción de este flujo de inmigrantes y la adecuación, por las necesidades presentes y futuras, de tales servicios sociales públicos.

El Foro, saludado por el Sindic de Greuges de Catalunya, D. Antón Cañellas, que hizo la presentación, como un «espacio para la apertura a la sociedad de los defensores», es el punto de arranque de iniciativas que, bajo su paraguas, desarrollará de forma concreta la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra.

I- 08.03. PARTICIPACIÓN EN REUNIONES INTERNACIONALES DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Representantes de la Institución de la Defensora del Pueblo asistieron a diversas reuniones mantenidas a nivel internacional y cuya temática estaba vinculada al funcionamiento de la institución y la defensa de los derechos humanos.

MADRID.

Reunión Intercontinental Unión Europea/América Latina/Caribe:

"La tutela de los derechos humanos"

(24-25 abril 2002)

Temario:

• Instituciones supranacionales y tutela de los derechos humanos

• Procedimientos no judiciales de protección en ámbito estatal

• Democracia y tutela de los derechos humanos

• La abolición de la pena de muerte y la tortura

• El Tribunal Penal Internacional (T.P.I.)

CRACOVIA.

6th European Ombudsmen Conference

"La actividad de los Defensores del Pueblo en el comienzo del siglo XXI"

(21-24 Mayo 2002)

Temario:

• El papel del Defensor en circunstancias extremas y extraordinarias

• El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos de los refugiados en la legislación internacional

• La efectividad de las actuaciones del Defensor del Pueblo

• La filosofía, empleada como herramienta contra el ser humano. La experiencia de Auschwitz, una inspiración para los Derechos Humanos.

LISBOA.

Reunión de la Federación Iberoamericana del Ombudsmen.

"El Defensor del Pueblo: Nuevas competencias, nuevas funciones"

(18-20 noviembre 2002)

Temario:

• Democracia y derechos humanos en el siglo XXI

• La mediación del Ombudsmen en los conflictos entre la Administración y los ciudadanos

• La buena Administración como derecho de la ciudadanía

• Monitorización y evaluación de las políticas públicas

• La intervención del Ombudsmen en el ámbito de los Servicios de utilidad pública prestados por empresas

• Presupuestos éticos, políticos y jurídicos en la acción del Ombudsmen

(1) "Los más vulnerables…"

Imprime: ONA Industria Gráfica (Pamplona). Depósito Legal: NA –180-1980
Papel Ecológico Reciclado