



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

VI Legislatura

Pamplona, 9 de junio de 2005

NÚM. 59-1

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 2004 ([Pág. 2](#)).

(El Informe se publica en dos volúmenes del Boletín Oficial, números 59-1 y 59-2)

**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 2004

En sesión celebrada el día 30 de mayo de 2005, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, 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 2004.

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

3.º Disponer que la exposición del mencionado informe se celebre en una próxima sesión de la Comisión de Régimen Foral.

Pamplona, 1 de junio de 2005

El Presidente: Rafael Gurrea Induráin

Informe anual de la gestión realizada por la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2004

ÍNDICE NÚM. 59-1

01 INTRODUCCIÓN

Presentación

Resumen ejecutivo

02 IMPULSO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

2.1. "Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra"

2.1.1. Recordando el propósito

2.1.2. La "Carta de los Derechos Ciudadanos", en el Parlamento de Navarra

Principales conclusiones sobre las aportaciones de asociaciones y colectivos sociales

A. Conclusiones generales

B. Conclusiones específicas

Valoraciones en torno a los contenidos de la "Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra"

Valoración de las diferentes asociaciones y colectivos sobre la actuación de las AA.PP.

2.2. Contenido final de la "Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra"

2.2.1. Sobre la atención a los ciudadanos y ciudadanas en el ámbito de las Administraciones Públicas de Navarra

I. Derecho de acceso a los centros y oficinas

II. Derecho a recibir una atención adecuada

III. Derecho a recibir información

IV. Derecho a presentar documentos

V. Derecho a no aportar documentos

VI. Derecho a la información de los procedimientos administrativos

VII. Derecho a presentar reclamaciones, iniciativas y sugerencias

VIII. Derecho a participar en los servicios públicos

IX. Cartas Sectoriales de Servicios Públicos

X. Garantías de la Carta

XI. Indemnizaciones por razón de incumplimiento

2.2.2. Sobre el respeto e impulso de los derechos y libertades ciudadanas por parte de la Administración Pública de Navarra

I. Participación ciudadana

II. Derechos sociales: Igualdad

III. Derechos sociales: Servicios sociales

IV. Derechos sociales: Trabajo

V. Derechos sociales: Educación

VI. Derechos sociales: Sanidad

VII. Derechos sociales: Vivienda

VII. Derechos sociales: Seguridad

2.2.3. El seguimiento de la aplicación de los contenidos de la “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra”

2.2.3.1. Primeras respuestas de la Administración a las propuestas de la “Carta de los Derechos Ciudadanos”

03 DEFENSA TRANSVERSAL DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

3.1. Menores

3.1.1. Informe Especial al Parlamento de Navarra sobre “La atención a las necesidades educativas de los menores entre 0 y 3 años”

“Una identidad para la infancia”

Conclusiones generales

Sobre las competencias de las Administraciones Públicas

Sobre el principio educativo entre 0 y 3 años

Sobre el modelo educativo y la evolución social

Respecto del futuro en la Educación para los 0 a 3 años

Sobre la financiación de la Educación infantil entre 0 y 3 años

3.1.2. XIX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo

3.1.3. Edición especial: “Los Derechos de la Infancia en Navarra”

Un nuevo catálogo de los Derechos de la Infancia

3.2. Mujeres

3.2.1. Informe Especial al Parlamento de Navarra sobre “Los derechos humanos y sociales en la prostitución”

Principales Conclusiones y Recomendaciones

3.3. Personas mayores

3.3.1. Informe Especial al Parlamento de Navarra sobre “La atención a la Dependencia de las Personas mayores en Navarra”

Proyecto de trabajo según convenio de colaboración entre la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y la Universidad Pública de Navarra, sobre “la atención a la Tercera Edad en Navarra”

Introducción

Contenido del informe y métodos de investigación

La atención a las personas mayores, como eje de las XIX Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo

A. Desarrollo

B. Ponencia presentada por la Defensora del Pueblo de Navarra: “Derechos y deberes de los usuarios en las residencias de ancianos. Defensa de los Derechos y Reglamento Interno”

1. Introducción.

2. La necesaria regulación del servicio residencial por Ley

3. Derechos básicos relativos a los centros residenciales para la Tercera Edad

4. Obligaciones de los usuarios

5. El Reglamento de Régimen Interior

Contenido básico del reglamento de régimen interior

04. VALORACIÓN GENERAL DE LAS MATERIAS OBJETO DE QUEJA DURANTE EL AÑO 20045

4.1. Aspectos generales

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

4.2. Resoluciones destacadas

Concentración de alumnos inmigrantes en Centros de Educación Infantil y Primaria de Pamplona

Ruidos producidos por servicio de limpieza viaria de Pamplona

Actuaciones de desarrollo de la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, para la ordenación de las estaciones base de telefonía móvil

01 INTRODUCCIÓN

PRESENTACIÓN

El pasado año concluyó el período de vigencia del primer Plan Trienal 2001-2004 que incluía, como objetivos básicos el afianzar la “misión” de la organización y alcanzar la “notoriedad” precisa para el logro de la misma.

“Conseguir que los ciudadanos y ciudadanas navarros confíen en la institución de la Defensora del Pueblo como salvaguarda de sus derechos ante las Administraciones Públicas” es sin duda el fin último perseguido, y las evaluaciones realizadas nos muestran que el grado de avance logrado en esta primera etapa, es satisfactorio.

En efecto, transcurridos tan solo tres años desde su creación, podemos afirmar que la oficina de la Defensora del Pueblo de Navarra ha logrado un nivel de desarrollo asimilable al de instituciones análogas, al menos en términos cuantitativos de demanda atendida y actividad desplegada. Sin embargo, no debemos olvidar que lograr nuestra aspiración de que los ciudadanos nos identifiquen como a su aliado y valedor exige un esfuerzo continuado y un largo camino que debe estar sustentado en la credibilidad y en la eficacia.

Que el número de quejas formuladas ante la Institución sea asimilable al observado en otras Instituciones de Defensores Autonómicos con muchos años de andadura nos llena de satisfacción pero ello no tendría el más mínimo valor si no fuera acompañado de una eficaz resolución de las mismas.

Afortunadamente, en términos comparativos, es también satisfactorio el porcentaje de aceptación de las resoluciones dictadas por esta Defensora por parte de las Administraciones implicadas. Con todo y con ello aspiramos a más y debemos lograr que dicho porcentaje se incremente.

La salvaguarda de los derechos ciudadanos obliga a todo Defensor del Pueblo a asumir una actitud proactiva que no puede limitarse a la mera atención pasiva de las quejas que se le formulan. No es infrecuente que muchas situaciones de vulneración de derechos se produzcan precisamente en colectivos cuya indefensión les dificulta presentar las quejas que cabría esperar. Pensemos en las condiciones en las que se encuentra un inmigrante irregular, una prostituta, un anciano invalidado, etc.

Es en estos casos cuando se justifica plenamente la intervención de oficio y la elaboración de Informe Especiales como los acometidos lo largo del año 2004 que versan sobre “Los derechos

humanos y sociales en la prostitución” y “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra”

En ocasiones emergen nuevas realidades y demandas sociales que, no estando aún reconocidas como derechos específicos, constituyen elementos dinamizadores del progreso social y en definitiva de los principios amparados por nuestra Constitución. En tales casos la Institución de la Defensora no puede sino escuchar la “voz del ciudadano” y tratar de sensibilizar a las Administraciones Públicas, que son en definitiva quienes deben velar por los intereses de aquéllos a quienes representan.

Desde esta óptica hemos elaborado un Informe Especial relativo a “La educación de 0 a 3 años” y asumimos la redacción de la “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad foral de Navarra”. Los procesos participativos desplegados para la realización de ambos informes han aportado valores intangibles inesperados que han supuesto un indudable fortalecimiento de la propia institución en sus relaciones con el movimiento asociativo de Navarra.

La estrategia de colaboración institucional desplegada a lo largo de los dos últimos años comienza también a dar sus frutos. Son ya más de 70 los convenios suscritos con Ayuntamientos y se ha logrado que en el último año el número de quejas procedentes de las entidades locales se haya incrementado en más del 70 %, hasta el punto de que en el año 2004 una de cada tres quejas ha procedido de dicho ámbito.

En la misma línea, la colaboración institucional con las dos universidades navarras nos ha permitido contar con informes técnicos y editar diversas publicaciones de indudable utilidad y elevada calidad técnica.

No podemos negar que nos satisfacen los logros alcanzados en tan corto período, pero somos igualmente conscientes del gran número de áreas de mejora que nos aguardan, por ello hemos creído necesario formular un nuevo Plan Trienal 2005-2007 cuyo lema “Crecer y actuar” pretende resumir nuestras esperanzas y compromisos para el inmediato futuro; fortalecer la institución e incrementar su eficacia y calidad.

Fortalecer la institución para mejor servir a los ciudadanos y ciudadanas navarros, en especial a aquellos que más nos necesitan y que muy probablemente ni tan siquiera sepan de nuestra existencia.

Incrementar nuestra eficacia y calidad mediante la mejora continua de nuestros procesos. Ello será posible gracias a la implicación de cuantos trabajamos en esta Institución y al fomento de la cooperación con las distintas Administraciones Públicas.

Agradezco el esfuerzo de todo el personal de la Institución y de cuantos han colaborado con la misma y solicito la comprensión de todos.

Nuestra pequeña institución sigue avanzando.

M.^a Jesús Aranda Lasheras

Defensora del Pueblo de Navarra

RESUMEN EJECUTIVO

El año 2004 ha sido sin duda el año de mayor actividad en lo referente al número de quejas atendidas. Se han abierto 416 nuevas quejas y se han tramitado un total de 564. Con respecto al año 2003, el número de quejas abiertas ha crecido un 37%, y el número de quejas pendientes de cierre a final de año se ha reducido en un 45%.

Estos datos nos sitúan en un volumen de 7,5 quejas por diez mil habitantes, tasa asimilable a la alcanzada por el resto de Defensores Autonómicos con muchos más años de andadura. En términos comparativos, otros indicadores de actividad nos sitúan aún en mejor situación, tales como el número de Informes Especiales realizados, las actividades de promoción, las colaboraciones institucionales, la presencia en los medios de comunicación, etc.

En todo caso no debemos olvidar que el análisis de la productividad de instituciones como ésta debe ser realizado desde un prisma completamente diferente al habitualmente empleado para evaluar los tradicionales servicios de atención al ciudadano.

En efecto, para que una oficina del Defensor del Pueblo admita una reclamación se exige que la misma haya sido previamente formulada y rechazada por la administración correspondiente. Se trata por tanto de una última instancia que ha de revisar y en su caso rebatir los argumentos empleados para su denegación, y que debe lograr, nada menos, que la propia Administración revise y contradiga sus propias decisiones.

Las únicas armas de que disponemos para ello son la autoridad moral y la persuasión de nuestros argumentos. Ello exige un profundo y detallado estudio de cada una de las quejas y una gran solidez de los argumentos jurídicos empleados, lo cual obliga al análisis personalizado de

cada una de las situaciones, de los derechos y valores sociales puestos en juego, pudiendo llegar incluso a poner en cuestión la propia normativa existente.

Vista desde esta perspectiva la actividad realizada es significativa. Cerca de mil ciudadanos y ciudadanas navarras han contactado con la Oficina de Atención Directa a lo largo del año 2004, se han tramitado cerca de 5.000 documentos, y se han concluido 483 quejas.

De las quejas concluidas a lo largo del 2004, en el 51% de los casos la Oficina de la Defensora ha estimado la razón del quejoso y ha efectuado algún tipo de recomendación, sugerencia o recordatorio de deberes legales a la Administración, a fin de que adopte una resolución favorable al interesado. El hecho de que el 78 % de dichas propuestas han sido finalmente aceptadas por la Administración correspondiente deja bien a las claras la utilidad de la Institución.

En la actualidad tan solo el 2% de los expedientes se inician de oficio, por iniciativa de la propia Oficina y sin que medie una queja personalizada. El incremento de las quejas de oficio ha de constituir por tanto un área de mejora en la que habremos de realizar mayores esfuerzos en el futuro.

Por materias, y una vez más, las quejas más frecuentes se concentran en Interior, Urbanismo y vivienda, y Bienestar Social. Por primera vez Obras Públicas y Servicios desbancan a Salud de los 4 primeros puestos. Las sanciones de tráfico, los procesos de adjudicación de viviendas de protección pública, los problemas de abastecimiento y saneamiento, o las ayudas sociales a domicilio son algunas de las quejas más frecuentes.

Las quejas procedentes de las Entidades Locales se han incrementado en más del 70 %, hasta el punto de que en el año 2004 una de cada tres quejas ha procedido de dicho ámbito. La evolución de este indicador nos habla del éxito del Plan Local y de la política de Convenios con Ayuntamientos que ha contribuido a la progresiva aceptación de la Institución de la Defensora como institución garante de los derechos ciudadanos también en el ámbito local.

En el ámbito de las entidades locales de Navarra, el Ayuntamiento de Pamplona, con 40 quejas, lo que representa el 29,64% de las formuladas frente a dichas entidades, es el que, lógicamente, genera un mayor número de quejas.

El 40% de las quejas hacen referencia a los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra,

y como siempre Salud y Bienestar Social, y Educación ocupan las primeras posiciones.

No debe olvidarse que el número de quejas que se presentan frente a determinada administración está en buena parte condicionada por su dimensión y por el número de actos que la misma realiza. También ha de considerarse que más importante que el número de quejas presentadas es el número de aquellas en las se estima la razón del reclamante por considerar que una determinada administración ha actuado incorrectamente. Por otra parte más importante que el número de quejas es también la actitud de una administración ante las solicitudes de información o frente a las resoluciones que formulamos ante la misma.

Es importante señalar que en Navarra, en el año 2004, el 78 % de las quejas se presentan a la Defensora del Pueblo de Navarra mientras que el 22% restante lo hacen ante el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales en Madrid. En este periodo, 36 quejas referentes a administraciones dependientes del Estado han sido presentadas ante la Defensora del Pueblo de Navarra, sin embargo tan solo 4 quejas referentes a las Administraciones de la Comunidad Foral han sido presentadas ante el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

LOS INFORMES ESPECIALES

Informe Especial sobre “La Educación entre 0/3 años”

El 6 de octubre de 2004 fue presentado en la Comisión de Régimen Foral el Informe Especial titulado “La Educación entre 0/3 años”. Para su elaboración se contó con una extensa colaboración externa de padres y madres de alumnos, educadores y miembros de apymas que vienen reclamando de forma reiterada que la educación entre 0 y 3 años se configure como una auténtica oferta educativa.

El Informe Especial indicaba que “el marco de actuación sustentado en el acuerdo suscrito en materia de educación entre 0 y 3 años por UPN y el PSN-PSOE está en abierta crisis” y Recomendó:

- La elaboración de “Un mapa escolar de oferta de plazas de educación infantil” que cuente con una intención auténticamente educativa y que de forma simultánea favorezca la conciliación de la vida familiar y laboral.

- Para dimensionar la oferta necesaria a medio y largo plazo se hace necesario contar con una visión clara de la demanda real y latente de servicios para la primera infancia.

- Incrementar de forma significativa la financiación destinada a la educación infantil, adaptando a la realidad social los criterios de acceso a los centros públicos para favorecer el acceso a los mismos a las madres con trabajos remunerados.

Informe Especial sobre “Los derechos humanos y sociales en la prostitución”

En el 2004 se inició la elaboración del Informe Especial sobre “Los derechos humanos y sociales en la prostitución” cuya presentación al Parlamento de Navarra se ha realizado el 13 de abril del 2005.

El citado informe refleja la compleja situación que rodea al mundo marginal de la prostitución que se desarrolla en un entorno “alegal” que origina múltiples situaciones de explotación con frecuentes vulneraciones de los derechos ciudadanos más elementales.

Las nuevas formas de prostitución unidas al fenómeno de la inmigración irregular no han hecho sino incrementar las situaciones de indefensión.

Si bien hasta el momento las autoridades de los distintos países no han logrado consensuar las estrategias integrales de abordaje más adecuadas, si que resulta posible determinar ciertas pautas de actuación que han servido a la Institución para formular sus Recomendaciones:

- La conveniencia de abordar la prostitución con una visión integral del fenómeno social que representa.

- La necesidad de adoptar un modelo jurídico que garantice y regule los derechos laborales y sociales de las prostitutas.

- La urgencia de garantizar una asistencia sanitaria y social a las prostitutas y de ofertar alternativas para el abandono de la profesión.

- La obligación de incrementar la investigación y denuncia de la evasión fiscal y de la explotación sexual mejorando la coordinación entre los distintos cuerpos policiales.

Informe Especial sobre “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra”

2004 significó el punto y final del Informe Especial sobre “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra,” sobre el que la Institución venía trabajando desde hacía casi tres años.

La gran carga de dependencia que se asocia a la vejez sitúa a muchos de nuestros ancianos en una situación de indefensión que limita sus posibilidades de reclamar el ejercicio de sus derechos,

razón que justifica sobradamente la realización de este tipo de informes de oficio.

La protección de la dependencia se ha convertido en un tema estrella, de verdadera necesidad y urgencia en toda Europa, y ha llegado la hora de alcanzar el consenso que la sociedad demanda

Consciente de ello la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra creyó oportuno acometer la elaboración del Informe Especial sobre “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra”, para el que contó con la inestimable colaboración del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.

El Informe indica que nos enfrentamos a una realidad llena de luces y sombras y detecta algunas deficiencias significativas que han sido objeto de las correspondientes Recomendaciones de entre las cuales destacaremos las siguientes:

- Regular mediante una Ley Integral la atención a la dependencia de nuestros mayores para que llegue a constituir un derecho exigible.
- Trabajar por evitar o retrasar la dependencia,
- Incrementar de forma sustancial la atención domiciliaria.
- Garantizar el respeto de los derechos del mayor mediante el correspondiente desarrollo normativo y el incremento de las labores de Inspección.
- Hacer más transparente la política de concertación, priorizando a los centros públicos y sin ánimo de lucro.
- Incrementar las ayudas para la atención a ancianos dependientes internados en plazas residenciales asistidas a fin de reducir la elevada contribución económica que asumen en la actualidad.

“CARTA DE LOS DERECHOS CIUDADANOS DE NAVARRA”

Las “cartas de derechos y las cartas de servicios representan hoy en día la forma en la que las Administraciones más avanzadas demuestran sus compromisos concretos respecto a los intereses y derechos de los ciudadanos. Consciente de ello nuestra Institución decidió impulsar un proceso participativo para la elaboración y divulgación de la “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra”, cuya intencionalidad ya aparecía recogida en el pasado Informe Anual.

Las más de 40 localidades visitadas, y las más de 300 asociaciones participantes dan idea del esfuerzo desplegado por la institución a fin de implicar a la ciudadanía en su elaboración.

La “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra” elaborada por nuestra Institución contiene 56 recomendaciones y representa un reto que esta Defensora formula a las Administraciones Públicas de Navarra con la pretensión de mejorar su compromiso ante sus ciudadanos. Confiamos en su desarrollo progresivo.

LA PRESENCIA EN EL PARLAMENTO DE NAVARRA

En cuatro ocasiones compareció la Defensora del Pueblo ante la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra. Dichas comparecencias tuvieron lugar con motivo de la presentación al Parlamento de tres Informes Especiales y una cuarta para la presentación del Informe Anual correspondiente al año 2003.

La primera comparecencia se produjo para dar a conocer el Informe sobre el Museo Oteiza; posteriormente la Defensora del Pueblo presentó el Informe Anual 2003; un mes más tarde la “carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra” y, finalmente, el 6 de octubre el informe sobre la Educación entre 0 y 3 años, ya recogido en un capítulo anterior de este Informe Anual.

OTRAS COLABORACIONES INSTITUCIONALES

La firma de convenios con Ayuntamientos de nuestra Comunidad foral iniciada en 2003 continuó durante el ejercicio 2004. A los 51 convenios suscritos en 2003 se añadieron el pasado año otros veinte Municipios.

La designación en junio de 2004 de la Defensora del Pueblo de Navarra como miembro de la Comisión Ejecutiva de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen, en representación de los defensores territoriales españoles, constituyó un hecho de especial importancia para la Institución, cuando el conjunto de los Defensores del Pueblo están impulsando de forma decidida la extensión de esta figura a los países iberoamericanos con todas las garantías necesarias para el ejercicio de su labor, y de igual forma entre los países del este europeo.

La exposición “La ley de los niños” que visitó varias localidades de nuestra comunidad, se desarrolló en colaboración con la prestigiosa organización internacional “Save de children” y simbolizó la preocupación de nuestra organización por trasladar a las futuras generaciones una mayor sensibilidad e implicación en materia de derechos ciudadanos en general y de los niños muy en particular.

La institución navarra fue la responsable de presentar la ponencia marco de uno de los dos

talleres que configuraban el programa de las XIX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo autonómicos y que hacía referencia a los "Planes de Calidad". Así mismo participamos activamente en el otro taller dedicado a "La educación entre 0 y 3 años" y en los debates centrados en "La atención a las personas mayores," que constituyeron el eje de las citadas Jornadas.

PLAN DE PUBLICACIONES

Producto de la colaboración convenida con la Universidad de Navarra, la Institución puso en marcha la edición especial titulada "Los derechos de la infancia en Navarra"; publicación especial en la que se recogen los trabajos que, sin formar parte del capítulo de informes especiales ni el de tramitación de quejas, tenían relación directa con los derechos de la infancia en nuestra Comunidad foral.

Igualmente como fruto del acuerdo con el Defensor del Pueblo de Andalucía y con la Universidad de Navarra a lo largo del año se finalizó también la publicación del 5º Manual de Derechos Ciudadanos, que hace referencia a los derechos de las minorías étnicas, emigrantes y al derecho a la vivienda.

"El Defensor del Pueblo de Navarra", editado durante 2004, es una publicación de las conocidas como de "prestigio" y en ella se recogen los antecedentes históricos de la Institución, y se analiza su concepción, naturaleza y funciones en comparación con otras organizaciones de "ombudsman" existentes en nuestro país.

PLAN DE CALIDAD

También en el ámbito interno se ha producido avances significativos. A lo largo del 2004 se ha puesto en marcha un Plan de Calidad que ha permitido mejorar la orientación al usuario de la Institución. Dicho Plan contemplan diversas actuaciones tales como la formación en calidad del personal, el rediseño de los procedimientos, la puesta en marcha de la Oficina de Atención Directa al Ciudadano y la definición de plan de comunicación, y en tan solo tres meses ya ha comenzado a dar sus frutos con una reducción en un 35 % del tiempo de tramitación de las quejas.

INFORMACIÓN ECONÓMICA

El gasto anual de la Institución ha sido inferior a los 900.000 € es decir que el gasto ha sido 57.000 euros menor al presupuesto asignado. Los gastos de personal representan el 56%.

Como todos los años la Cámara de Comptos ha auditado las cuentas de la Institución y en su informe manifiesta que "el estado de liquidación del pre-

supuesto de gastos para 2004 refleja adecuadamente la actividad realizada en dicho ejercicio, el Balance de situación refleja de una manera razonable la situación financiera y patrimonial a 31 de diciembre de 2004 y la actividad económico-financiera del Defensor del Pueblo se desarrolla, en general, de acuerdo con el principio de legalidad".

PLAN ESTRATÉGICO 2005/07

A finales del año pasado se formuló el nuevo Plan Estratégico 2005- 2007, que bajo el lema "Crecer y actuar" establece las áreas de actuación preferente de la Institución para dicho periodo, que se concretan en:

- El fortalecimiento de la Institución en el impulso y defensa de los derechos ciudadanos.

- La difusión de los derechos ciudadanos con especial atención al despliegue de "La Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad foral de Navarra".

- Desarrollo de talleres, jornadas, etc., en colaboración con otras instituciones vinculadas a la defensa de los derechos ciudadanos.

- Campaña de divulgación de los derechos ciudadanos en Educación secundaria.

- Desarrollo del "Foro de Derechos Ciudadanos"

- Puesta en marcha de un Plan de Comunicación orientado a impulsar la Institución y mejorar el conocimiento de los ciudadanos sobre lo que cabe esperar de la misma.

- El desarrollo del Plan de Calidad de la Institución con especial atención a:

- Evaluación permanente de las expectativas, necesidades y satisfacción de los usuarios.

- La formalización de la "Carta de Compromisos de la Defensora" que establezca los niveles de calidad y agilidad a los que se compromete la Institución con sus usuario: plazos máximos de respuesta, atención personalizada, etc.

- Aplicación del Reglamento Interno de la Institución.

- La mejora de la eficacia de la Institución.

- La mejora continua y agilización de los procedimientos de la Institución.

- El desarrollo de nuevos sistemas de cooperación y relación personalizada con las Administraciones de Navarra dirigida a mejorar la eficacia de la Institución

- Firma de nuevos convenios con Municipios y otras Administraciones Públicas.

• La priorización de áreas de intervención objeto de intervención de Oficio o que requieren la realización de Informes Especiales:

– La protección de situaciones de especial indefensión social: Infancia, atención sociosanitaria a la dependencia, discapacidad y accesibilidad, situaciones de exclusión social.

– La atención a situaciones que generan quejas frecuentes por falta de respuesta por parte de la Administración: Acceso a la vivienda, ruidos y otras actividades molestas, oficinas de información, etc.

INCUMPLIMIENTOS DE LA OBLIGACIÓN DE COLABORACIÓN

Tal como recoge el Art. 31 de la Ley Foral 4/2000 del Defensor del Pueblo de Navarra, la actitud entorpecedora de la labor investigadora por parte de cualquier organismo deberá ser destacada en la sección correspondiente del Informe anual.

Consideramos que debe calificarse como actitud entorpecedora la reiterada falta de respuesta a las solicitudes de información, en los correspondientes expedientes de queja, o la falta de respuesta a las resoluciones (recomendaciones, recordatorios, sugerencias) formuladas por la Defensora.

Se reflejan por tanto en el Informe Anual aquellos organismos que han incumplido la obligación citada, en uno o más expedientes y después de habernos dirigido a ellos en tres o más ocasiones solicitando su respuesta.

– Departamento Presidencia, Justicia e Interior: sobre condiciones de celebración del “Toro ensogado” de Lodosa.

– Departamento de Salud: sobre circunstancias en que se produjeron dos muertes en Centro Hospitalario, y un caso sobre atención a inmigrante en servicio de urgencias.

– Ayuntamiento de Barásoain: sobre molestias ocasionadas por la presencia de perros junto a vivienda.

– Ayuntamiento de Baztán: sobre estado travesía de Irurita.

– Ayuntamiento de Burlada: sobre molestias de actividad de taller vehículos y garaje bajo su vivienda.

– Ayuntamiento de Carcastillo: sobre determinaciones contenidas en unidad urbanística.

– Ayuntamiento de Corella: sobre control de volumen de equipos musicales de bares y de horario de cierre.

– Ayuntamiento de la Cendea de Olza: sobre pasos elevados en travesía Ibero.

– Ayuntamiento de Murillo el Fruto: sobre forma de exigir el pago de tasas.

– Ayuntamiento de Pamplona: sobre solicitud de emisión de certificado sobre silencio administrativo.

– Ayuntamiento de San Adrián: sobre solicitud de ayudas por daños ocasionados por tormenta y sobre fecha de devengo de contribución urbana.

– Ayuntamiento de Sangüesa: sobre sanción de tráfico.

– Concejo de Figarol: sobre adjudicación de viviendas en alquiler.

– Concejo de Sorauren: sobre condiciones de autorización estación base de telefonía móvil.

PRINCIPALES TEMAS OBJETO DE QUEJA.

A continuación se presenta una relación de los más frecuentes motivos de queja en cada Área. Como puede apreciarse el abanico de temas es muy amplio.

Agricultura, Industria, Comercio y Turismo:

– Concentración parcelaria y aprovechamiento de comunales.

– Puestos de venta fijos en las Fiestas de San Fermín.

– Junta Arbitral de Consumo.

Bienestar Social:

– Personas carentes de recursos económicos mínimos.

– Ayudas para atención domiciliaria.

– Reconocimientos de deuda generadas por estancia en Residencias de Tercera Edad.

– Información deficiente sobre programas o recursos asistenciales.

– Procesos de adopción internacional.

Cultura, Deporte y Bilingüismo:

– Acceso de discapacitados a instalaciones públicas.

– Incumplimientos de la Ley del Euskera en la edición bilingüe de publicaciones.

– Concesión de becas a deportistas.

Educación:

- Normas de acceso a los centros.
- Concentración de alumnos inmigrantes.
- Medidas educativas que permitan prevenir y afrontar la marginalización de algunos centros docentes de nuestra Comunidad.
- Criterios de admisión en centros sostenidos con fondos públicos.
- Atención educativa de los niños y niñas de cero a tres años.
- Condiciones de los recintos y edificios escolares.

Función Pública:

- Procesos de selección de personal temporal de las administraciones públicas.
- Abono de los medicamentos de los funcionarios de las Administraciones Públicas acogidos al sistema de Asistencia Sanitaria "Uso Especial".
- Inexistencia de cómputo recíproco entre las cotizaciones efectuadas al régimen de clases pasivas de los Montepíos existentes en Navarra y las efectuadas al régimen de la Seguridad Social.

Hacienda:

- El tratamiento dado en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Física, a los hijos de personas sujetas a procesos de separación y/o divorcio.
- Incremento anual en las Tasas e Impuestos Municipales.
- Aplicación del criterio de "sustituto del contribuyente" en los casos de tasas por prestación de servicios.

Interior:

- Procedimiento sancionador por infracciones de tráfico.
- Aparcamiento reservados a personas con minusvalías.
- Sistema de comunicaciones o permisos establecidos en el régimen penitenciario.
- Traslado de reclusos a otros centros penitenciarios.
- Progresión de grado en el tratamiento penitenciario.
- Autorización y celebración de determinados espectáculos en los que intervienen animales.

Justicia:

- Desacuerdo con la actuación de abogados defensores en procedimientos judiciales.
- Demora o dilación de procedimientos judiciales.

Medio Ambiente:

- Problemas relacionados con los ruidos y otras emisiones molestas procedentes de actividades urbanas, en especial de bares y locales de ocio.
- Emisiones de explotaciones agropecuarias o ganaderas.
- Ruidos producidos por los propios servicios municipales de limpieza.
- Denegación de información medioambiental solicitada a Administración.

Obras Públicas y Servicios Públicos

- Ejecución de determinadas Obras Públicas.
- Problemas de saneamiento y abastecimiento.
- Dimensionamiento insuficiente de las redes de aguas pluviales
- Deficiencias en la prestación del servicio telefónico.

Sanidad

- Responsabilidad patrimonial derivada de posibles errores clínicos.
- Falta de instrucción de expedientes de responsabilidad que permitan delimitar la responsabilidad de los errores para mejor poder corregirlos y evitar su reiteración.
- Riesgos potenciales para la salud derivados de estaciones base de telefonía móvil.
- Denegación de reintegros de gastos y financiación de tratamientos en centros privados,
- Ingreso en plazas residenciales de enfermos mentales

Trabajo y Seguridad Social

- Inadmisión a cursos ocupacionales y de formación para trabajadores desempleados.
- Comunicación de ofertas de trabajo a personas desempleadas.
- Insuficiencia de la deducción por pensiones de viudedad.
- Otras pensiones que tampoco alcanzan el salario mínimo interprofesional y, sin embargo, no

eran suplementadas como en el caso de las pensiones de viudedad

– Declaración de situaciones de incapacidad permanente.

– Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

Urbanismo y Vivienda

– Falta de actuación ante la inadecuación de determinadas actuaciones urbanísticas.

02 IMPULSO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

2.1. “CARTA DE LOS DERECHOS CIUDADANOS DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA”

2.1.1. RECORDANDO EL PROPÓSITO

El primer trimestre enmarcó el final en el proceso de elaboración de la “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra”, cuya intencionalidad ya aparecía recogida en el pasado Informe Anual 2003 de esta Institución. Recordar únicamente algunas cifras, en lo que significan de participación y capacidad de respuesta a la petición hecha desde la Defensora del Pueblo para la construcción de dicha “Carta”:

Localidades visitadas	43
Asociaciones y colectivos sociales convocados	708

Asociaciones y colectivos convocados, según actividad:

Tercera edad	82
Mujeres	89
Apymas	204
A. Vecinos	30
Otras (cultura, Jóvenes, deporte)	303
TOTAL ASOCIACIONES CONVOCADAS	708

Asociaciones y colectivos participantes, según actividad

Tercera edad:	49
Mujeres	49
Apymas	104
A. Vecinos	14
Otras (cultura, Jóvenes, deporte)	118
TOTAL ASOCIACIONES PARTICIPANTES	334

Se podría decir que el sólo proceso de elaboración de esta “Carta de los Derechos Ciudadanos” ha aportado un valor inesperado a dicho documento y a la propia Institución de la Defensora

del Pueblo en cuanto a contacto con los colectivos y asociaciones más importantes de nuestra Comunidad, y que el nivel de participación e implicación para la concreción de las respuestas ha traído consigo un conocimiento mutuo muy positivo que difícilmente podría haberse producido en otras circunstancias.

Pero, siendo importante ese fortalecimiento de la Institución entre el movimiento asociativo, las respuestas en sí mismas a los dos cuestionarios planteados presentan toda una gama de opiniones significativas, en el grado de representatividad que tienen, sobre la visión que los ciudadanos tienen sobre las administraciones públicas de Navarra y, desde otro lado del lenguaje, cómo se defienden e impulsan sus derechos y libertades.

Superando el nivel de información recogido en el Informe Anual anterior sobre lo que entonces era un proyecto de “Carta”, me ha parecido importante traer a este resumen del año 2004 tres aspectos –Presentación al Parlamento, Principales Conclusiones y Documento Final– que merecen la atención.

2.1.2. LA “CARTA DE LOS DERECHOS CIUDADANOS” EN EL PARLAMENTO DE NAVARRA

La Comisión de Régimen Foral conocía el 11 de junio de 2004 el contenido de la “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra” a través de la presentación que de ese informe especial realizó la Defensora del Pueblo.

En su intervención, la Defensora del Pueblo señaló que “La iniciativa en torno a esta Carta surge en el contexto del Plan Estratégico 2001-04 de la Institución de la Defensora del Pueblo, en el apartado destinado específicamente a la difusión e impulso de los derechos fundamentales y libertades públicas ciudadanas. Es una de las primeras acciones planteadas por esta Institución desde su inicio: la puesta en marcha de un proceso de consulta que nos permitiese llegar a la elaboración de una “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra.”

Desde la elaboración de ese Plan Estratégico (septiembre 2001), la Institución ha venido desarrollando, de acuerdo con sus posibilidades, iniciativas en este sentido, pero la “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra” constituye la apuesta más importante respecto al conocimiento y valoración que de esos derechos y libertades tienen los ciudadanos.

Dicha Carta encaja asimismo en el espíritu de colaboración institucional de la Defensora del Pue-

blo, en la búsqueda de la mayor eficacia posible de las Administraciones Públicas, como responsables de velar por la correcta aplicación de tales derechos ciudadanos.

De otra parte, la Carta nace del espíritu de colaboración con los colectivos ciudadanos que la Institución viene desarrollando desde su inicio a través de otras iniciativas, como los diversos informes especiales elaborados en estos años.

La “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra” pretende obtener una visión amplia sobre la relación con las Administraciones públicas presentes en nuestra Comunidad Foral y que, en definitiva, son las responsables de nuestro grado de satisfacción como ciudadanos y ciudadanas de esta Comunidad, de nuestro bienestar individual y colectivo y del impulso y desarrollo de nuestras libertades como seres humanos.

Necesariamente, ese proceso de consulta debía estar centrado en dos aspectos fundamentales. De una parte, el tipo de relación que la Administración mantiene con los ciudadanos desde los órganos administrativos (tipo de contacto, tramitación administrativa, eficacia administrativa, sistemas de comunicación...). Para obtener esa radiografía que se pretendía elaboramos un cuestionario que dimos a conocer a cuantos propusimos su colaboración con esta Institución y que establecía parámetros muy concretos sobre los que opinar.

Existe un segundo capítulo de cuestiones, muy vinculadas al impulso y desarrollo de los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas de Navarra: educación, vivienda, servicios sociales, salud; derechos de los colectivos más vulnerables, como personas mayores, menores, mujeres, inmigrantes y personas con discapacidad... Sobre estos aspectos, el trabajo se debía basar en los debates que se abriesen, primeramente entre representantes de esta Institución y asociaciones, grupos sociales y colectivos más representativos de la Comunidad y, seguidamente, en el interior de estas asociaciones y colectivos.

Unas y otros han trabajado de acuerdo con el método propuesto por la Institución, es decir, el de mesas de trabajo, de debate interno, cuya finalidad era analizar aquellos aspectos que, por la idiosincrasia de cada asociación les sean más propios, y con igual intensidad, sobre todos los demás aspectos de la vida ciudadana que se recogen en los formularios.

En la presentación que posteriormente podrán conocer se recogen los datos más importantes sobre el nivel de convocatoria, asistencia y partici-

pación, en esta misma secuencia. Y, sobre todo, tendrán oportunidad de observar uno de los aspectos más importantes de este trabajo: la diversidad de criterios que, sobre un mismo concepto, derecho o necesidad, mantienen las diferentes asociaciones, agrupadas en todo caso por la pertenencia a un mismo tipo de asociación o colectivo social.

No creo necesario insistir sobre las ventajas de la práctica sobre “cartas de Servicios” o “cartas de Compromisos”. Esta ya es una forma habitual en las Administraciones más avanzadas de detectar y ofrecer nuevas formas de relación respecto a los intereses de los ciudadanos. La concreción de nuestras propuestas en unos simples enunciados finales encuentra su verdadero valor en el desarrollo posterior de las Cartas de Servicios que las mismas Administraciones ofrecen posteriormente a los ciudadanos y que no son sino compromisos formales en cuanto a los servicios que se han de prestar o el modelo de prestarlos. Compromisos, por tanto, exigibles como derecho posteriormente, aunque ya fuesen exigibles con anterioridad también.

Con la elaboración de estas “Propuestas para una Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra,” la Defensora del Pueblo desarrolla una de las funciones implícitas en la Ley que creó nuestra Institución: hacer de observatorio y detectar las necesidades y vigencia de los derechos de los ciudadanos para, así, poder trasladar a este Parlamento foral y a las Administraciones Públicas nuestras observaciones, como recomendaciones para su aplicación en la mejora de los derechos de los ciudadanos.

En el contexto general de la actuación de la Institución de la Defensora del Pueblo, la “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra” forma parte de una triple actuación. A la elaboración de esta propuesta que hoy presento, se une en el tiempo la producción del Manual de Derechos del Ciudadano, en colaboración con la Universidad de Navarra y el Defensor del Pueblo de Andalucía, que aportan una visión práctica de la normativa estatal y foral sobre derechos y libertades, y cuyos primeros volúmenes que componen este Manual ya han sido dados a conocer y distribuidos.

En el mismo objetivo de la “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra” está el “Código de Buena Conducta,” que fue propuesto por la Defensora del Pueblo a las Administraciones Públicas presentes en Navarra de cara a obtener un adecuado nivel y estilo de relación con los ciudadanos. Este Código de Buena Conducta administrativa está íntimamente vincula-

do a la elaboración de Cartas de Servicios, de la Institución de la Defensora del Pueblo en primer lugar y del conjunto de las Administraciones, con igual importancia.

Esta línea de iniciativas finaliza por nuestra parte, al menos momentáneamente, con la propuesta de esta "Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra" y el seguimiento de su aplicación, en tanto que está soportada en una Recomendación de la Institución a las diferentes Administraciones que actúan en nuestra Comunidad. A estas Administraciones les corresponde la responsabilidad de acometer de forma decidida la elaboración de Cartas de Servicios que, en lo posible, recojan el espíritu del Código de Buena Conducta y los contenidos de esta propuesta sobre una "Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra". El afán de la Institución con esta Carta es impulsar, desde la colaboración ciudadana, un modelo de Administración que supere la visión temporal, casi siempre obligada, de los mandatos de los Gobiernos; el empeño más institucional por contribuir a una sociedad, la de Navarra, que sea reconocible por capacidad de renovación democrática, su actualización permanente en la vigilancia y vigencia de los derechos de la ciudadanía.

PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE LAS APORTACIONES DE ASOCIACIONES Y COLECTIVOS SOCIALES

A. CONCLUSIONES GENERALES

Los criterios más demandados en las propuestas a incorporar en la Carta de los Derechos Ciudadanos, en líneas generales, se centran en aspectos cualitativos relacionados muy directamente con la puesta en marcha de sistemas de calidad en la atención al ciudadano/a y la simplificación de los trámites administrativos.

Aquellas propuestas menos valoradas se corresponden con acciones concretas de supervisión y control de procedimientos y políticas de calidad. El ciudadano/a es consciente del grado de implantación de sistemas de calidad en la gestión diaria de las AAPP y evalúa como menos irrealizables propuestas tales como la explicación al usuario del motivo del incumplimiento de una norma o en su caso la entrega de una indemnización económica por los perjuicios ocasionados, el reconocimiento de las mejoras introducidas por el ciudadano/a como consecuencia de sus reclamaciones o sugerencias y la revisión por parte de la Administración de los procedimientos administrativos para hacerlos más sencillos.

Resulta peculiar el papel jugado por los Grupos Especiales, donde se agrupan fundamentalmente colectivos de discapacitados y enfermos crónicos. Estos colectivos presentan uno de los niveles de exigencia más bajos con las propuestas introducidas en esta Carta y sin embargo, en la valoración de las acciones de las AAPP contenidas en el segundo cuestionario, muestran el perfil más crítico recogiendo las puntuaciones más bajas en diez de las acciones valoradas y otorgando en solitario cinco suspensos a: Igualdad de derechos entre hombres y mujeres en materia de empleo, abusos sexuales a menores, fomento de la enseñanza pública, libertad de enseñanza y atención en euskera.

Determinados colectivos, como las apymas y colectivos de mujeres, hacen hincapié en el mayor desarrollo de los procesos de participación pública. Las asociaciones de la 3ª edad destacan en su exigencia de una mayor participación en los órganos de prestación de los servicios públicos, con un reconocimiento a su derecho a presentar informes e iniciativas.

Los ciudadanos/as prefieren que la supervisión y control de los derechos contenidos en esta Carta sea realizada por instituciones públicas con independencia respecto a la estructura administrativa pública. Los ciudadanos/as exigen a la Defensora del Pueblo que juegue un papel básico en el seguimiento de los contenidos de esta Carta, actuando con independencia de criterio y realizando auditorias de calidad periódicas. Son las asociaciones de mujeres y las de la 3ª Edad, en especial estas últimas, las que exigen una mayor implicación activa de la Defensora del Pueblo en el cumplimiento de esta Carta.

Política de vivienda, empleo estable, lucha contra la economía sumergida y políticas de participación pública son, por este orden, las áreas donde la acción de la Administración recibe un suspenso claro.

Las políticas sanitarias constituyen con diferencia el ámbito de acción pública con una percepción más positiva de los ciudadanos/as. Sin embargo las listas de espera representan una mancha en el expediente sanitario de nuestra Comunidad.

Destacar el papel a jugar por apymas, asociaciones de mujeres y de vecinos que se muestran especialmente sensibles con aquellas problemáticas más directamente relacionadas con su ámbito concreto de actuación.

Sin embargo, los colectivos de la 3ª edad no muestran una mayor sensibilidad, o bien se

encuentran plenamente satisfechos con la actuación de la Administración respecto a aquellas problemáticas que más directamente les influyen. En la otra cara de la moneda, van a mostrarse especialmente sensibles con otras cuestiones, en especial vivienda y empleo, que afectan directamente a miembros de su entorno familiar más cercano.

B. CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

Sobre las relaciones de las Administraciones públicas con los ciudadanos y ciudadanas de Navarra

Todas las propuestas planteadas destinadas a conformar entre Administraciones Públicas y administrados una relación acorde con una sociedad más avanzada tecnológicamente y profesionalmente, reciben un respaldo mayoritariamente muy alto, en ningún caso inferior a una puntuación de 8.

Por esta razón, he creído conveniente incluirlas todas ellas a modo de propuestas, planteando de esta forma un conjunto de medidas, muchas de ellas probablemente en aplicación ya en nuestras administraciones, pero que nos permite diseñar un espacio de relación ciudadana más adecuado a los intereses generales de los ciudadanos y ciudadanas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, sin partir en este caso del balance inicial, aunque fuese positivo, de lo ya realizado por dichas Administraciones.

En definitiva, las propuestas ratificadas por los ciudadanos y ciudadanas a través de las asociaciones y colectivos sociales enmarcan el espejo en el que se desea ver reflejado un nuevo o, al menos, un mejor estilo y disposición de las Administraciones respecto a los derechos de la ciudadanía.

Sobre el derecho a recibir una atención adecuada.

Incumplimiento del derecho a ser atendido y utilizar el euskera en los diversos trámites de las Administraciones Públicas.

Algunas opiniones hacen referencia a la conculcación de derechos lingüísticos por parte de la Administración. De hecho, varias de las críticas se dirigen al hecho concreto de que el derecho de atención en euskera únicamente haya sido valorado en el cuestionario número 2 y no haya sido considerado como un elemento más en la Carta de Derechos del Ciudadano desarrollada en el Cuestionario 1.

Sobre el derecho a presentar reclamaciones, iniciativas y sugerencias.

Exigencia a la Administración de contestación por escrito ante cualquier reclamación, iniciativa o sugerencia.

Se expresa un descontento amplio por la arbitrariedad e indefinición de la respuesta de los diferentes órganos administrativos ante las reclamaciones o iniciativas de los ciudadanos/as, a la vez que no se aportan desde la Administración plazos claros y concretos para la tramitación de respuestas.

Sobre el impulso desde las Administraciones Públicas de Navarra a los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos y ciudadanas de nuestra Comunidad Foral

SANIDAD

La Sanidad navarra, en esta ocasión como en otras consultas e investigaciones, continúa siendo la estrella de las políticas públicas en Navarra. Las tres cuestiones de respuesta obligada que incluía el Cuestionario II en este apartado ya aventuraba datos complejos pero de sumo interés, por la diferente visión habitual de los diferentes tipos de ciudadanos consultados y los aspectos específicos que se ponían a debate.

Que las prestaciones que ofrece la Administración sanitaria foral en cantidad y calidad de sus servicios obtengan la consideración más positiva del conjunto de la muestra (un 6,87) se corresponde con otras valoraciones anteriores y, como en ellas, son las personas de la tercera edad, altamente satisfechas con nuestro actual nivel de prestaciones sanitarias, las que mayor valoración hacen: 8 puntos. Pero, aún dentro de la global satisfacción, no existe unanimidad sobre el nivel de esa satisfacción, pues las puntuaciones más bajas correspondieron a apymas y mujeres, (6,32 y 6,33 respectivamente).

La mayor discrepancia se observa entre los diversos colectivos respecto a las listas de espera, que tienen una puntuación media del 5,51 y el rechazo de las asociaciones de mujeres (4,35) y de vecinos (4,20), mientras los colectivos de la tercera edad reducen un 35% su valoración si comparamos la correspondiente a las listas de espera (5,9) respecto a aquellos 8 puntos sobre la cantidad y calidad de los servicios sanitarios (8,00).

IGUALDAD

Las actuaciones destinadas a la promoción de igualdad de derechos de género en el ámbito del empleo reciben la segunda puntuación más alta (6,0).

Si bien todavía existen déficits estructurales en nuestro mercado de trabajo que tienen su origen en discriminaciones por motivo de género, las organizaciones sociales encuestadas muestran su reconocimiento al papel activo que la Administración ha jugado en este campo.

No obstante, el hecho de ser discapacitado y mujer constituye todavía hoy un doble handicap, que dificulta en gran manera la plena igualdad de derechos en materia de empleo, tal y como lo pone de manifiesto la valoración de los grupos especiales.

La valoración de las mujeres muestra también el largo camino pendiente para la plena integración de la mujer en nuestro mercado laboral. Integración que, en su opinión, no debe obedecer únicamente a criterios macro, como el incremento en la tasa de actividad, sino a otros elementos, como son: una distribución equitativa de géneros por sectores de actividad, perfiles y categorías profesionales, la equiparación salarial real y un acceso claro a la conciliación de la vida laboral y familiar.

Existe asimismo una visión favorable de la atención a las necesidades de los inmigrantes en materia de integración social, laboral y de vivienda y sobre las acciones destinadas a eliminar la inmigración irregular (5,89), valoración positiva general que debe ser contemplada teniendo en cuenta las valoraciones que los diferentes tipos de asociaciones hacen sobre estos aspectos, principalmente por su mayor o menor relación con la inmigración en Navarra.

TERCERA EDAD

Hay una valoración unánimemente positiva. Los colectivos que puntúan más bajo (vecinos y mujeres) lo hacen por encima del 5,8 cuando la nota media es del 5,96. Los grupos especiales puntúan en este caso por encima de la valoración que realizan las asociaciones de la tercera edad.

VIVIENDA

En sus múltiples enfoques diferentes, el acceso a la vivienda constituye en nuestra Comunidad Foral uno de los problemas más graves por su dimensión, por la sensibilización que en torno a él existe y por los diferentes prismas con que es valorada la actividad que la Administración foral o local desarrolla en este ámbito en nuestra Comunidad. Que las cinco cuestiones sometidas a evaluación sean valoradas negativamente es suficientemente significativo, aunque se deban considerar las dos aportaciones positivas que la tercera edad realiza respecto a la actuación de las Administraciones en materia de creación de viviendas y en lo relativo a la información respecto a su creación y adjudicación.

En cualquier caso, este capítulo dedicado a la vivienda recoge cinco de las diez valoraciones globales más bajas en los aspectos vinculados con la promoción de vivienda de protección oficial

y en la promoción de primera vivienda para jóvenes. Las apymas y asociaciones de mujeres presentan las valoraciones más bajas, suspendiendo en este apartado, pero esta es una de las tres áreas donde los colectivos de la tercera edad otorgan un suspenso.

Constituye el apartado que recibe la puntuación más baja (3,73) de las 30 acciones evaluadas. Asociaciones de mujeres y culturales no superan de hecho la barrera del 3. Existe práctica unánimidad y hasta los colectivos de la tercera edad abandonan sus tradicionales posiciones alcistas para unirse al conjunto de colectivos sociales, lo que hacen también respecto de la acción de las Administraciones destinadas a promover la creación de viviendas de protección oficial

La conveniencia de que se establezcan criterios claros sobre el acceso a una vivienda de protección oficial por parte de los ciudadanos y ciudadanas, se convierte en coincidencia, desde puntuaciones cercanas unas a otras justo por encima o por debajo del aprobado, siendo las apymas las asociaciones que asumen un protagonismo más reivindicativo, en este apartado y en el conjunto de la materia.

FAMILIA

La promoción de la natalidad y el apoyo a las familias numerosas se plantea por las asociaciones y colectivos como una de las responsabilidades y, en este sentido, califican con un suspenso (4,66) la actividad de las Administraciones destinada a impulsar este derecho. Las políticas sobre familia, con una visión mucho más abierta que hace décadas, entra de lleno en el marco de las reivindicaciones de los ciudadanos, especialmente en aquellos aspectos en los que el demandado crecimiento demográfico debe coordinarse con las condiciones económicas, asistenciales y sociales suficientes para facilitar ese desarrollo y esa corresponsabilidad de la sociedad con las Administraciones públicas.

El suspenso más claro es en el área de servicios sociales para las políticas de familia. Las valoraciones más críticas por debajo del 4 provienen de las apymas y las asociaciones culturales. Señalar que éste es el único apartado en el área de servicios sociales que recibe un suspenso global.

En general, estas políticas han obedecido a modelos excesivamente clásicos y lastrados ideológicamente, lo que ha obviado aspectos claves en nuestra sociedad y el perfil de las familias, como son: la aparición de nuevos modelos familiares uniparentales, el incremento en la tasa de actividad femenina y su incorporación al mercado de

trabajo, la necesidad real de acciones efectivas en la conciliación de la vida laboral y familiar y los cambios sufridos en la prestación de determinados servicios sociales, donde las redes informales o familiares jugaban un importante papel que ha visto reducido su protagonismo a partir de la incorporación laboral femenina.

Se hacen necesarios modelos de política familiar plurales en su diseño y aplicación que tengan en cuenta procesos de participación pública e impliquen a expertos, técnicos de la administración y organizaciones sociales.

PARTICIPACIÓN

Se registra una crítica nítida de los sistemas de participación ciudadana establecidos por las diferentes Administraciones Públicas, tanto en el ámbito autonómico como local, donde se manifiesta un doble suspenso por parte de los ciudadanos/as a la falta de implantación de sistemas democráticos de gestión en las decisiones de la Administración y la aceptación de propuestas nacidas de procesos de participación pública. De hecho, mientras la tercera edad considera positivamente las acciones de la Administración en este campo, el resto de colectivos se muestran extremadamente críticos.

La nota para el conjunto de la muestra es un suspenso, que traslada la percepción de una Administración que no atiende de manera suficiente las demandas de los ciudadanos/as de cara a integrarlas en su dinámica de funcionamiento y la formulación de políticas.

No existe conexión, intercambio, en la planificación, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas en áreas tan sensibles como la educación, la conciliación de la vida laboral y familiar, la lucha contra la violencia doméstica, las políticas de familia, las acciones destinadas a la integración social y laboral de los discapacitados y las políticas de planificación urbana y vivienda. Esta realidad la pone de manifiesto un hecho claro: las asociaciones sensibilizadas con esta problemática e implicadas en un trabajo diario de sensibilización y seguimiento de las acciones de las Administraciones públicas, especialmente vecinos, apymas, grupos especiales y mujeres, mantienen una triple exigencia:

Nos encontramos, sin duda, ante dos modelos diferentes de cultura organizativa, con una clara incidencia de la propia trayectoria biográfica de las personas que participan en las diferentes asociaciones.

Por una parte, los colectivos de la tercera edad, con una actitud más pasiva centrada en modelos de comunicación unidireccional y un papel de receptor pasivo de políticas.

En otro plano, el resto de colectivos, liderados claramente por vecinos, apymas y grupos especiales, que exigen modelos bidireccionales de comunicación que les permitan adquirir un papel protagonista en la formulación y aplicación de políticas no pasivas sino progresivas; que integren elementos como la evaluación sistemática y la mejora continua. Todo ello a partir de una clara interrelación con su entorno.

Esta nueva exigencia debe hacer plantearse la necesidad de iniciar los pasos para la puesta en marcha de procesos globales de gestión de la calidad en la práctica diaria de nuestras Administraciones Públicas.

INMIGRACIÓN

Son las Asociaciones de Vecinos las que muestran posiciones más críticas en este punto. Mujeres y vecinos, colectivos que por su propia dinámica de trabajo interactúan más con los problemas relacionados con la inmigración, puntúan por debajo del 5,5.

La población residente comunitaria no considera importantes las acciones a desarrollar en este campo, por lo que cree más que suficientes los medios establecidos a tal efecto; y a ello podría añadirse que la inmigración representa una problemática con la cual la mayor parte de las asociaciones mantienen una relación muy indirecta.

ABUSOS SEXUALES A MENORES

Hay una sombra de duda sobre el papel que una Administración Pública puede ejercer en materia de protección de los derechos de los menores sometidos a abusos sexuales o maltrato, dentro o fuera del hogar. Es la misma sombra sobre la frecuencia con que se vulneran esos derechos del menor. Bajo esa incapacidad de control, lógica a lo que transcurre en la vida íntima de la familia o ante el silencio de la denuncia que no se practica, las Administraciones públicas tienen una doble responsabilidad que no ofrece ningún género de duda: Sobre la prevención –fundamentalmente en la educación general y la formación cívica de los menores– y en la tramitación de los casos denunciados. En ambos sentidos, la acción de las Administraciones ha de ser tan nítida como conocida, las medidas puestas en marcha tan conocidas –por pedagogía social– como eficaces, y por tanto susceptibles de ser valoradas.

Es precisa una mayor iniciativa general por parte de la Administración foral, en su espacio de responsabilidad y competencias, en la línea de los esfuerzos realizados en los últimos meses y comunicados a esta Institución de la Defensora del Pueblo desde la Policía Foral o los servicios sociales. Pero las valoraciones de este cuestionario fueron realizadas con anterioridad a que alguna de esas medidas llegase a ser conocida públicamente. Por ello, la confianza depositada a veces por los ciudadanos en las Administraciones les otorga un plus previo de valoración positiva, pero sin que esa valoración se despegue con una percepción clara sobre lo activado en ese doble sentido. Así, aunque los que venimos denominando "grupos especiales" son los únicos que suspenden el papel de la Administración, la valoración es baja por parte de las apymas (5,09) y asociaciones de mujeres (5,00).

DISCAPACIDAD

La visión negativa de los grupos especiales, que aportan la nota más baja, es compartida por asociaciones de mujeres y vecinos, mientras que la puntuación más alta es otorgada por los colectivos de la 3ª edad, pese a que este es uno de los grupos sociales donde mayores inconvenientes provocan las barreras físicas.

Pese a la puntuación media de aprobado (5,11), parece clara la necesidad de participación en foros reales de participación de los discapacitados, donde las asociaciones que les representan sean escuchadas y tenidas en cuenta a la hora de diseñar los entornos urbanos, residenciales y de servicios. Y, de forma especial, en la elaboración o planificación de acciones destinadas a atender las necesidades laborales y económicas de los discapacitados/as, que sufren con mayor gravedad los defectos estructurales de nuestro mercado de trabajo asociados a precariedad y eventualidad.

En el caso concreto de los discapacitados, los colectivos que les representan plantean una valoración muy crítica que llevará a reflexionar sobre si se está posibilitando su integración laboral en entornos normalizados o se están creando ghettos laborales, retiros pseudolaborales, creyendo que no existen más opciones para su plena integración profesional y económica. Como se indicaba en los encuentros con estas asociaciones, hoy el desafío no es el incremento de las tasas de ocupación de los discapacitados, sino posibilitar su integración real y efectiva en el mercado de trabajo, un mercado de trabajo real donde compartan experiencias y expectativas vitales con trabajadores normalizados en cualquier sector de actividad.

TRABAJO

La valoración de las acciones de la Administración destinadas a eliminar la siniestralidad laboral y los riesgos laborales es positiva, aunque con una de las puntuaciones más bajas y son las asociaciones de mujeres las que suspenden con la puntuación más baja este apartado, acompañadas de los grupos especiales. Parece evidente la estrecha relación entre siniestralidad laboral y modelo laboral generalizado y en este marco de precariedad laboral el colectivo de mujeres es uno de los más directamente afectados, junto a los jóvenes y los inmigrantes, estos ya situados en un altísimo porcentaje en la pura ilegalidad, sobre la que se afianza de forma especial la actividad irregular e incluso clandestina de determinados sectores sin regulación laboral.

Otro de los aspectos del ámbito laboral recogido en el "Cuestionario 2" de las consideraciones para la elaboración de una "Carta de los Derechos Ciudadanos", el del combate contra el trabajo ilegal, es uno de los que, desde el punto de vista de los derechos, adquiere una consideración especial en esa propuesta de "Carta." Y el resultado de las valoraciones, que presenta un suspenso del conjunto de ellas, no puede quedar oculto por el aprobado, en solitario, que las asociaciones de la tercera edad dan a la intervención de las Administraciones Públicas en este ámbito de su responsabilidad directa. Aquí, las asociaciones de mujeres nuevamente presentan la valoración más baja.

Empleo, junto a vivienda –las políticas claves para la emancipación de los jóvenes y la plena integración social de cualquier individuo– son los grandes apartados que peor consideración obtienen por parte de los ciudadanos y ciudadanas que participaron en las respuesta a los cuestionarios entregados y a través de asociaciones o colectivos sociales. Nuestro mercado de trabajo presenta déficits claros en precariedad laboral y eventualidad contractual, que generalmente se asocia con una mayor peligrosidad y siniestralidad laboral. No existen razones objetivas económicas que justifiquen esta situación, sobre todo cuando puede comprobarse que los ciclos productivos de las empresas que mayormente usan la contratación eventual no se corresponden con una estacionalidad de la demanda.

La capacidad de intervención de que disponen las Administraciones Públicas, a la cual no renuncian habitualmente ni deben hacerlo cuando se trata del interés general de los ciudadanos y ciudadanas, debería hacerles plantearse cómo impulsar la aplicación de políticas activas que primen la estabilidad laboral, reconociendo adecuadamente

el esfuerzo de aquellas empresas que apuesten por la estabilidad en sus plantillas, bien valorando en los baremos de contratación pública el porcentaje de eventualidad y/o de rotación en la contratación, al igual que se consideran otros aspectos de discriminación positiva, aprovechando así los consiguientes y positivos efectos laborales y fiscales.

EDUCACIÓN

En la idea general de que fuesen las asociaciones y colectivos sociales quienes desarrollasen otros aspectos vinculados a los capítulos generales que se planteaban, como el genérico de "Educación", la Institución incluyó aquellos apartados sobre los que se quería obtener, en todo caso, una valoración de dichos colectivos, porque incidían de forma abierta en el desarrollo de derechos y libertades o porque significaban el anuncio de nuevos derechos sobre los que era conveniente conocer el pulso de la ciudadanía asociada.

Como ya han visto, se planteaba, entre otras cuestiones fijas, su valoración sobre "las acciones de la Administración destinadas a fomentar la enseñanza de los menores entre los 0-3 años", el "Fomento de la enseñanza" y el "fomento de la libertad de enseñanza." Respecto de éstas dos cuestiones, la valoración general es del 5,42 aunque los colectivos más afectados por las políticas concretas en este aspecto, como apymas, mujeres, grupos especiales y asociaciones culturales, no llegan a superar el 5,1.

El primer apartado, sobre la educación entre 0 y 3 años, es aprobado por todos los colectivos, salvo en el caso de las asociaciones de mujeres, que otorgan aquí el único suspenso al vivir más de cerca las necesidades de la conciliación de la vida familiar con la laboral y las carencias aún existentes. Que los demás grupos ciudadanos presenten valoraciones de aprobado simple es importante, como reflejar esa puntuación media del 6,70 que los representantes de la tercera edad otorgan en este apartado.

Hay una preocupación clara de las apymas respecto al fomento de la enseñanza pública y de elementos claves del sistema de igualdad de oportunidades en el ámbito laboral y educativo, como son la escolarización entre los 0 a 3 años, en lo que coinciden con las asociaciones de mujeres.

De forma específica, el fomento de la enseñanza pública preocupa especialmente a los "grupos especiales" (4,30) en cuanto a lo que definen como falta de integración de las personas con discapacidad en el sistema público de enseñanza. Los colectivos de discapacitados/as son muy críticos respecto a los recursos dispuestos para su

plena integración en el sistema educativo público, así como para el desarrollo de sus potencialidades en los sistemas de formación reglada y es preciso reseñar sus valoraciones, muy críticas, en cuanto al fomento de la enseñanza pública y un siguiente apartado: libertad de enseñanza. A este respecto, de nuevo los "grupos especiales" suspenden la acción de las Administraciones Públicas en este área, con escasas variaciones en los demás colectivos, excepción hecha de la tercera edad, que plantea un notable.

Dos de las cuestiones específicamente planteadas están relacionadas con el uso de la lengua euskera en Navarra, como derecho cultural de los ciudadanos y ciudadanas. De una parte, la valoración de las acciones de la Administración destinadas a fomentar la enseñanza del euskera con arreglo a la Ley del Vascuence. Y, de otra, la atención a los ciudadanos en euskera en las dependencias administrativas públicas.

Las asociaciones culturales son este apartado las más críticas con la actuación de la Administración y, posteriormente y por este orden, vecinos y mujeres. La valoración positiva de los colectivos de la tercera edad permite obtener una media general del 5,38. Sin embargo, las apymas otorgan una nota alta (5,8) si tomamos como referencia las valoraciones otorgadas por este colectivo a otras áreas dentro del apartado correspondiente a educación.

A este último respecto, solo los grupos especiales muestran su discrepancia por la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra, mientras que es bien valorada por las asociaciones culturales (5,11), vecinos (6,00), tercera edad (6,95) y apymas (5,87), lo que da como resultado una media global del 5,58.

VALORACIONES EN TORNO A LOS CONTENIDOS DE LA "CARTA DE LOS DERECHOS CIUDADANOS DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA"

En este apartado se recogen las valoraciones que la ciudadanía realizó sobre las diferentes propuestas planteadas desde la Institución de la Defensora del Pueblo, como posibles aportaciones a la creación de ese objetivo que es la mencionada "Carta..."

CUESTIONARIO 1: Propuestas en materia de atención a los ciudadanos/as en el ámbito de las Administraciones Públicas

Criterios generales de valoración:

1. La calidad en la atención al ciudadano/a
2. Claridad y diligencia en las respuestas de las AA.PP. a los requerimientos de los ciudadanos/as

3. Simplificación y apoyo en la realización de trámites administrativos

4. Desarrollo de la Institución de la Defensora del Pueblo

Aspectos más valorados:

1. El ciudadano debe ser atendido con cortesía diligencia y confidencialidad 9,69
2. El ciudadano debe ser atendido en igualdad de condiciones y sin discriminaciones por razón de sexo, lengua, raza, religión, condición social, nacionalidad, origen u opinión 9,69
3. Los/as ciudadanos/as serán consultados/as periódica y regularmente sobre su grado de satisfacción con los servicios que recibe de la Administración foral mediante encuestas, sondeos, paneles de usuarios, etc. 9,65
4. Siempre se contestará a cualquier petición o consulta 9,61
5. El/la ciudadano/a recibirá toda la ayuda e información que necesite para rellenar las instancias que dirija a la Administración foral. Si por cualquier causa no sabe o no puede rellenar una instancia, ésta será cumplimentada por el funcionario que le atienda 9,53
6. Cualquier notificación se redactará en términos claros y sencillos, sin que el/la ciudadano/a tenga que solicitar explicación adicional alguna 9,57
7. El/La ciudadano/a podrá presentar en la forma que desee quejas, reclamaciones o iniciativas sobre el funcionamiento de los servicios del Gobierno de Navarra 9,50
8. Se comunicará al interesado/a en un procedimiento los medios de que dispone para conocer en cualquier momento el estado de su tramitación o poder obtener copias de los documentos que contenga el expediente, así como la oficina y el funcionario al que deba dirigirse 9,48
9. Esta Carta será difundida a todos los centros de la Administración foral, al conjunto de Asociaciones legalmente establecidas en la Comunidad y estará a disposición de todos los/as ciudadanos/as, pudiendo ser también enviada por correo de forma gratuita e inmediata a quienes lo soliciten. 9,42
10. En cualquier oficina administrativa, por teléfono e inmediatamente se dará información sobre la denominación, dirección, número de fax o teléfono y horario de la

oficina a la que dirigirse para realizar cualquier gestión 9,40

Valoración media por bloques

1. Derecho de acceso a centros y oficinas 9,00
2. Derecho a recibir una atención adecuada 8,90
3. Derecho a recibir información 8,97
4. Derecho a presentar documentos. 8,93
5. Derecho a no aportar documentos 9,16
6. Derecho a la información de procedimientos administrativos 9,22
7. Derecho a presentar reclamaciones, iniciativas y sugerencias 9,37
8. Derecho a participar en los Servicios Públicos 9,04
9. Cartas sectoriales de los Servicios Públicos 8,47
10. Garantías de la carta de los Derechos Ciudadanos 9,25
11. Indemnizaciones por razón de incumplimiento 8,97

Actuación más valorada de las Administraciones Públicas

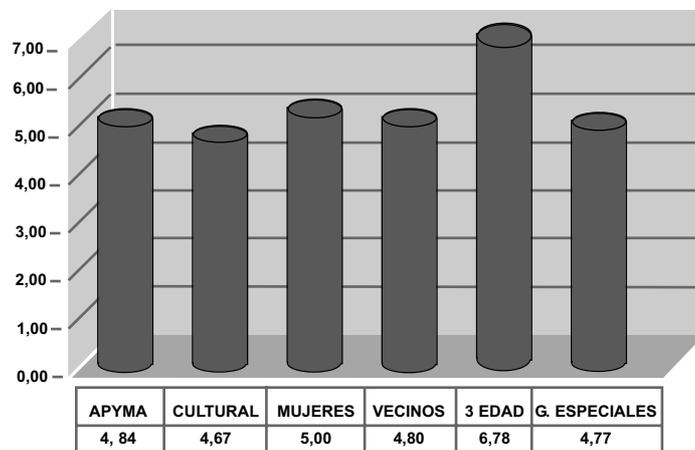
1. Servicios sanitarios: Cantidad y calidad 6,87
2. Promoción de la igualdad laboral entre sexos 6,01
3. Atención a la tercera edad 5,97
4. Coordinación de los servicios sanitarios 5,97
5. Atención a las necesidades de los inmigrantes 5,89

Actuación menos valorada de las Administraciones Públicas

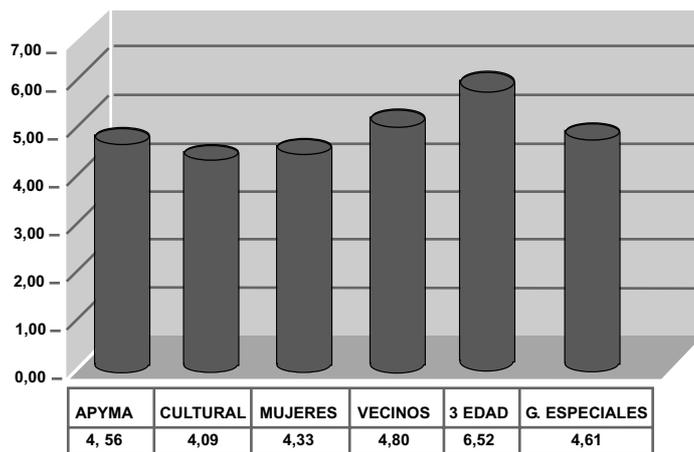
1. Acceso de los jóvenes a su primera vivienda 3,73
2. Fomento de la construcción de vivienda de protección oficial 4,19
3. Fomento del empleo estable 4,43
4. Criterios sobre el acceso a las VPO 4,43
5. Fomento de la construcción de viviendas (en general) 4,44
6. Economía sumergida y trabajo ilegal 4,49
7. Información sobre creación y adjudicación de VPO 4,56
8. Promoción de la natalidad y apoyo a las familias numerosas 4,66
9. Difusión de las propuestas de de las AA.PP. sobre participación 4,79
10. Aceptación de las propuestas de participación hechas a las AA.PP. 4,87

VALORACIÓN DE LAS DIFERENTES ASOCIACIONES Y COLECTIVOS SOBRE LA ACTUACIÓN DE LAS AA.PP.

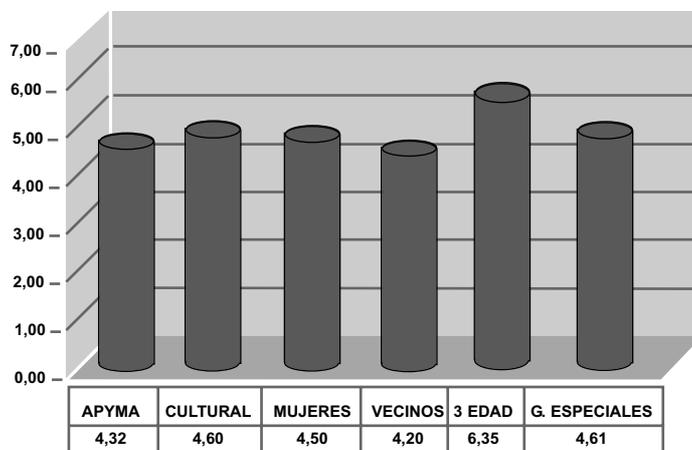
Participación: Sistemas de participación



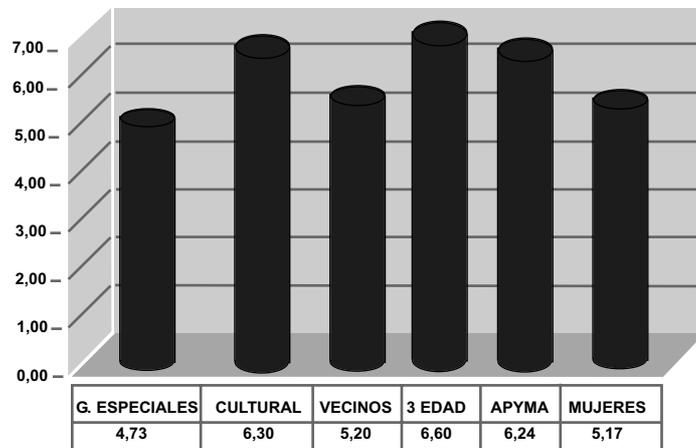
Participación: Difusión de acciones destinadas a la participación



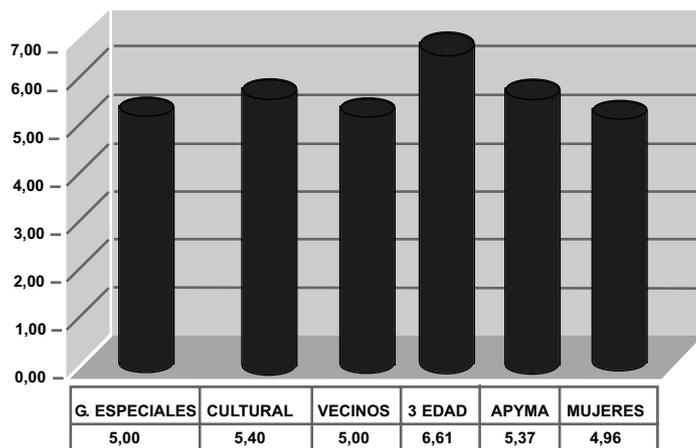
Participación: Aceptación de las propuestas



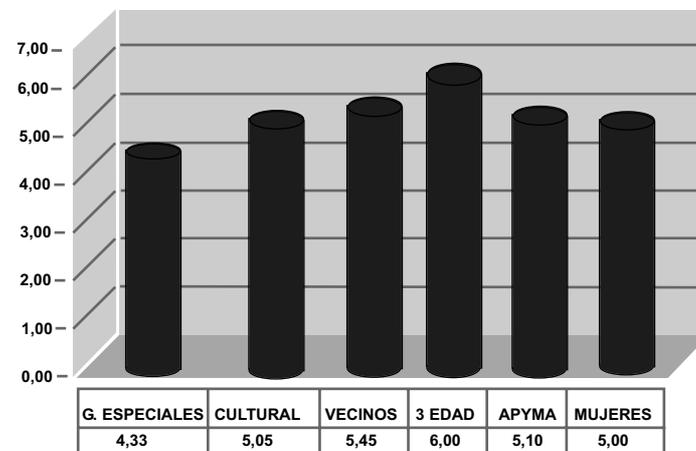
Igualdad: Igual trabajo igual derecho



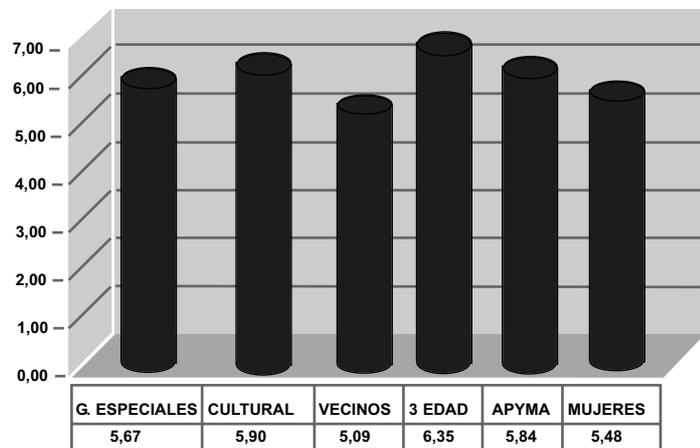
Violencia doméstica



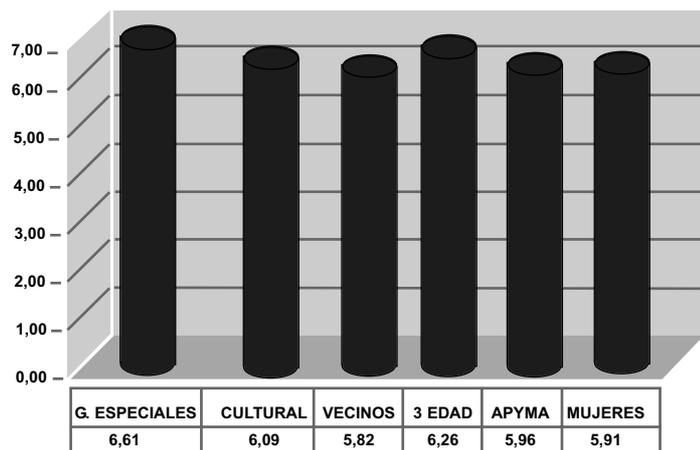
Abusos y malos tratos a menores



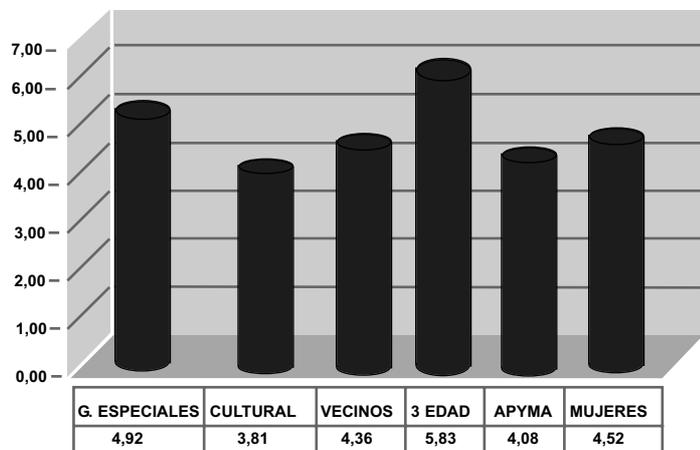
Atención a necesidades de inmigrantes



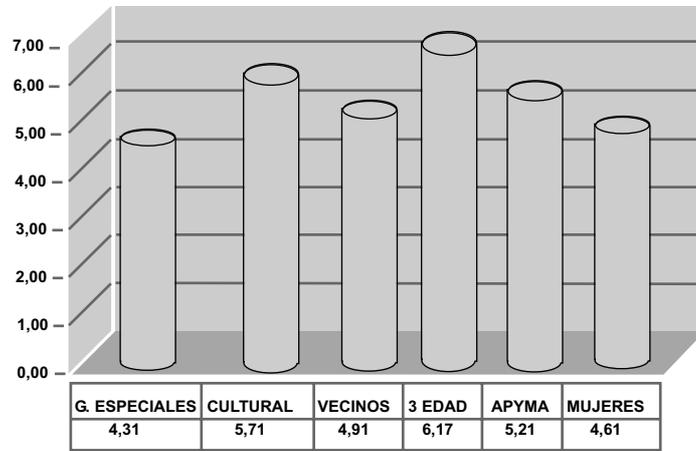
Atención a las necesidades de la Tercera Edad



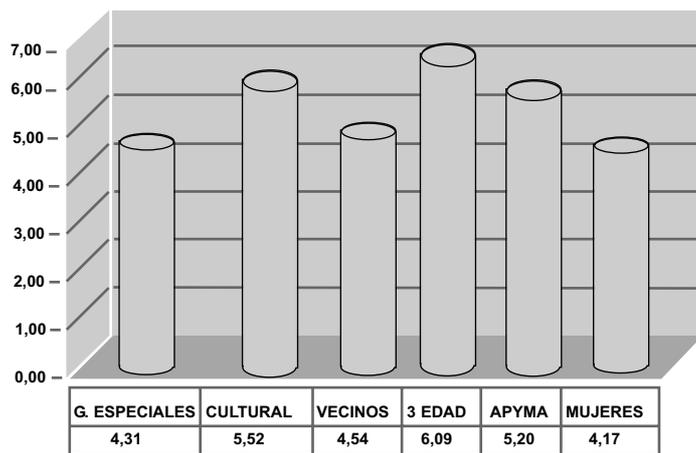
Fomento de la vida familiar y atención a familias numerosas



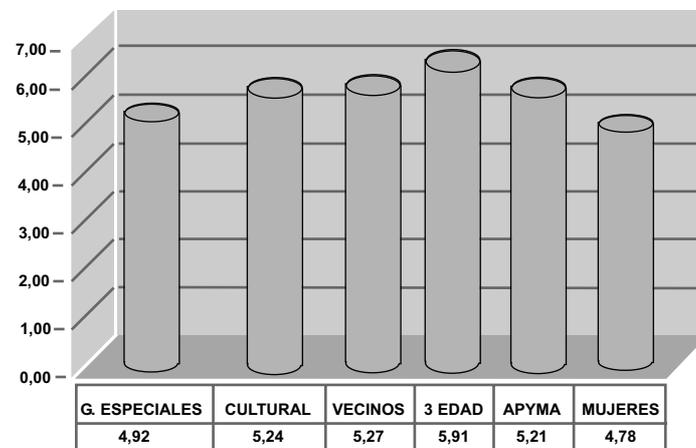
Discapacidad: Eliminación de barreras físicas y psíquicas



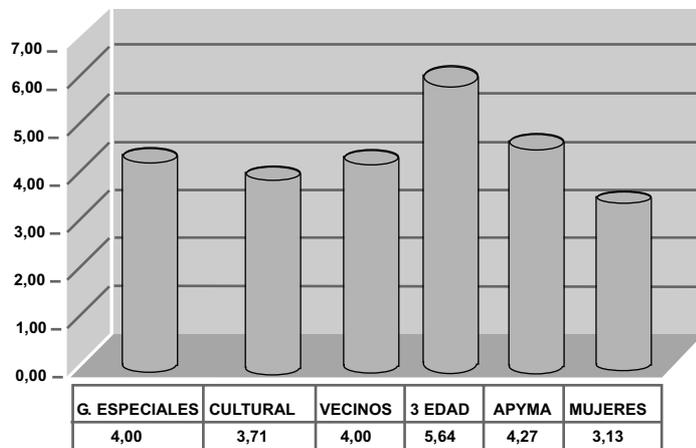
Discapacidad: Atención a integración laboral de discapacitados/as



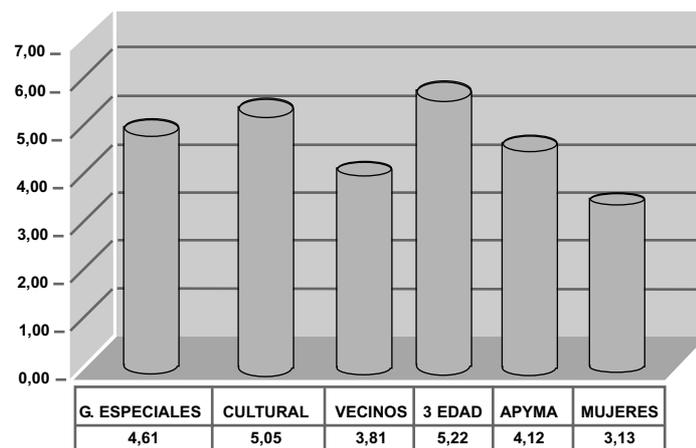
Atención a la seguridad laboral



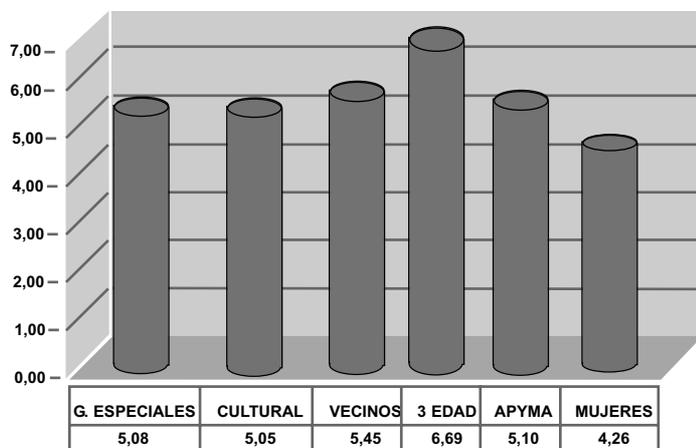
Fomento del empleo estable



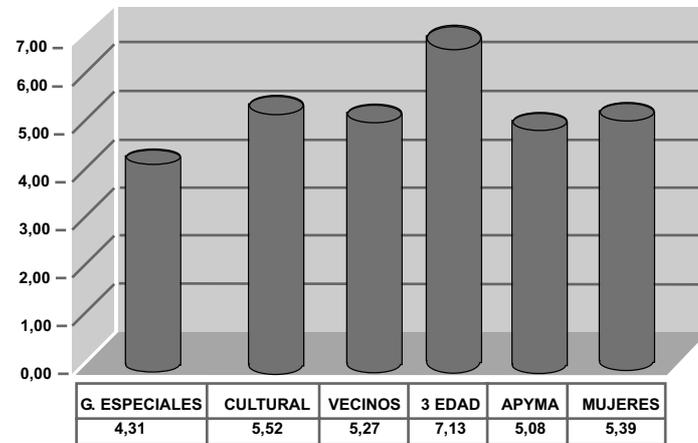
Lucha contra la economía sumergida y el trabajo ilegal



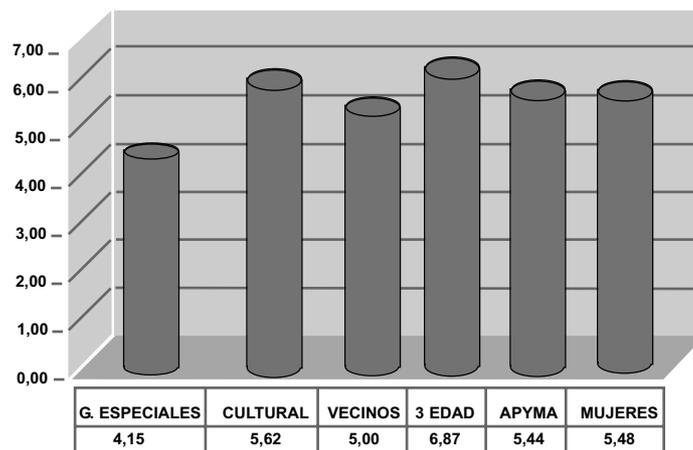
Atención a las necesidades educativas 0/3 años



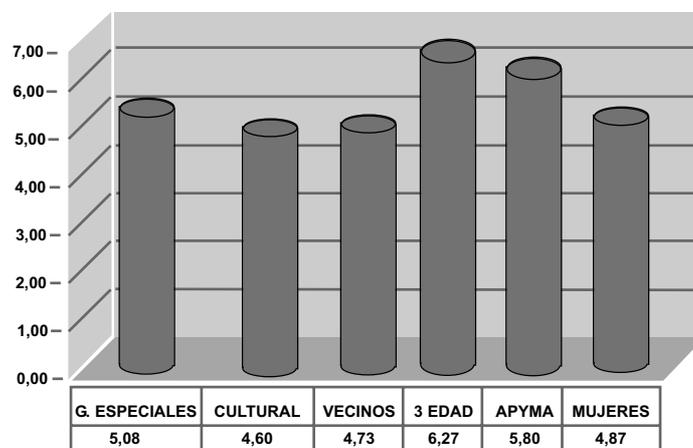
Fomento de la Enseñanza Pública



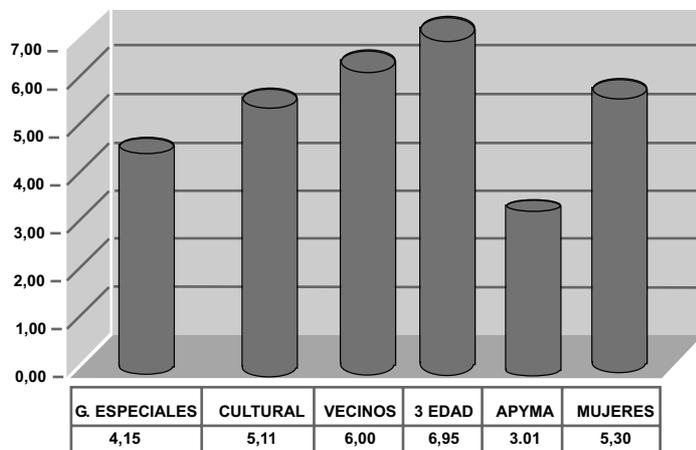
Fomento y defensa de la libertad de Enseñanza



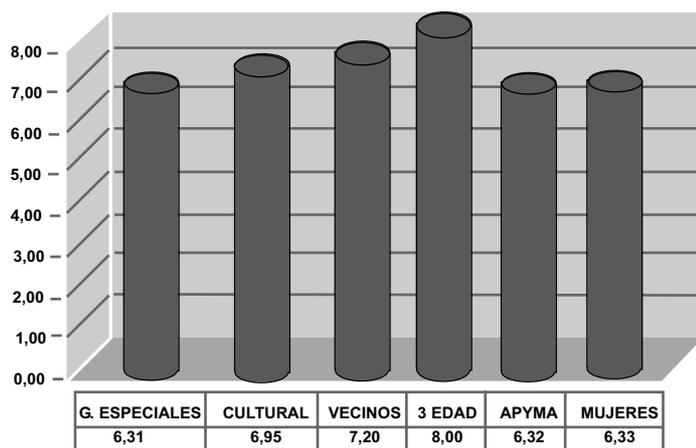
Fomento y atención a la Enseñanza en euskera



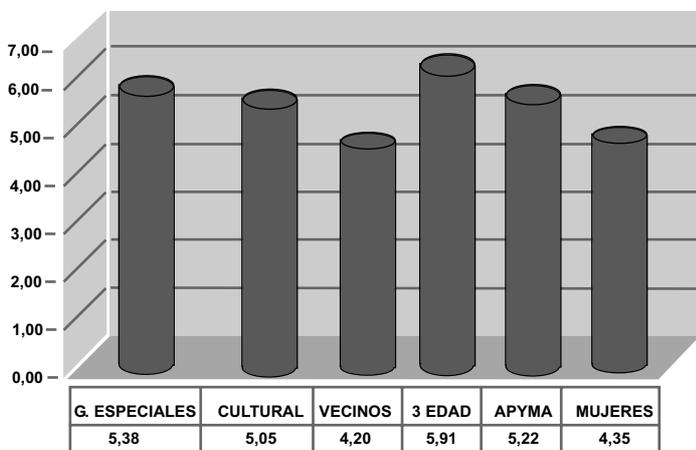
Atención a los ciudadanos/as en euskera en centros de las AA.PP.



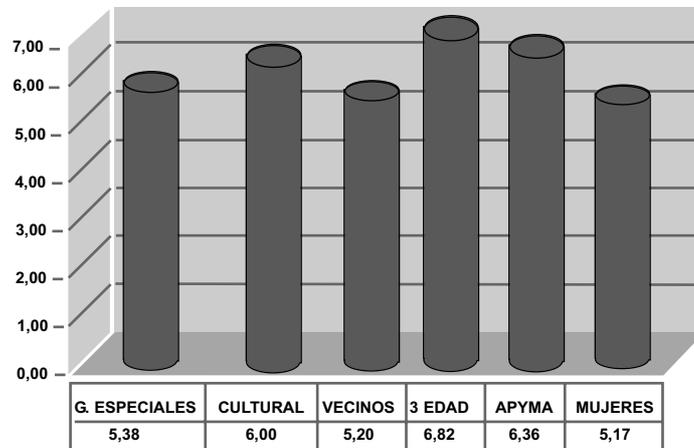
Sanidad: Calidad y cantidad de los servicios



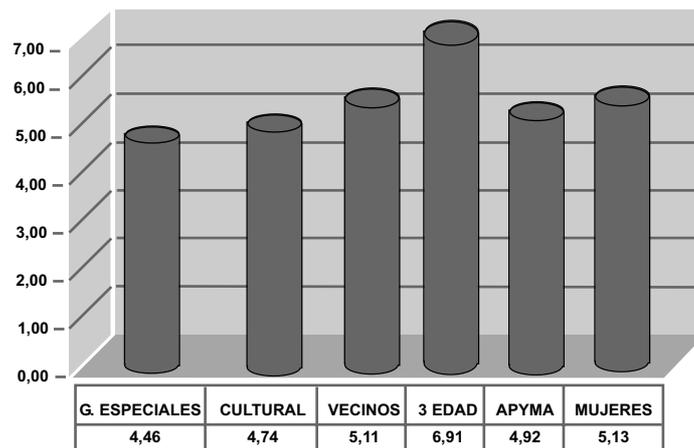
Sanidad: Listas de espera



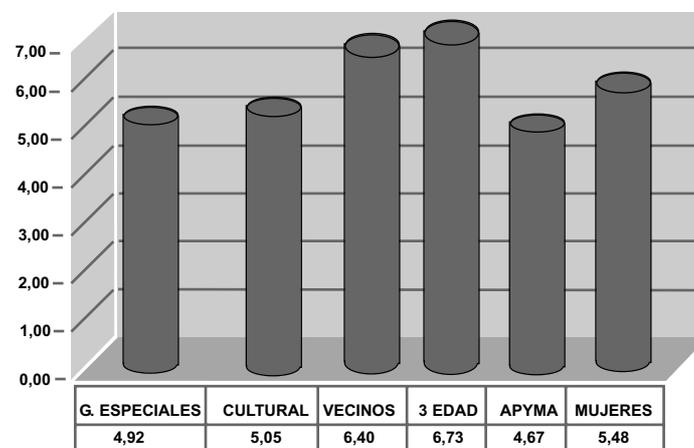
Sanidad: Coordinación de los servicios sanitarios



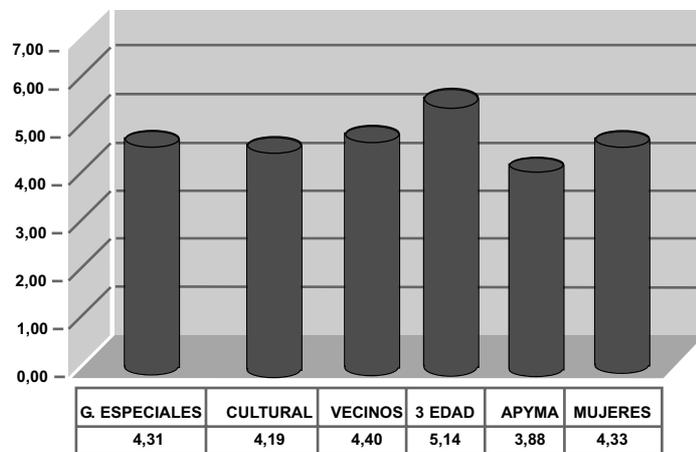
Urbanismo: Reparto de competencias entre las AA.PP.



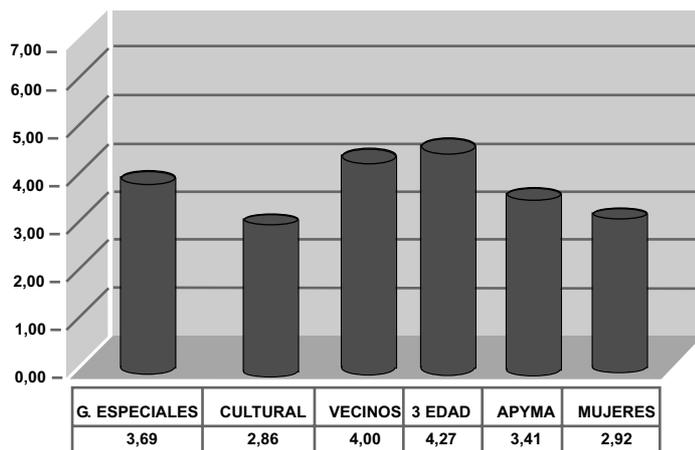
Urbanismo: Actuación de la Administración Local



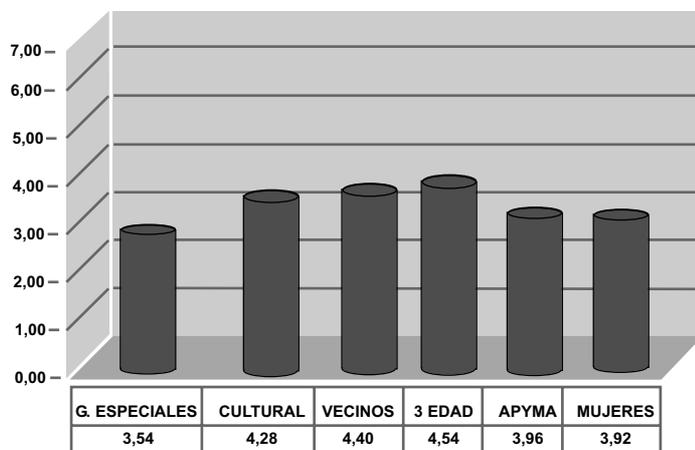
Vivienda: Fomento de la creación de viviendas (valoración gral.)



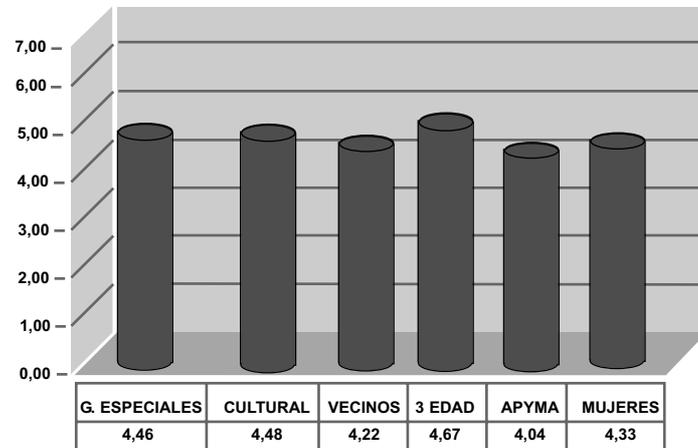
Vivienda: Acceso de los jóvenes a una vivienda



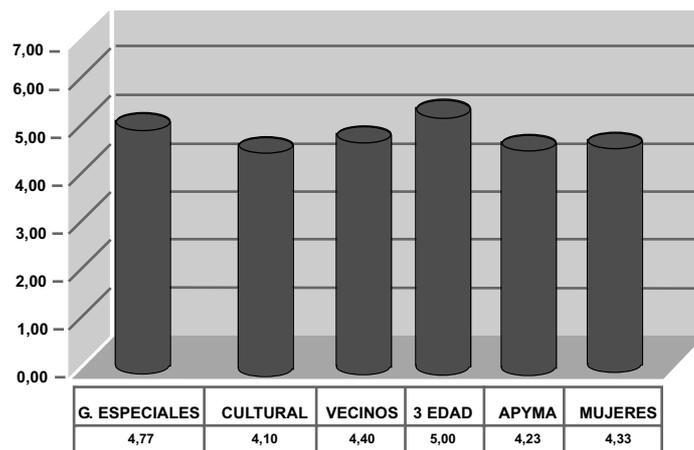
Vivienda: Fomento de la creación de viviendas de V.P.O.



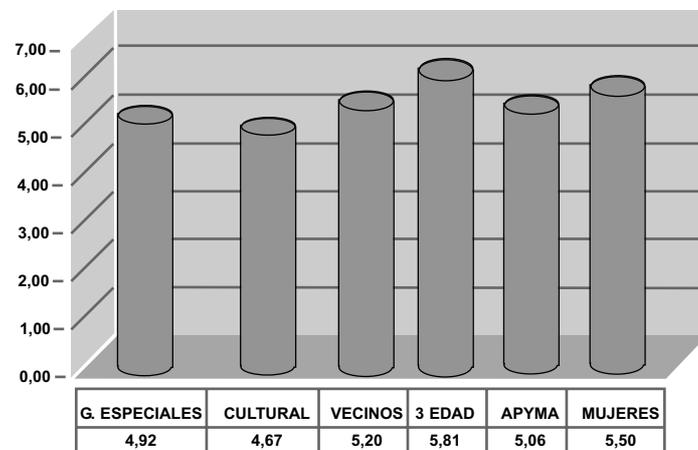
Vivienda: Criterios sobre acceso a viviendas de V.P.O.



Vivienda: Información sobre acceso a V.P.O.



Seguridad ciudadana



2.2. CONTENIDO FINAL DE LA "CARTA DE LOS DERECHOS CIUDADANOS DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA"

2.2.1. SOBRE LA ATENCIÓN A LOS CIUDADANOS Y CIUDADANAS EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE NAVARRA

I. Derecho de acceso a los centros y oficinas

1. Ninguna limitación o barrera física puede impedir el acceso a cualquier edificio público.

2. Las oficinas y centros estarán perfectamente señalizados exteriormente.

3. Cuando se ingrese en un edificio público de la Administración del Gobierno de Navarra, debe encontrarse la dependencia que se busque sin hacer preguntas o averiguaciones.

II. Derecho a recibir una atención adecuada

4. El ciudadano debe ser atendido con cortesía, diligencia y confidencialidad

5. El ciudadano debe ser atendido en igualdad de condiciones y sin discriminaciones por razón de sexo, lengua, raza, religión, condición social, nacionalidad, origen u opinión.

6. Sólo habrá que desplazarse hasta una oficina administrativa cuando sea estrictamente necesario para la gestión de sus asuntos.

7. Sólo podrá citarse a un/a ciudadano/a ante una oficina administrativa en los casos previstos en una norma con rango de Ley.

8. Se atenderá en cualquier oficina, del lunes al viernes de cada semana, al menos en un total de 5,30 horas dentro del horario habitual de la Administración foral.

9. Se enviará al domicilio del quien lo solicite, de forma gratuita y en un plazo de 5 días, los impresos que necesite para iniciar un procedimiento o solicitar cualquier servicio ante la Administración.

10. El/la ciudadano/a recibirá toda la ayuda e información que necesite para rellenar las instancias que dirija a la Administración Pública. Si por cualquier causa no sabe o no puede rellenar una instancia, ésta será cumplimentada por el funcionario que le atienda.

11. No se deben soportar esperas de más de 10 minutos para ser atendido en una oficina administrativa.

12. Una sola oficina deberá gestionar de manera unificada las autorizaciones, permisos o inscrip-

ciones que la Administración foral exija para el inicio de una actividad.

13. Se podrá elegir entre cualquiera de los siguientes sistemas de pago: pago en efectivo, mediante cheque no conformado o tarjeta de crédito, en la oficina de la Administración, ingreso en cuenta, orden de transferencia o domiciliación de pago.

14. Se recibirá el importe de lo adeudado por la Administración dentro de los tres meses siguientes al día en que reconozca la obligación de pago.

III. Derecho a recibir información

15. Siempre se contestará a cualquier petición o consulta.

16. En cualquier oficina administrativa, por teléfono e inmediatamente, se dará información sobre la denominación, dirección, número de fax o teléfono y horario de la oficina a la que dirigirse para realizar cualquier gestión.

17. El/La ciudadano/a podrá obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se proponga realizar.

18. El/La ciudadano/a podrá conocer la identidad de la persona que le atiende en cada momento y el empleo que desempeña, sin necesidad de preguntar o hacer averiguaciones.

19. Se podrá consultar con comodidad en cualquier oficina de los Servicios y de los Servicios Centrales de los Departamentos del Gobierno, el "Boletín Oficial de Navarra" de al menos los últimos doce meses.

20. Se podrán obtener, en su caso, copia de las disposiciones o convocatorias publicadas en el "Boletín Oficial de Navarra".

21. Se podrá adquirir en cualquier oficina de las Servicios o Servicios Centrales de los Departamentos, ejemplares del "Boletín Oficial de Navarra".

IV. Derecho a presentar documentos

22. Se podrán presentar en cualquier registro de entrada documentos dirigidos a cualquier órgano de la Administración foral, de la Administración General del Estado, de cualquier Comunidad Autónoma o de una Entidad local.

23. En cualquier oficina de registro de documentos se compulsará, con la presentación del original, la copia de cualquier documento que deba presentar ante la misma, independientemente de cual sea la Administración que lo hubiera expedido.

24. Se facilitará gratuitamente fotocopia de los documentos que el/la ciudadano/a tenga que presentar ante la Administración del Gobierno foral.

25. Se podrá solicitar en las oficinas del Gobierno foral el uso del teléfono, fax o correo electrónico para realizar aquellas gestiones que le sean necesarias para recabar datos o documentos que deba presentar ante la Administración del Gobierno foral.

26. Se podrá presentar por fax y durante las 24 horas del día cualquier tipo de documento. Si por razones de constancia, la Administración requiere el documento original o copia auténtica del mismo, el interesado deberá facilitarlo en un plazo de 10 días, sirviendo la copia presentada por fax para fechar su entrada.

V. Derecho a no aportar documentos

27. Sólo habrá que aportar los documentos exigidos por las normas reguladoras del procedimiento.

28. No habrá que aportar documentos que obren en poder de cualquier órgano de la Administración foral, aunque sean expedidos por otra Administración, si bien se deberá indicar por parte del diudadano el documento de ereferencia y lugar donde se encuentra.

29. No habrá que aportar documentos que deban ser expedidos por órganos de la Administración foral.

30. Habrá que presentar sólo aquella documentación que, por su contenido, tenga que ser necesariamente aportada por el ciudadano y no pueda ser requerida por la Administración a otras personas, organizaciones o archivos públicos o privados.

VI. Derecho a la información de los procedimientos administrativos

31. Se comunicará al interesado/a en un procedimiento los medios de que dispone para conocer en cualquier momento el estado de su tramitación o poder obtener copias de los documentos que contenga el expediente, así como la oficina y el funcionario al que deba dirigirse.

32. El/La ciudadano/a conocerá con todo detalle las fases del procedimiento en el que intervenga.

33. Se comunicará al ciudadano/a la identidad de la autoridad o funcionario bajo cuya responsabilidad se tramite el procedimiento en el que intervenga.

34. Se comunicará en el momento de presentar una instancia el plazo establecido para su

resolución y si debe entenderse admitida o desestimada su solicitud en el caso de que no recaiga resolución expresa dentro del mismo; si la falta de resolución expresa supone la estimación de su solicitud se le informará además de cómo hacerla efectiva y ante qué órganos.

35. Cualquier notificación se redactará en términos claros y sencillos, sin que el/la ciudadano/a tenga que solicitar explicación adicional alguna.

36. En las notificaciones de resoluciones que estén motivadas se indicarán los preceptos jurídicos en que se basan, con transcripción literal de su texto, la denominación completa de la norma que los contiene y el número y fecha del diario o boletín oficial en que están publicadas.

37. Se facilitará al máximo la participación de el/la ciudadano/a en los procedimientos en los que figure como interesado/a en los términos establecidos por la Ley, prestándole para ello la asistencia que requiera según sus personales condiciones de vida y nivel de instrucción y procurando siempre que su intervención le ocasione los menores perjuicios posibles.

38. Se podrá acceder a los archivos dependientes de la Administración para consultar u obtener cualquier expediente que corresponda a procedimientos terminados, siempre que con ello no se vulnere el derecho a la intimidad de terceras personas.

39. Cualquier ciudadano podrá conocer el objeto de los contratos, el adjudicatario de los mismos, sus cláusulas y su precio.

VII. Derecho a presentar reclamaciones, iniciativas y sugerencias

40. El/La ciudadano/a podrá presentar en la forma que desee quejas, reclamaciones o iniciativas sobre el funcionamiento de los servicios del Gobierno de Navarra, de acuerdo con la normativa en vigor.

41. Las quejas, reclamaciones o iniciativas serán conocidas y consideradas por los órganos responsables de los servicios que constituyen su objeto.

42. Se contestaran por escrito en el plazo máximo de 15 días por el máximo responsable directo o competente. En esta contestación se le informará sobre sus derechos y obligaciones, las limitaciones legales, presupuestarias o de cualquier otra índole con que actúe la Administración foral, las medidas que ésta se dispone a adoptar para subsanar las irregularidades o deficiencias detectadas, y, en su caso, propuestas para celebrar entrevistas y visitas o consultar expedientes.

VIII. Derecho a participar en los servicios públicos

43. Los/as ciudadanos/as serán consultados periódica y regularmente sobre su grado de satisfacción con los servicios que recibe de la Administración foral mediante encuestas, sondeos, paneles de usuarios, etc.

44. Los/as ciudadanos/as serán tratados en condiciones de igualdad en el acceso a los servicios públicos.

45. Los/as ciudadanos/as participarán en los órganos de prestación de los servicios públicos, teniendo reconocido en los mismos tanto el derecho a obtener información como el de presentar informes, sugerencias o iniciativas, etc.

46. La Administración del Gobierno foral promoverá órganos independientes de arbitraje, compuestos por técnicos y personas expertas, para resolver los conflictos que puedan suscitarse de forma rápida y económica, en sustitución de los recursos administrativos.

47. Aquel Servicio del Gobierno foral encargado de velar por el cumplimiento de esta Carta, de ser aceptada por el mismo, revisará periódicamente con la colaboración y participación de los/as interesados/as los procedimientos administrativos para hacerlos más sencillos, breves y accesibles.

IX. Cartas Sectoriales de Servicios Públicos

48. Los órganos directivos de la Administración del Gobierno de Navarra deben aprobar Cartas Sectoriales de Servicios en los que se comprometan públicamente y de forma vinculante a prestarlos de acuerdo con determinados estándares o normas de calidad ponderables (tiempos de respuesta, ausencia de errores, resultados, etc.)

49. Los incumplimientos de los estándares de calidad contenidos en esta Carta deben dar lugar a indemnizaciones económicas objetivas e inmediatas, o al menos, a las explicaciones y excusas, que correspondan por la autoridad o el empleado responsable.

50. El cumplimiento de los estándares o normas de calidad, sus desviaciones y las reclamaciones que por su incumplimiento se originen, deberían incidir significativamente en las retribuciones de las autoridades y empleados para estimular su rendimiento y su afán de servicio a los ciudadanos.

X. Garantías de la Carta

51. Esta Carta será difundida a todos los centros de la Administración foral, al conjunto de Asociaciones legalmente establecidas en la Comuni-

dad y estará a disposición de todos los/as ciudadanos/as, pudiendo ser también enviada por correo de forma gratuita e inmediata a quienes lo soliciten.

52. La Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra, con arreglo en lo previsto en la Ley de creación de esta Institución, establecerá el adecuado seguimiento del contenido de esta Carta para velar por el pleno ejercicio de los derechos contenidos en ella. Para este fin, los/as ciudadanos/as podrán dirigirse directamente a esta Oficina, por escrito o telefónicamente, para presentar cualquier sugerencia o reclamación. Esta Oficina, que actuará con absoluta independencia de criterio o juicio, podrá proponer a la Administración competente la realización de auditorías de calidad periódicas en aquellos servicios que sean referidos por los ciudadanos/as como causa reiterada de irregularidades o funcionamiento incorrecto.

53. La Defensora del Pueblo, en cumplimiento de sus atribuciones y oídas las asociaciones y colectivos representativos de cada sector, estudiará las reclamaciones formuladas respecto a la aplicación de esta Carta de Derechos del Ciudadano por parte de la Administración foral y podrá redactar informes de periodicidad semestral o extraordinarios, que se elevarán al Parlamento de Navarra y, por su conducto, al Gobierno de la Comunidad Foral.

54. Los informes ordinarios, en todo caso, y los extraordinarios cuando se consideren de interés general, serán difundidos de forma resumida en los medios de comunicación social.

XI. Indemnizaciones por razón de incumplimiento

55. Los incumplimientos de los estándares de calidad contenidos en esta Carta deben dar lugar a indemnizaciones económicas objetivas e inmediatas, o al menos, a las explicaciones y excusas, que correspondan por la autoridad o el empleado responsable.

56. La indemnización a que se refiere el apartado anterior debe ser reconocida y abonada al reclamante con la máxima celeridad e inmediatez.

2.2.2. SOBRE EL RESPETO E IMPULSO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CIUDADANAS POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE NAVARRA

En estas propuestas se incluyen las valoraciones realizadas por los ciudadano/as al Cuestionario II de las "Propuestas para la elaboración de una Carta de los Derechos Ciudadanos" presentado por la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra y están referidas a nueve apartados con-

cretos, que comprenden 30 áreas específicas de actuación.

I. Participación ciudadana

1. Participación. Información y difusión. Las Administraciones Públicas deben incentivar y difundir de manera eficaz las acciones destinadas a buscar la participación de los ciudadanos/as en las decisiones de dicha Administración (Valoración media ciudadana 4,79)

2. Participación. Aceptación de propuestas. Las Administraciones Públicas deben incentivar e incrementar el grado de aceptación de las propuestas ciudadanas resultado de los procesos de consulta y/o participación llevados a cabo (Valoración media ciudadana 4,87)

II. Derechos sociales: Igualdad

3. Promoción de la igualdad laboral entre sexos. Las Administraciones Públicas son responsables de promocionar, a través de acciones e iniciativas efectivas, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en materia de empleo (Valoración media ciudadana 6,01)

III. Derechos sociales: Servicios sociales

4. Violencia doméstica: Valoración de las acciones de la Administración destinadas a promover la eliminación de la violencia doméstica en Navarra

5. Abusos sexuales a menores. Es responsabilidad de las Administraciones Públicas establecer medidas destinadas a prever y tratar los casos de abusos sexuales y malos tratos a menores, aplicando un sistema de coordinación interinstitucional que vigile y fomente el respeto a los derechos del menor víctima de dichos abusos o malos tratos

6. Inmigración. Los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes residentes en Navarra tienen iguales derechos que el resto de ciudadanos y ciudadanas de nuestra Comunidad Foral. Es responsabilidad de las Administraciones Públicas atender las necesidades de los inmigrantes en materia de integración social, laboral y de vivienda y acciones destinadas a eliminar la inmigración irregular, fuente de la vulneración frecuente de sus derechos social, económicos y/o culturales (Valoración media ciudadana 5,89)

7. Atención a la Tercera edad. Las personas mayores constituyen unos de los colectivos más vulnerables respecto de sus derechos, por lo que las Administraciones Públicas son responsables de que tales derechos puedan ser ejercidos y, de forma especial, los relacionados con los servicios a las personas dependientes en materia de

a. Residencias

b. Centros de día

c. Atención a personas residentes

d. Atención domiciliaria

(Valoración media ciudadana 5, 97)

8. Familia. Las Administraciones Públicas son responsables de desarrollar iniciativas destinadas a promocionar la natalidad y el apoyo a las familias numerosas (Valoración media ciudadana 4,66)

9. Discapacidad. El avance social logrado en el reconocimiento de la igualdad de derechos para las personas con alguna discapacidad ha de verse como una primera fase respecto de las personas con discapacidad física para superar los obstáculos físicos que la vida cotidiana les plantea. Las Administraciones Públicas tienen una especial responsabilidad en la remoción de dichos obstáculos en su ámbito de competencia y en la capacidad de dichas Administraciones para que medidas similares sean adoptadas en cuantas acciones de carácter semipúblico o privado se lleven a cabo y puedan interferir físicamente el desarrollo ciudadano de las personas con discapacidad física especialmente

10. Discapacidad: La aplicación de un sistema igualitario real en las condiciones de vida entre todos los ciudadanos y ciudadanas de Navarra está limitado a veces por las discapacidades físicas o psíquicas de las personas que padecen estas limitaciones por diverso motivo. Es responsabilidad de las Administraciones Públicas atender con prioridad las necesidades laborales y económicas de estos ciudadanos y ciudadanas que presentan una discapacidad para lograr similares condiciones de vida con el resto de ciudadanos y lograr que la integración laboral sea un factor real de desarrollo personal, no exclusivamente una ocupación. Si su integración social depende en gran medida de su integración laboral, mayor aún es la responsabilidad de las Administraciones en lograr que estas personas con discapacidad alcancen condiciones suficientes de autonomía económica de forma que su limitación física o psíquica no sea una doble causa de marginación o exclusión social.

IV. Derechos sociales: Trabajo

11. Fomento del empleo estable. Las Administraciones Públicas deben desarrollar acciones destinadas a fomentar la estabilidad laboral (Valoración media ciudadana 4,43)

12. Seguridad laboral. El trabajo, además de un derecho fundamental de los ciudadanos, entra-

ña la prestación de las energías y conocimiento de las personas a cambio de una remuneración económica. Pero esta cesión de las capacidades personales no implican una renuncia a ninguno de sus derechos básicos, como es la seguridad y la integridad física de los trabajadores y trabajadoras. Las Administraciones Públicas son especialmente responsables en la vigilancia y mantenimiento de la integridad de esos derechos desarrollando acciones preventivas y de inspección destinadas a impedir que la contratación laboral de los ciudadanos y ciudadanas significa una minusvaloración o renuncia de tales derechos o su sustitución encubierta por unas mejoras de carácter económico. Como tal derecho fundamental, la inviolabilidad del derecho al trabajo lleva implícita la defensa de la salud y la seguridad laboral, ante las que las Administraciones Públicas son garantes desde la acción previa más ágil y oportuna y a través de la inspección más eficaz e independiente.

13. Persecución del trabajo ilegal. Las Administraciones Públicas son responsables de desarrollar acciones destinadas a evitar la economía sumergida y el trabajo ilegal clandestino (Valoración media ciudadana 4,49)

V. Derechos sociales: Educación

14. Escolarización 0/3 años Las políticas desarrolladas en los últimos años por los gobiernos en diferentes ámbitos territoriales, encaminadas a facilitar la incorporación de la mujer al mundo laboral y hacer compatible al trabajo con la vida familiar de todos sus integrantes, ha supuesto una positiva apuesta colectiva del conjunto de la sociedad en la que intervienen familias, municipios y gobiernos, en la perspectiva de dotarse de medios para atender esas necesidades educativas de los menores de 3 años y en la clara convicción de la importancia del factor educativo en esa etapa de la infancia, atendido profesionalmente. Las normas desarrolladas por el Gobierno foral, en aplicación de normas de superior rango al foral, deben atender ese avance del conjunto de la sociedad ya alcanzado y fortalecer su desarrollo.

15. Fomento de la enseñanza pública. La Educación constituye uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas de nuestra Comunidad, materia en la cual la Administración de Navarra dispone de amplias competencias. El fomento de la enseñanza pública constituye una garantía de que este Derecho fundamental llegue al conjunto de la ciudadanía, potenciando la igualdad de oportunidades. La Administración foral es responsable del desarrollo de las medidas que inciden de forma directa en la calidad y cantidad

de ese servicio para el objetivo de la educación en libertad y el desarrollo del respeto a los derechos de las personas.

16. Libertad de enseñanza. La educación es un Derecho estrechamente vinculado a la libertad de enseñanza. Desde la libre elección de centro a la libertad de los padres para elegir el modelo educativo que considera más adecuado a la formación de sus hijos e hijas, la capacidad de la Administración foral debe estar dirigida a fomentar el uso de dicha libertad en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos y ciudadanas de Navarra y desarrollar las medidas precisas para que esa libertad sea efectiva y suficientes los recursos destinados a dicho objetivo de acuerdo con la evolución demográfica y técnica de nuestra sociedad, a fin de garantizar ciudadanos educados y capacitados en la autonomía personal y profesional

17. Enseñanza del euskera. El idioma euskera constituye una riqueza cultural de nuestra Comunidad Foral, un vínculo para la convivencia social y nuestro desarrollo cultural. Es responsabilidad de la Administración foral fomentar, a través de las acciones y normas más adecuadas, el derecho de los ciudadanos y ciudadanas al aprendizaje y uso del euskera en todos los ámbitos, como desarrollo de esa riqueza cultural y, al mismo tiempo, en aplicación del derecho que los ciudadanos y ciudadanas tienen a expresarse y ser atendidos en cualquiera de las dos lenguas de nuestra Comunidad Foral.

18. Atención en euskera. El derecho de los ciudadanos y ciudadanas a elegir en cual de las dos lenguas de nuestra Comunidad Foral desean ser atendidos/as en el ámbito de nuestra Administración será correspondido como responsabilidad propia de las Administraciones Públicas de Navarra, en aplicación de lo previsto por la Ley del Vasculence y/o las normas de igual rango que puedan complementarla o sustituirla.

VI. Derechos sociales: Sanidad

19. Servicios sanitarios. Los ciudadanos y ciudadanas de Navarra tienen derecho a que sus necesidades sanitarias sean atendidas por la Administración Pública de Navarra a través de unos servicios sanitarios adecuados en cantidad y calidad, acorde con la concepción que este derecho tiene como fundamental y gratuito en nuestra Constitución. El desarrollo de la Sanidad Pública y su sostenimiento desde los poderes públicos es uno de los elementos claves de nuestro bienestar social y su mantenimiento y actualización encuentra una base como derecho superior a cualquier

otra consideración presupuestaria (Valoración media ciudadana 6,87)

20. Listas de espera. La calidad de los servicios sanitarios de nuestra Comunidad es valorada como alta por el conjunto de los ciudadanos. Las listas de espera son, no obstante, el déficit silencioso de la aplicación del derecho de los ciudadanos en ese objetivo de calidad y cantidad de los servicios sanitarios. La Administración foral, desde su nivel de competencias, es responsable de establecer los mecanismos de gestión y medios económicos y profesionales suficientes para hacer que las listas de espera de la sanidad pública no sean una rémora en la atención de tales derechos ni causa de injusticias entre los ciudadanos en razón de su mayor o menor poder adquisitivo.

21. Coordinación sanitaria. La Administración Pública de Navarra, como responsable de la Sanidad pública, deberá establecer medidas destinadas a potenciar la coordinación de los servicios de sanidad con otros servicios vinculados a ellos o que suponen una continuidad de la atención a los ciudadanos (Valoración media ciudadana 5,97)

VII. Derechos sociales: Vivienda

22. Fomento de la construcción de vivienda.. Las Administraciones Públicas deben desarrollar acciones destinadas al fomento de la creación de vivienda (Valoración media ciudadana 4,44)

23. Vivienda de protección oficial. Acceso. Las Administraciones Públicas son responsables de establecer criterios sobre el acceso a la vivienda de protección oficial en Navarra y la aplicación real de dichos criterios. (Valoración media ciudadana 4,43)

24. Primera vivienda para jóvenes. Las Administraciones Públicas son responsables de desarrollar acciones encaminadas a facilitar el acceso a su primera vivienda a los jóvenes de Navarra (Valoración media ciudadana 3,73)

25. Vivienda de protección oficial. Fomento. Las Administraciones Públicas son responsables de fomentar la creación de viviendas de protección oficial (Valoración media ciudadana 4,19)

26. Vivienda de protección oficial. Información. Las Administraciones Públicas deben desarrollar acciones informativas caracterizadas por la claridad y la oportunidad respecto a la creación y adjudicación de viviendas de protección oficial (Valoración media ciudadana 4,56)

VII. Derechos sociales: Seguridad

27. Las Administraciones Públicas son responsables de la seguridad física de las personas y de

estimular modelos de convivencia basados en el respeto y desarrollo de la libertad individual y colectiva de los ciudadanos/as de la Comunidad Foral.

2.2.3. EL SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LOS CONTENIDOS DE LA CARTA DE LOS DERECHOS CIUDADANOS DE NAVARRA

Uno de los compromisos planteados por la Institución es la puesta en marcha de un mecanismo automático de seguimiento sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Ciudadanos de Navarra por parte de las Administraciones Públicas que se ven afectadas por el contenido de la misma. Este seguimiento comenzó con la remisión el día 2 de diciembre de una Recomendación de la Defensora a dichas Administraciones (Foral y local, tanto Ayuntamientos de poblaciones superiores a 2.000 habitantes, como Mancomunidades de Servicios) y, según los tiempos marcados por la Ley del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, se solicita respuesta sobre las acciones que dichas Administraciones están poniendo en práctica o está previsto hacerlo en cuanto a los contenidos de la citada Carta.

En los meses finales del 2004 se recibieron las primeras contestaciones de diversas Administraciones, satisfactorias en líneas generales con el espíritu que animaba la elaboración de la Carta de Derechos, aunque sólo constituya el comienzo de un proceso más largo que la Institución debe mantener abierto para buscar el compromiso con la ciudadanía por parte de las Administraciones, dado respuesta positiva, si así lo consideran o por qué no se considera conveniente, como en cualquier otro proceso o tramitación de queja.

2.2.3.1. Primeras respuestas de la Administración a las propuestas de la "Carta de los Derechos Ciudadanos:"

Algunas finalizando el año 2004 y otras en el inicio de 2005, pero las Administraciones Públicas navarras han comenzado a responder a la petición de información planteada por la Defensora del Pueblo en torno a la aplicación, incluso previa, de los contenidos de la "Carta de los Derechos Ciudadanos". Las respuestas recibidas al cierre de este Informe Anual son las siguientes:

• Ayuntamiento de Burlada (30/12/04)

"En contestación a su escrito de fecha 1 de diciembre de 2.004, les comunico que durante el año 2.004 en este Ayuntamiento se han emprendido las siguientes actuaciones en relación con la atención e información a los ciudadanos y ciudadanas:

– Implantación del servicio 012-Infolocal en convenio con Administración Local del Gobierno de Navarra, que incluye entre otros una mejor accesibilidad al Ayuntamiento mediante atención telefónica al ciudadano con un horario más amplio para información y gestión de diversos trámites (solicitudes, inscripciones, avisos, quejas y sugerencias). Se utilizará también este servicio para recogida de datos que indiquen la satisfacción de los burladeses y burladesas con el Ayuntamiento.

– Implantación en el Patronato de Deportes, organismo autónomo de este Ayuntamiento de una Carta de Servicios dirigida a los usuarios de la piscina cubierta que incluye encuestas de satisfacción en cuanto a atención y espacios, la creación de un grupo de trabajo para evaluar y adquirir compromisos de mejora y cambio en los procedimientos de trámites y recogida de quejas y sugerencias.

Actualmente se está trabajando también en la elaboración de otra Carta de Servicios en colaboración con la empresa SEDENA para su aplicación en la evaluación y mejora de las actividades deportivas que se organizan desde el Patronato.

– Elaboración de un censo de personas euskaldunes con el fin de tener conocimiento de las necesidades de Burlada al respecto y de hacer llegar personalmente la información de las campañas que se realicen desde la Comisión de Euskera del Ayuntamiento. Asimismo está prevista la aprobación de los puestos de Plantilla Orgánica para los que será preceptivo el conocimiento del euskera con el fin de atender a las personas que se dirijan al Ayuntamiento en esta lengua.

– Aprobación del “Plan para la Diversidad y la Igualdad” que ha supuesto la implantación de una oficina de atención al inmigrante con el fin de ofrecer acogimiento, información y mediación en temas de integración, educación, vivienda, salud y empleo entre otros a las personas que llegan a Burlada procedentes de otros países.

– Oficina de Información Juvenil, donde se ofrece información y asesoramiento a la gente joven sobre actividades, formación y búsqueda de empleo entre otros temas”

• Ayuntamiento de Tudela (4/02/05)

“El Ayuntamiento de Tudela, desde el Área de Atención al Ciudadano, ha realizado varias iniciativas con el objetivo de conseguir una mejor atención de la ciudadanía tudelana y de canalizar su participación en los asuntos públicos locales.

En concreto, podemos hacer referencia a las siguientes:

– Puesta en marcha del Registro Municipal de Asociaciones Vecinales, en el mes de abril de 2004 y que en la actualidad cuenta con un total de 97 asociaciones inscritas. En este registro figuran inscritas las asociaciones que después participan de la actividad municipal en cuanto a subvenciones, consejos municipales, etc.

– Elaboración, aprobación y puesta en marcha de la Carta de Servicios del Servicio de Atención Ciudadana. La carta, que fue aprobada por la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 26 de noviembre de 2004, recoge los servicios, compromisos e indicadores de cumplimiento de los mismos con referencia al SAC del Ayuntamiento de Tudela.

– Informe y revisión del grado de cumplimiento de la Carta de Servicios del Complejo Municipal Deportivo Elola. Esta carta fue aprobada por la entonces Comisión de Gobierno con fecha 9 de mayo de 2003. El Ayuntamiento está trabajando en su revisión, actualización y grado de cumplimiento, después de haber atendido distintas demandas ciudadanas en cuanto al funcionamiento y dotación de la mencionada instalación deportiva.

– Elaboración del Reglamento de funcionamiento de la Mesa de la Juventud, como órgano de participación ciudadana. El Reglamento de la Mesa se someterá a aprobación inicial en el Pleno del mes de febrero, después de haberlo consensuado con las organizaciones y asociaciones juveniles de la ciudad.”

• Ayuntamiento de Barañáin (13/12/04)

“1.- El Ayuntamiento de Barañáin está avanzando en la medida de sus posibilidades en las recomendaciones que desde su institución se están marcando para desarrollar los contenidos de la Carta de los Derechos Ciudadanos en la Comunidad Foral de Navarra.

2.- Hemos avanzado en conseguir alguno de los compromisos recomendados a las Entidades Locales, atendiendo a las necesidades y planteamientos recogidos en los dos apartados o capítulos diferenciados.

3.- En el apartado de atención a los ciudadanos y ciudadanas en el ámbito de las Administraciones Públicas, en cuanto a determinados derechos como el acceso a los centros públicos, a recibir una atención e información adecuada, se ha avanzado ostensiblemente con la mayor utilización del teléfono de información 012 Infolocal. Se ha mejorado considerablemente la información dada a la ciudadanía, el acceso a los servicios en

materia deportiva y cultural, pudiendo apuntarse por teléfono a los cursos realizados en el Polideportivo municipal. Asimismo el acceso y adquisición de entradas para acudir al Auditorio Barañáin a través del 012 Infolocal ha sido también muy positivo.

Como reflejo de ello le envió una reciente encuesta realizada a los usuarios del Polideportivo para apuntarse a los cursos del año 2004-05. Se ha marcado asimismo un Plan Municipal de mejora de la calidad de los servicios que se ofertan que en este momento está en fase de implantación.

Asimismo, Alcaldía mantiene un compromiso de contestar a todas las instancias que se le formulan con el objetivo de no sobrepasar los 30 días, y de momento lo está cumpliendo en un porcentaje alto que se medirá exhaustivamente a finales del 2004.

4.- Con relación al apartado de respeto e impulso de los derechos ciudadanos por parte de la Administración Pública, y con relación al derecho a la participación ciudadana, deseo informarle que éste es el 2º año que en Barañáin se desarrolla un modelo, aún incipiente pero que desea ser desarrollado e impulsado, de participación y en concreto la participación en los presupuestos municipales. Existe una Concejalía específica de Participación Ciudadana que impulsa este objetivo y que mantiene revisiones periódicas con las asociaciones, comunidades de vecinos y colectivos del municipio para que aporten sus reflexiones y aportaciones.

Igualmente se está dando un impulso a los diferentes Consejos Municipales de Participación tanto en Mujer, Salud, Educación, Inmigración, Juventud y Vivienda que está potenciando la participación vecinal.

Por otro lado, el desarrollo de la página web municipal y una próxima adaptación más atractiva y fácil para su utilización y uso, así como el trabajo de adaptación para que diversas tramitaciones administrativas puedan irse realizando mediante un sistema on-line ayudará a una mayor comodidad de relación de la ciudadanía con su Administración más cercana que es la local.

5.- Se ha trabajado en profundizar la Carta de Servicios en materia de Deporte, se ha facilitado el acceso en el área cultural y se está trabajando en la gestión por compromisos con el objetivo de que varios de ellos puedan ser operativos en abril de 2005, con mayor concreción e identificación de los derechos afectados.

6.- Se adjunta la información necesaria de lo solicitado, manifestando que varia de ella está en constante adaptación a nuevos modelos de gestión y de procedimiento que, como le he informado, tras el primer trimestre del año 2005 podrá estar más operativa.”

• **Departamento de Presidencia, Justicia e Interior (13/10/04)**

“En relación con la carta que envió al Presidente del Gobierno de Navarra referente a los derechos de los ciudadanos de Navarra, y en la que recomendaba a las Administraciones Públicas de Navarra la adopción de compromisos con la ciudadanía y la elaboración de iniciativas en ese sentido, y siguiendo las instrucciones del Presidente, me es muy grato comunicarle la adopción de dos iniciativas del Gobierno de Navarra encaminadas en tal dirección.

Se trata en primer lugar de la aprobación y remisión al Parlamento de Navarra del proyecto de Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, cuyo articulado contiene interesantes preceptos en relación con los derechos de los ciudadanos navarros ante la Administración (de cuya publicación en el Boletín Oficial del Parlamento le acompaño copia). Y en segundo término, la Orden Foral 46/2004, de 15 de julio, por la que se aprobó el Código Orientativo de Buenas Prácticas Administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, en sus relaciones con los ciudadanos (de cuya publicación le adjunto igualmente copia), y cuyo principal norte y guía es procurar mejorar el nivel de prestación de los servicios públicos a los ciudadanos de nuestra Comunidad.”

• **Ayuntamiento de Villava 27/01/05**

“El Ayuntamiento de Villava está decidido a impulsar la modernización administrativa y la mejora de la Calidad de los servicios que presta a sus ciudadanos, como mejor modo de responder a sus necesidades, expectativas y demandas.

Y es en esta filosofía de servicio público, que promueve y desarrolla la Carta de Servicios de la Oficina de Atención Ciudadana, como instrumento de mejora y comunicación con la ciudadanía.

Mediante la Carta de Servicios se pretende elaborar un documento público que informe a la ciudadanía de los servicios que gestiona la Oficina de Atención Ciudadana, las condiciones en que se prestan, los derechos de la ciudadanía en relación con estos servicios y los compromisos de calidad que se ofrecen en relación con su prestación.

Actualmente nos encontramos en la fase de redacción del borrador de la Carta, que esperamos tener concluida y publicitada para el mes de septiembre del presente año 2005.

Mediante la Carta de Servicios se pretende facilitar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos, impulsar iniciativas de mejora dentro de nuestro Ayuntamiento, controlar el grado de cumplimiento de los compromisos contraídos con la ciudadanía y, en definitiva, incrementar el grado de satisfacción de las personas usuarias respecto a los servicios prestados por la Oficina de Atención Ciudadana del Ayuntamiento de Villava”

• **Mancomunidad de Residuos Sólidos BIDAUSI (12/01/05)**

“En contestación a su escrito de 21 de diciembre pasado, salida nº 3139, por el presente le participo que esta Mancomunidad tiene por objeto exclusivo la recogida y transporte de residuos sólidos urbanos.

Comenzó su funcionamiento en el año 1993 y se encuentra perfectamente consolidada en su ámbito territorial de actuación.

Su actividad y misión no ofrece duda alguna a los vecinos / as de la zona, por lo que no se ha demandado la ejecución de iniciativa alguna a las que se refiere su carta.

Por otro lado, las relaciones de esta Mancomunidad lo son fundamentalmente con los municipios que la integran, teniendo poco contacto con los vecinos/as de su ámbito territorial”

• **Ayuntamiento de Huarte (9/02/05)**

“Este Ayuntamiento, en el ámbito del servicio a los ciudadanos y ciudadanas, está llevando a cabo diversas iniciativas, tales como:

En las Oficinas Generales, se ha instalado un “buzón de quejas y sugerencias”, como un modo de conocimiento directo de todas aquellas inquietudes que puedan plantear y como forma de mejora continua en la prestación de los distintos servicios.

En el Boletín Informativo Municipal, cuyo primer número está previsto para este mes de febrero, se va a reservar un espacio denominado “Cartas al Ayuntamiento”, con el mismo objeto.

Anualmente, se realiza una encuesta entre los vecinos de Huarte, con diversas preguntas en relación con la actividad municipal, servicios educativos, culturales, deportivos, y aspectos tales como mantenimiento de parques y jardines, limpieza viaria, medio ambiente, comercio, etc.

En la página Web del Ayuntamiento de Huarte, existe un apartado “consulta de expedientes” en el que todos los interesados, mediante una clave de usuario y contraseña, pueden conocer el estado de la tramitación de sus expedientes.

Mediante el servicio 012, al que pertenece este Ayuntamiento, cualquier ciudadano puede solicitar información sobre convocatorias, becas, actividades culturales, concursos y subastas así como solicitar certificados o licencias urbanísticas hasta las diecinueve horas.

Desde la anterior legislatura se creó la figura del “Concejal del ciudadano”, a disposición de cualquier vecino en horario de oficina para atender todo tipo de consultas relacionadas con la gestión municipal.

Por último, cabe señalar que este Ayuntamiento, en su política de mejora en la atención al ciudadano, está actualmente implantando el modelo de la E.F.Q.M y tiene previsto optar en el mes de marzo a la Q de Plata”

03 DEFENSA TRANSVERSAL DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

3.1. MENORES

3.1.1. INFORME ESPECIAL AL PARLAMENTO DE NAVARRA SOBRE “LA ATENCIÓN A LAS NECESIDADES EDUCATIVAS DE LOS MENORES ENTRE 0 Y 3 AÑOS”

Las numerosas quejas planteadas ante la Institución de la Defensora del Pueblo en torno al acceso a los centros educativos para los menores entre 0 y 3 años y las observaciones que, en este sentido, se venían haciendo sobre la necesidad de desarrollar una normativa clara y actualizada desde el Gobierno foral, impulsaron la puesta en marcha de un “Informe Especial sobre la atención a la educación entre 0 y 3 años en Navarra”, en cuyo título ya se intentaba transmitir cual era el eje de la educación en este ciclo vital de la infancia: los procesos educativos fuera del ámbito escolar.

“UNA IDENTIDAD PARA LA INFANCIA”

El Informe Especial, que contó con una extensa colaboración externa de padres y madres de alumnos, educadores y miembros de apymas, fue presentado en la Comisión de Régimen Foral el 6 de octubre de 2004, ante la cual la Defensora del Pueblo señaló que “en menos de tres años, el marco de actuación sustentado en el acuerdo suscrito en materia de educación entre 0 y 3 años por UPN y el PSN-PSOE está en abierta crisis.

De una parte, nuestra propia dinámica social ha acelerado de forma importante el acceso de la mujer en el mundo laboral, lo que requiere un nuevo modelo de ayuda para la conciliación de la vida familiar y laboral en el que ya no es suficiente la ayuda interna de las propias familias. De otra parte, la ralentización por el Gobierno de Navarra de las previsiones en cuanto a creación de plazas para este ciclo, sea por la pasada ausencia del marco presupuestario anual o por otras prioridades económicas. En tercer lugar, la presión de la sociedad para que se incrementen las plazas, derivadas de aquel acuerdo parlamentario, está impulsando una reivindicación directa a frente a los Ayuntamientos que, en muchos casos, excede de su nivel de responsabilidad según las previsiones acordadas.

Asimismo, la vigencia aún de una normativa del Instituto de Bienestar Social, posiblemente obsoleta en su esencia y materialización, y una normativa estatal pendiente de desarrollar, han propiciado un escenario de crisis en torno a los principios de la atención a las necesidades de las familias y de los menores en esta etapa de su vida educativa.

La exigencia de plazas por parte de las familias, con nuevas necesidades cada vez más distanciadas respecto de las plazas creadas y una paralización en la planificación prevista, hace necesario plantearse de nuevo el contexto general de la atención a la infancia en ese periodo de vida y de su educación.

Desde mi punto de vista, el acuerdo de 2001 estaba cargado de urgencias que limitaron la serenidad necesaria para abordar el horizonte de la educación entre 0 y 3 años con una mayor amplitud. Muchas de esos aspectos no bien atendidos afloran ahora, como

- la responsabilidad de las familias en la educación de sus hijos en esa etapa, más allá de lo asistencial;
- la responsabilidad e implicación de los Ayuntamientos, más allá de lo que las leyes prevén sobre su colaboración con las administraciones más competentes.
- O la necesidad de que sean las administraciones autonómicas quienes lideren el impulso y desarrollo de los recursos para atender las necesidades educativas en esta etapa.

La cautela de la Administración foral en asumir ese liderazgo en materia de educación entre 0 y 3 años ha derivado a una mayor responsabilidad de los Municipios frente a los ciudadanos, situación

difícil de sustentar o defender en tanto que su participación en el desarrollo de ese servicio educativo les requiere un esfuerzo económico importante, o, en su defecto, una nueva dependencia respecto de otras administraciones, en este caso la foral, para poder atender esos compromisos. Todo ello, frente a la demanda de una ciudadanía dispuesta a colaborar en la financiación del sistema y que no precisa saber qué administración debe liderar ese proceso, o cuál ha de afrontar su financiación, pero que reclama una oferta, cuando menos cuantitativa, suficiente.

Creo que, en el análisis y toma de decisiones que en los próximos meses se realicen en torno a la atención a los menores entre 0 y 3 años, existe un factor ineludible y fundamental: la educación en esa etapa de la vida del niño y la niña. La extensión del derecho a la educación a toda la vida del menor, desde su nacimiento, con los métodos y medios más adecuados a cada momento.

El Informe Especial presentado al Parlamento de Navarra incluye una extensa visión histórica sobre las aportaciones legales de los sucesivos gobiernos de España al afán de la educación y el ejercicio de su derecho. Y pese a la coincidencia o discrepancia que los cambios normativos dejan entrever, parece evidente la necesidad de que los criterios de la normativa foral nueva, cuando se produzca, supere el patrón que sustentó el fundamento limitado del mencionado acuerdo parlamentario, incluyendo, ahora sí, aspectos que aproximen la utilidad de los servicios que se creen a los fines educativos para los que se crearon o crearán.

Estando como estamos ya en el siglo XXI, el eje de la acción normativa sólo puede centrarse en dotar a la infancia de una identidad propia en materia de educación infantil. Por ello, deberían desecharse, por ineficaces, otras vías que supongan un esfuerzo de administraciones y familias destinadas únicamente a incrementar el "parque" de "espacios de recogida" de niños y niñas entre 0 y 3 años, que no conformarán nunca una oferta cualitativa y, además, posiblemente tampoco estará suficientemente coordinada por la Administración foral, tal como los datos demuestran.

La organización de la atención a los aspectos educativos de la infancia requieren un gran esfuerzo por parte de las Administraciones para encajar los objetivos educativos en el marco de los intereses generales. El principio del derecho a la educación, aún voluntaria en ese periodo de la infancia, debería primar sobre cualquiera otra consideración de carácter económico o coyuntural.

La definición del modelo 0-3 años para Navarra debe estar orientada inequívocamente hacia

- la mejora general de la atención
- la adecuación de los centros preexistentes
- y la creación de otros nuevos bajo el principio básico del derecho del niño, como ser humano, y como sujeto de derecho a la educación, bajo la supervisión constante de la administración educativa.

La educación entre 0 y 3 años ha sufrido una profunda transformación en las dos últimas décadas, respecto de su consideración social y de su desarrollo normativo, avanzando de manera señalada en la configuración de un sistema de derechos en torno a la educación que incluye los derechos generales de la infancia como base primordial sobre la que actuar.

Los avances conseguidos, probablemente refrendados en breve, deben orientar la acción de los gobiernos competentes, desde la autonomía normativa pero desde la perspectiva de la doctrina central ya asentada. Planificar a partir de los avances que una sociedad conquista no siempre es fácil, pero constituye un desafío alentador para quien tiene la responsabilidad de normar.

La idea difundida de que el salto de la mujer al mercado laboral es origen de desajustes en la educación de los hijos, por una insuficiente preparación y reparto de obligaciones en el contexto de la vida familiar, será verdad en algunos casos pero no por eso es una idea menos reaccionaria cuando se utiliza para buscar causas a situaciones que, como la educación infantil entre 0 y 3 años, tiene su origen en el deseo de una mayor calidad de vida familiar –no estrictamente un incremento de ingresos– y una mejor educación de los hijos e hijas. El afán de los ciudadanos y ciudadanas por el ejercicio de todos sus derechos teóricos constituye también el motor, la apuesta por el desarrollo de mejoras sociales, el desarrollo de los derechos que fundamentan esas mejoras sociales.

El “salto a la noticia” de cuantos aspectos rodean la educación infantil entre los 0 y 3 años en Navarra en este momento nace de esa exigencia en la aplicación de los derechos de forma más correcta y la exigencia de mejores servicios a las necesidades familiares y sociales

Aunque el eco social y las quejas apuntan la carencia de plazas, se abre con fuerza, en el mismo tiempo,

- la exigencia sobre la necesidad del derecho del niño y la niña a la educación,

- la dignidad de las condiciones laborales de trabajadores y trabajadoras de este ciclo, que en otras comunidades han constituido piedra de escándalo;

- el derecho a una escuela infantil pública y gratuita como aspiración general;

- el desarrollo de un modelo educativo y social, basado en la diversidad;

- la adecuación de los centros a la realidad existente en materia de euskera;

- el objetivo de la calidad como base de toda nueva instalación;

- la mejora de las ratios económicas módulo/niño-a;

- el rigor preciso en la autorización y responsabilidad pública sobre el mantenimiento de los centros privados;

- la cada día más exigida y exigible participación democrática de las familias, comprendida como derecho y como deber;

- la revisión de la participación de los entes locales en la puesta en marcha, financiación y mantenimiento de las escuelas infantiles;

- la búsqueda de un sistema más justo respecto de la aportación económica de las familias que no discrimine en pro o en contra en función de la renta;

y, finalmente, la importancia de que se revitalice, con el impulso de la administración foral, cuanto de valor tiene la tradición normativa española a favor de los derechos de la infancia y su integración en igualdad de condiciones en el conjunto del proceso educativo.

CONCLUSIONES GENERALES

- El Informe recoge de la LOGSE el principio básico de que en la educación se transmiten y ejercitan los valores que hacen posible la vida en sociedad, singularmente el respeto a todos los derechos y libertades fundamentales, y se adquieren los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo. La madurez de las sociedades se deriva, en muy buena medida, de su capacidad para integrar, a partir de la educación y con el concurso de la misma, las dimensiones individual y comunitaria. Toda transformación, grande o pequeña, comprometida con el progreso social ha ido siempre acompañada, cuando no precedida, de una revitalización e impulso de la educación, de una esperanza confiada en sus posibilidades transformadoras.

- La integración del principio del derecho de la infancia en el marco del derecho a la educación, lograda por primera vez a través de la logse, supuso un salto trascendental en la defensa de los derechos de la infancia, en tanto que integra los derechos educativos de la primera infancia, con igual categoría, en el sistema educativo general español

- Más allá de que se significara o no la obligatoriedad de escolarización en este ciclo, desde dicha ley han quedado sentadas las bases respecto de la responsabilidad de las administraciones públicas para cubrir las exigencias por parte de las familias de plazas para alumnos en este periodo, a fin de establecer una posible conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, problema creciente, sin que ello vaya en detrimento del derecho del menor a una mejor educación.

- La LOCE modifica aspectos sensibles de la filosofía de la logse en cuanto a la atención a la educación en la primera infancia. Sin abandonar ese respeto de la LOGSE al derecho a la educación como derecho global extensible a todas las edades, introduce matizaciones de hondo calado al recuperar el carácter asistencial, abandonado por la pedagogía más consolidada, que las antiguas leyes predemocráticas establecían para este período educativo.

- Pese a que parte de la LODE está vigente, en lo que respecta a los principios básicos que han de cumplir los centros destinados a la educación infantil entre 0 y 3 años, lo establecido por la LOCE introduce de forma paralela el concepto asistencial y una mayor indefinición en cuanto a cuáles han de ser esos requisitos mínimos de calidad.

- Asimismo, la consideración de la educación infantil no exclusivamente como una ayuda a las familias en que padres y madres trabajen, sino como complemento de la labor que éstos han de desarrollar en la educación de sus hijos e hijas, dejó sentado el principio de corresponsabilidad y, a la vez, el de participación democrática de los padres en la educación de sus hijos e hijas también en esta edad y respecto de los centros a donde dichos niños y niñas acuden.

SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- Pese a las modificaciones que la LOCE introduce en el espíritu de la LOGSE en cuanto a las características de la educación infantil, su propio articulado recuerda que, a pesar de que “La Educación Preescolar tiene carácter voluntario para los padres”, las administraciones competentes

“atenderán a las necesidades que concurren en las familias y coordinarán la oferta de plazas suficientes para satisfacer la demanda.”

- La LOCE recoge una de las principales preocupaciones básicas de padres y madres: la existencia de plazas, como pudo comprobarse en el encuentro mantenido con este motivo por representantes de la Institución con padres y madres de la Cuenca de Pamplona. Lo que la LOCE relega a segundo plano es la consideración básica, primordial para la logse: que el ciclo educativo 0/3 años mantuviese totalmente vigente los aspectos que le convertían en tal: la educación de niños y niñas en esa edad. Se podría decir que la LOGSE establecía la educación infantil como complemento de la educación y atención familiar, afrontando las necesidades de conciliar la vida laboral y familiar, y que la LOCE arbitra un sistema por el que el complemento se convierte en sustituto, ante la presión social por la falta de plazas y la previsión de un espacio de presencia de la iniciativa empresarial más fructífero de lo que hasta ahora había sido, no por limitaciones de anteriores normativas, sino por la aparición de una nueva dimensión de la necesidad social de la atención a los menores.

- La asignación que la LOCE hace a las CC. AA. de la competencia para establecer los criterios mínimos de aplicación para obtener niveles calidad en la educación infantil constituye, de forma general, un avance en la racionalidad del sistema, por la mayor proximidad de dichas administraciones territoriales con la realidad social y como un mayor grado de autogobierno. No obstante, esa discrecionalidad traslada asimismo un alto grado de responsabilidad, porque dichos criterios conformarán el sistema educativo infantil y, con él, el futuro educativo de los menores. Las decisiones que en este sentido adopten los Gobiernos autónomos han de velar prioritariamente por los intereses del derecho de la infancia a la educación, desde ahora y para el futuro posterior de su desarrollo psicoeducativo, dentro de la configuración final del sistema, en el que los aspectos económicos y de su gestión pueden aparecer como los más importantes en ese marco de mayor autonomía.

- Los requisitos mínimos para los centros que establece la lode también son exigibles a los centros docentes de carácter privado, estableciendo el art. 23 de la LODE que “la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados que impartan enseñanzas, tanto de régimen general como de régimen especial, se someterán al principio de autorización administrativa. La autorización se concederá siempre que reúnan los requisitos

mínimos que se establezcan de acuerdo con lo dispuesto en el art. 14 de esta Ley.” Es importante destacar que el artículo 24 de la LODE justifica, en “razones de protección a la infancia,” que “los centros privados que acogen de modo regular niños de edades correspondientes a la educación infantil quedarán sometidos al principio de autorización administrativa a que se refiere el artículo 23.” Y conviene recordar que el tramo de hasta los tres años de edad constituye el primer ciclo de la Educación Infantil en la LOGSE, por lo que la referencia a la educación infantil debe entenderse como comprensiva del mismo.

- Desde la filosofía de una actuación más cercana a la sociedad, la LODE prevé (disposición adicional 2ª) que las administraciones locales “cooperarán con las administraciones educativas competentes, en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que acuerden con ellas, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria,” si bien establece que la competencia para crear los centros docentes de educación preescolar corresponde al gobierno o al consejo de gobierno de la comunidad autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias. Esta normativa última es la que posibilitó la creación en el ámbito foral de un marco legal para desarrollar el acuerdo parlamentario establecido entre UPN y el PSN, por el que se desarrollaría un régimen de convenios entre administración foral y municipios destinado a crear plazas de enseñanza primaria para 0 a 3 años, según las bases que regulaba la Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, del director gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social.

- Entendiendo como claramente positivo el reparto de responsabilidades que el marco legal establece en materia de 0 a 3 años y abierto como está aún el desarrollo normativo posterior que puede afectar a los principios establecidos anteriormente en la LOE, es importante reflexionar sobre la conveniencia de que se tenga presente que, cualquiera que sea ese marco final, la presión ejercida hoy día por la sociedad sobre el nivel de implicación de la administración local excede, en Navarra y otras comunidades, el espacio de responsabilidad que a ésta le compete, tanto si se atiende a los principios normativos recientes como a la particular ordenación de la actividad por parte del Gobierno foral, en la ya mencionada Resolución del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social.

Un análisis prudente de la realidad en cuanto a los recursos, las demandas y las competencias para atender unos y otras nos llevará a la conclusión de que es planteable, incluso exigible, el mayor nivel de colaboración entre las diferentes administraciones públicas en el bien entendido papel que a cada una corresponde, pues subvertir las responsabilidades de una Administración u otra ni proporciona solución a las exigencias ciudadanas ni mejora la eficacia y valoración que de ellas se tienen.

- Podemos partir de la idea de que la pluralidad de políticas e iniciativas para promover la escolarización infantil es positiva. El aspecto negativo, sin embargo, reside en la magnitud actual de los desequilibrios territoriales en la provisión de los servicios. Una manera de resolver estos desequilibrios pasaría por otorgar a los gobiernos locales (los ayuntamientos), el ámbito de gobierno más cercano al ciudadano, mayor margen de acción para responder a la demanda de servicios mediante la captación o gestión de presupuestos especiales

SOBRE EL PRINCIPIO EDUCATIVO ENTRE 0 Y 3 AÑOS

- El “Libro Blanco para la reforma del sistema educativo”, origen de la LOGSE, señalaba que “Esta etapa educativa exige intención educativa por los profesores, cuidadosa planificación de experiencias y actividades, profesionales especializados, condiciones de trabajo determinadas en cuanto a salubridad, espacios, proporción profesor/niños...” Más adelante indicaba que “la nueva reordenación tiene la finalidad de regular, según criterios educativos, un nivel que tradicionalmente ha recibido escasa atención y ha cumplido con frecuencia fines asistenciales o sociales, más que estrictamente pedagógicos. La concepción de este nivel como propiamente educativo ha de traer consigo cambios en la organización de los centros y de las experiencias educativas que en ellos se proporcionan...”

- El Capítulo I del Título I de la LOGSE dedica su regulación a la Educación Infantil (artículos 7 a 12), estableciendo que “la educación infantil que comprenderá hasta los seis años de edad contribuirá al desarrollo físico, intelectual, afectivo, social y moral de los niños. Los centros docentes de educación infantil cooperarán estrechamente con los padres o tutores a fin de tener en cuenta la responsabilidad fundamental de éstos en dicha etapa educativa.”

- Se fija el carácter voluntario de la etapa, pero encomendando a la Administración de garantizar

la existencia de un número suficiente de plazas para asegurar la escolarización de la población que la solicite.

- La misma Ley establece que la educación infantil será impartida por maestros con la especialización correspondiente y que en el primer ciclo los centros dispondrán también de otros profesionales con la debida cualificación para la atención educativa apropiada a los niños de esta edad.

- Cabe recordar que incluso la LOCE señala que la educación infantil “se caracteriza por su doble naturaleza educativa y de atención y cuidado a la primera infancia, garantizándose la oferta de plazas suficientes para satisfacer la demanda de las familias y atender a sus necesidades.”

SOBRE EL MODELO EDUCATIVO Y LA EVOLUCIÓN SOCIAL

- En el horizonte de la mayor igualdad y solidaridad, de la mayor cooperación social, en los que la educación es una fuente imprescindible, la consolidación de sistemas educativos durante la primera infancia de los menores es trascendental. Una nueva cultura que ha de partir del cumplimiento de todos los derechos del niño sin excepción alguna, lo que implica objetivar y esforzarse en la consecución de cambios de diversa índole de igual trascendencia. Como premisa o como consecuencia, la educación infantil va íntimamente vinculada a la modificación de las realidades socioeconómicas en las que se desenvuelve la vida de los niños y niñas.

- Desde la seguridad de que en este milenio la preocupación y el desafío de los sistemas educativos ya es la atención inicial a todos los menores de 6 años, esta ampliación sustancial de la cobertura del derecho a la educación debe abordarse desde un concepto de educación temprana no reducido a la nutrición y la salud

- Partiendo de esa diferenciación entre los aspectos de salud y los educativos, el desarrollo en la primera infancia y la función educativa no se basan en la función asistencial, como parece desprenderse de normativas históricas ya superadas conceptualmente por la investigación y culturalmente por la propia evolución social. El concepto mismo de asistencialidad parte de “mínimos”, tanto respecto de la necesidad como de la oferta de los servicios: la Administración, es decir, los poderes públicos, auxilian con acciones extraordinarias para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos y ciudadanas en inferioridad de condiciones.

- A partir del reconocimiento del derecho de la infancia, este concepto no es aplicable, y menos aún en el ámbito educativo, donde se produce la dualidad de derechos: los específicos de la propia de la infancia y el más general a la educación. Ambos, individual o conjuntamente, generan una dimensión del ser humano, también en sus primeros años de vida, en que la actuación asistencial, como forma de intervención prioritaria, no auxiliar, no es concebible ni correcta.

- Probablemente ha sido la evolución cultural y social registrada por nuestra sociedad en las últimas décadas el mejor impulso para ir superando una visión “meramente física” (cuidado) de la atención a las necesidades en esa etapa, pese a la presión social que ha ejercido y ejerce la necesidad de encontrar espacios de atención al menor por el acceso mayoritario de la mujer al mercado de trabajo. Sobre todo, porque ES INSEPARABLE EL ASPECTO EDUCATIVO QUE INCLUSO LA ATENCIÓN FÍSICA AL NIÑO O NIÑA LLEVA IMPLÍCITO EN ESTA EDAD.

- Pero el derecho al trabajo de la mujer, a la igualdad laboral y social, a la autonomía de la persona y la compatibilización de la vida laboral y familiar no pueden ser utilizados, ni individualmente por las familias, ni colectivamente por las administraciones, como razón para afianzar un retroceso social y legal respecto de los derechos del menor, al que se dice defender.

- La contradicción entre la presión para la ayuda a las familias y la necesidad del afianzamiento de los aspectos educativos en la educación infantil no puede resolverse a costa del menor o de sus derechos, tan vigentes como tales antes de una normativa u otra. Siendo ambas divergentes en aspectos fundamentales, el principio del derecho a la educación en la etapa infantil constituye un elemento fundamental de la vida del menor como persona, y la responsabilidad de las administraciones será “construir” el contexto educativo más favorable para ambas partes y que, obviamente, deberá asentarse en esos mismos derechos y no en políticas coyunturales.

- La carencia, confiamos en que coyuntural, de plazas para esta etapa de la infancia no puede restringir el derecho a la educación infantil en una mera demanda o necesidad social, producto de una evolución igualmente social, económica o laboral, aspectos todos ellos interrelacionados.

RESPECTO DEL FUTURO EN LA EDUCACIÓN PARA LOS 0 A 3 AÑOS

- La menor presencia de la oferta privada en este sector educativo, al menos hasta ahora, se

ha debido a la ausencia de incentivos económicos, especialmente en las zonas menos pobladas; es decir, la falta de previsión de beneficios.

- Como señalan investigaciones recientes, “el desarrollo de servicios económicamente accesibles cumple los objetivos de promover los derechos individuales, facilitar la participación de los padres en el mercado de trabajo, además de que puede llegar a transferir al mercado el trabajo informal que actualmente realizan familiares o trabajadores a domicilio por horas y, adicionalmente, puede generar efectos multiplicadores de empleo”.

- Las tendencias recientes en el ámbito europeo para suplir la escasez de servicios están divididas a grandes rasgos entre el apoyo a las familias con hijos pequeños a través de ayudas económicas (desgravaciones o pagos regulares) y la promoción directa del desarrollo de los servicios para la infancia.

- La opción de promover los servicios de carácter público puede tener un impacto mucho más distributivo sobre las familias, porque todos los menores adquieren el derecho a la escolarización con unas garantías mínimas de calidad. Las ayudas económicas, como única vía de acción, pueden tener un impacto muy desigual en función de la renta familiar y de la posición de la mujer en el mercado de trabajo.

- El carácter educativo de la atención en la primera infancia es compartido incluso por los padres que mantienen como prioridad la existencia de plazas y otorgan gran importancia a las ratios cuidador-educador/niño que puedan establecerse, dada la repercusión que ello tiene en la calidad del servicio.

- A la hora de establecer los aspectos educativos de la atención a la primera infancia, la Administración deberá tener en cuenta la opinión de padres y madres, quienes manifiestan su preferencia por un sistema bilingüe que incluya el euskera, frente a otros idiomas, como el inglés, al considerarlo más positivo para su posterior recorrido educativo en el modelo D.

A modo de PROPUESTAS, cabría plantearse las siguientes:

- Se debería elaborar UN MAPA ESCOLAR DE LA OFERTA DE PLAZAS DE EDUCACIÓN infantil en centros públicos y privados en el grupo de edad de 0 a 3 años, desglosada por edades individuales y por municipios. Este mapa escolar municipal debería ser conocido por educadores, administraciones afectadas e investigadores en general, labor que debería ser liderada por el Departamen-

to de Educación del Gobierno foral, en colaboración, si fuera preciso, con el Ministerio de Educación y Ciencia, que actualmente se encarga de centralizar las estadísticas sobre educación.

- Contar con una visión clara de la demanda real y latente de servicios para la primera infancia. Una vía para obtener esta información sería la publicación obligatoria de las listas de espera (preinscripciones no satisfechas) en los centros de titularidad pública.

- Mejorar la transparencia en la gestión pública de los servicios, de forma que los ciudadanos puedan conocer el compromiso adquirido por las diferentes administraciones, las atribuciones que se pueden esperar de cada una de ellas y las contribuciones reales que se están realizando. Esta transparencia mejoraría si se establecen compromisos concretos respecto a las inversiones mínimas estables que deberían asumir los gobiernos locales o y el foral en función del número de habitantes.

SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL ENTRE 0 Y 3 AÑOS

- Respecto a la financiación, distintos expertos consideran que las inversiones en el sistema de educación infantil no deberían ser inferiores al uno por ciento del producto interior bruto, cifra que actualmente solo se alcanza en países como Dinamarca y posiblemente Suecia. Mientras, la distribución de los costes podría establecerse entre un tercio para las familias y dos tercios para el sector público, dejando exentas de pago a familias por debajo de un nivel mínimo de ingresos.

- El hecho de que, como suele suceder, se aplique un criterio de acceso a los centros públicos basado en la renta familiar, tiene bastantes aspectos negativos, pues discrimina a las familias de dobles ingresos, desincentiva el empleo femenino, puede favorecer la concentración de colectivos de bajos ingresos y no logra promover la conciliación familiar y laboral.

- Los criterios de acceso a los centros públicos se deberían adaptar a la realidad social, aumentando el límite de renta familiar para favorecer el acceso a las madres con trabajos remunerados. La ampliación de los criterios de acceso tendría como consecuencia una mayor demanda y, por lo tanto, sería necesario asumir un compromiso real de crecimiento de la oferta.

- Finalmente, es importante mejorar las condiciones establecidas para el otorgamiento de ayudas y otros beneficios conducentes a conciliar la vida familiar y laboral, estableciendo medidas,

bien en el ámbito de los convenios colectivos, o a través de la precisa normativa, destinadas a evitar los obstáculos que, en el ámbito laboral, suelen encontrar las familias para poder acceder especialmente a algunos de los beneficios establecidos en materia de compatibilización de la vida familiar y el trabajo.

3.1.2. XIX JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO.

Taller de trabajo: La educación entre 0 y 3 años.

A propuesta de la Defensora del Pueblo, de Navarra, las XIX Jornadas de Coordinación que con carácter anual celebran los Defensores del Pueblo –Santiago de Compostela, junio 2004– incluyeron como tema central de uno de sus talleres de trabajo el de la educación entre 0 y 3 años.

La puesta en común de los representantes de cada Institución permitió un documento de conclusiones de especial interés, que aquí se reproduce.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL TALLER “LOS SERVICIOS PARA LA INFANCIA DE 0 A 3 AÑOS”

Introducción

El Defensor del Pueblo, los Defensores y Defensoras Autonómicos, y el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, reunidos en Santiago de Compostela, los días 29 y 30 de junio de 2004, con ocasión de las XIX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, consideramos oportuno formular las siguientes propuestas de cara al desarrollo normativo y la organización de servicios para la infancia de 0 a 3 años.

Nos hallamos en una encrucijada significativa, que favorece la redefinición y el cambio legislativo respecto a los servicios de este tramo de edad.

En estos momentos un pronunciamiento de los Comisionados Parlamentarios como garantes de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y en particular del derecho a la educación, puede contribuir a la promoción de medidas en favor de la infancia de esta edad.

Constataciones

Los participantes en este taller entienden que las siguientes notas caracterizan la situación actual en este campo:

I. La oferta es deficitaria en todos los territorios del estado, con distintos niveles de satisfacción de las necesidades.

II. De hecho, hay una confusión y un desconocimiento de los modelos de servicios para la infan-

cia, especialmente los recursos que pueden situarse dentro del que podemos llamar modelo no formal.

III. En algunos casos puede incluso hablarse de ausencia de sensibilidad sobre el tema.

IV. La regulación del modelo escolar normal está mucho más desarrollada que el conjunto de servicios que constituyen el modelo no formal. En el primer caso se ha dado un proceso normativo necesitado de una clarificación en este momento. En el caso del modelo no formal la normativización, cuando existe, es irregular y dispersa.

V. La vertiente asistencial y la idea de la conciliación de la vida familiar y laboral todavía prima sobre el carácter educativo y la defensa del interés del menor en el diseño de las políticas para la infancia; y ello tanto entre la ciudadanía como entre los mismos poderes públicos.

Los dos modelos de servicios para la infancia

Existen básicamente dos modelos de organización de los servicios para la infancia:

A. El modelo escolar, modalidad educativa formal, o modelo institucional normalizado.

Se acepta que, en un proceso de progresiva normativización, se llegó a una regulación aceptable, en cuanto a currículum y condiciones estructurales, siendo reseñable que a partir de la implantación de la LOGSE, ese tramo de edad forma parte del sistema educativo general.

La modificación operada por la entrada en vigor de la Ley de Calidad de la Educación (LOCE), ha venido a replantear el carácter educativo de los servicios destinados a esta etapa, por lo que se hace preciso su reconsideración en el proceso de debate parlamentario previsto para la aprobación de una nueva ley educativa.

B. Pero las necesidades de la infancia en estas edades pueden satisfacerse mediante medidas de apoyo a la familia, o medidas alternativas a la atención en centros educativos, que constituyen globalmente el modelo no formal.

Los servicios de este modelo no entran en competencia con el modelo escolar formal. Son servicios y programas dirigidos a la infancia, a las familias, o a la infancia y a las familias a la vez.

Considerados habitualmente como asistenciales y/o lúdicos, han de poder cubrir toda clase de necesidades de la infancia, ya sea en el ámbito sanitario, el educativo, el asistencial o el recreativo.

Como ejemplos de estos servicios podríamos citar centros abiertos, ludotecas, espacios de rela-

ción familiar, bebetecas, parques temáticos, servicios a domicilio, redes de ayuda vecinal, escuelas de padres, guarderías laborales y de empresa, etc., hasta parques infantiles comerciales; pero también incluiríamos aquí servicios de atención precoz.

La indefinición es la nota característica de estos servicios, cuya regulación, cuando existe, es muy diversa y parcial; y el conocimiento que de su existencia y de su interés y provecho tiene la ciudadanía es también escaso. Por ello, además de su regulación, se precisa una acción de promoción y difusión.

En definitiva, las necesidades de la infancia en estas edades han de poder cubrirse a través de uno u otro modelo. La regulación, en cada caso, es distinta. No obstante, debería partir de los principios y criterios generales que a continuación se exponen.

Criterios y principios generales

La regulación y la organización de los servicios para la infancia en el tramo de 0 a 3 años, debería tener en consideración los siguientes criterios y principios generales:

a) Los niños y niñas de 0 a 3 años son portadores de un derecho subjetivo al pleno desarrollo de su personalidad, cuya satisfacción implica la cobertura de todas sus necesidades asistenciales como educativas.

b) El criterio rector en la organización y regulación de servicios para esta etapa debe ser el interés superior de los niños y las niñas.

c) El objetivo a conseguir debe ser la satisfacción de las necesidades reales de los niños y niñas de estas edades. A tal fin, debe promoverse la formación y concienciación de las familias y la sociedad acerca de la conveniencia de utilizar los servicios para la infancia, formales y no formales, para dar satisfacción a esas necesidades, ya sean de carácter físico, sanitario, lúdico, o educativo, psicológico y social.

Por otro lado, la cobertura de las necesidades reales de la infancia no ha de entrar en contradicción con la satisfacción de las necesidades de los padres (la conciliación de la vida laboral y familiar, por ejemplo).

d) El recurso a los servicios para la infancia debe ser voluntaria para los padres pero la prestación de estos servicios es obligatoria para los poderes públicos. La Administración ha de garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la educación, asegurando plazas escolares suficien-

tes y la posibilidad de acceder al goce de servicios no escolares. Es responsabilidad de la Administración publicar y dar a conocer los servicios no escolares a las familias y sensibilizarlas en orden a que los utilicen para cubrir las necesidades de la infancia.

e) La educación de los niños y niñas de 0 a 3 años cumple con una importante función compensatoria de la desigualdad de oportunidades. Esta función compensatoria debe determinar la creación de recursos, los cuales se ofrecerán prioritariamente a la infancia con necesidades especiales asociadas a sus condiciones personales (discapacitados) o socialmente desfavorecidas.

f) La satisfacción del derecho a la educación de la infancia de 0 a 3 años supone el funcionamiento correcto de todo el sistema público de protección de menores (lucha contra la mendicidad, intervención preferente de las situaciones de riesgo, prioridad del acogimiento familiar por encima del residencial, agilización de los procesos administrativos de los acogimientos preadoptivos, duración mínima de la institucionalización, atención temprana, etc.)

Propuestas

En definitiva, las anteriores consideraciones nos llevan a formular las siguientes propuestas:

1. Es necesario promover un debate social sobre las necesidades de la infancia de 0 a 3 años y sobre los servicios que deben satisfacer estas necesidades, primando la defensa del interés superior del menor sobre los planteamientos orientados exclusivamente a la conciliación de la vida familiar y laboral.

Con todo, el interés del menor puede y debe ser compatible con el derecho de los padres a conciliar la vida familiar y la laboral.

En este marco de debate social, conviene explorar e imaginar formas de atención a los menores que incluyan alternativas a la escolarización a tiempo completo, implicando modificaciones en la organización laboral con el fin de que los padres puedan atenderles adecuadamente.

2. Los poderes públicos han de garantizar la satisfacción de las necesidades de los niños y niñas de 0 a 3 años, bien sea con su escolarización bien sea con el goce de servicios alternativos; y deben dar respuesta cumplida a las demandas de la población.

3. Se deben realizar campañas de sensibilización de las familias y de la sociedad en general acerca de cuales son las necesidades de la infan-

cia de 0 a 3 años, con especial atención a la importancia de su educación temprana, y concienciarlas acerca de la conveniencia de satisfacer dichas necesidades mediante el recurso a los servicios, formales y no formales, para la infancia.

4. En la organización de servicios para la infancia, la Administración podrá optar por la creación de una red propia o por la utilización de servicios privados; o la combinación de ambos. En todo caso, la Administración ha de garantizar que todos los servicios para la infancia, ya sean públicos o privados, ya pertenezcan al modelo formal como al no formal, reúnan unos requisitos mínimos de calidad; y ejercerá con rigor su misión de tutela y vigilancia sobre los mismos.

5. La regulación de los servicios alternativos al modelo escolar se hará –sentado su carácter educativo– en un solo cuerpo legal que refunda la normativa sectorial existente en la materia. Abordará los objetivos pedagógicos y asistenciales, la cualificación y la formación inicial y continuada de los profesionales de este tramo de edad, las ratios, los requisitos de apertura y los procedimientos necesarios para garantizar los derechos de los menores y su dignidad personal.

Se intentará corregir la excesiva feminización que se observa actualmente en todos los servicios para la infancia en este tramo de edad.

6. Se fomentará la participación de los padres en la vida de los servicios para la infancia, articulando los mecanismos necesarios para ello.

7. Debería contemplarse la realización de un catálogo de los servicios para la infancia de 0 a 3 años, en el cual se reflejen todos los recursos del modelo no formal existente, a fin de facilitar su difusión y utilización, ya sean de carácter sanitario, educativo, asistencial o recreativo. Se distinguirán de los servicios de educación formal, pero deberán estar coordinados con ellos.

La oferta de servicios debe ser flexible y diversa, a fin de atender todas las realidades familiares, como es el caso de las familias con un solo progenitor, por ejemplo. Convendrá explorar e imaginar formas de atención a los menores que incluyan alternativas a la escolarización a tiempo completo.

8. Se prestará una especial atención a las necesidades de la infancia en el mundo rural, creando servicios específicos de carácter itinerante si es necesario; y dando cobertura a las necesidades de los hijos de familias itinerantes o que participan en campañas agrícolas de temporada.

9. Un objetivo de futuro de los servicios para la infancia es su gratuidad. Hasta tanto este objetivo

no se consiga, se garantizará que las familias con escasos recursos económicos puedan acceder a los mismos.

10. Se prestará una especial atención a los niños y niñas con necesidades especiales asociadas a sus condiciones personales (discapacitados) o socialmente desfavorecidos.

Durante los debates del taller se formuló una propuesta del tenor siguiente: “Se considerará la conveniencia de establecer un plan estatal de servicios para la infancia de 0 a 3 años, que contenga la concreción de las responsabilidades y compromisos básicos de los poderes públicos, en orden a establecer los medios de financiación, con su distribución entre las distintas Administraciones; y se elaborará también a nivel estatal, un mapa de los servicios para la infancia de este tramo de edad.”

No hubo consenso en este punto, por considerar que son las distintas Autonomías las que tienen la responsabilidad y las competencias para regular y organizar los servicios para la infancia de cero a tres años, y, por tanto, para hacer un mapa de los recursos existentes. En todo caso, podría parecer adecuado para establecer las obligaciones financieras del Estado, a determinar en el correspondiente presupuesto.

Mayo de 2004

3.1.3. EDICIÓN ESPECIAL: “LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN NAVARRA”

Producto de la colaboración convenida con la Universidad de Navarra, la Institución puso en marcha la edición de una publicación especial en la que se pudiesen recoger los trabajos que, sin formar parte del capítulo de informes especiales ni el de tramitación de quejas, tenían relación directa con los derechos de la infancia en nuestra Comunidad Foral.

En esta publicación, que fue presentada con la presencia del presidente del Parlamento Foral, D. Rafael Gurrea, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, se recogen las diferentes iniciativas de la Institución en este sentido y, de forma especial, una nueva clasificación de los Derechos de la Infancia proclamados por la Declaración de Ginebra hace 25 años.

Ese “Catálogo de Derechos de la Infancia” constituyen el eje vertebral de la publicación, junto al análisis exhaustivo de toda la normativa que en esta materia existe tanto a nivel foral como estatal, trabajo realizado por la Universidad de Navarra como aportación al convenio de colaboración mutua suscrito hace dos años para la elaboración de un Plan de Publicaciones conjunto.

UN NUEVO CATÁLOGO DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

1. Derechos de la personalidad:

• Derechos de la persona física:

– El derecho a la vida, garantizándose, en la medida de lo posible, la supervivencia del menor, sin que pueda serle impuesta, en ningún caso, la penal capital.

– El derecho a la integridad física, quedando prohibida cualquier forma de tortura o trato inhumano o degradante.

– El derecho a la libertad y a la seguridad. Ningún menor puede ser privado de su libertad ilegal o arbitrariamente.

• Derechos de contenido intelectual:

– El derecho a la integridad moral, a ser tratado con el respeto que merece la dignidad inherente a toda persona, y a la protección contra el maltrato psíquico.

– El derecho al honor y a la intimidad.

– El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

– El derecho a expresar su opinión y que sea tenida en cuenta.

– El derecho a la libertad de información.

– El derecho a la educación y a que la enseñanza básica sea obligatoria y de carácter gratuito.

– El derecho al ocio y tiempo libre.

– El derecho a la libertad sexual, como manifestación o expresión de la libertad individual y, en consecuencia, la protección diferenciada frente los abusos y agresiones sexuales.

2. Derechos individuales de proyección social

• Derechos en el ámbito familiar:

– El derecho a conocer su identidad biológica.

– El derecho al nombre y apellidos.

– El derecho a permanecer unido a su familia, a quien se atribuye la responsabilidad principal en el cuidado y desarrollo del menor.

– El derecho a la reunificación familiar de los menores cuyos padres residan en un Estado diferente.

• Derechos en el ámbito escolar:

– El derecho al desarrollo de sus aptitudes y capacidades físicas y mentales.

– El derecho a ser educado en el respeto a los derechos de los demás y a los principios constitucionales.

– El derecho a adquirir el conocimiento de su propia cultura e identidad cultural y de otras civilizaciones distintas que le permitan vivir con espíritu de comprensión, paz y tolerancia en una sociedad plural.

• Derechos en el ámbito social, en general:

– El derecho a la nacionalidad.

– El derecho a la protección por los poderes públicos y a la asistencia social en defecto o por imposibilidad de los padres o tutores.

– El derecho a la igualdad y a la no discriminación.

– El derecho a la diferencia, al respeto a la identidad cultural.

– El derecho a la discriminación positiva, compensatoria de desigualdades, de los menores con deficiencias físicas, psíquicas, sensoriales, o en situaciones socioculturales desfavorecidas.

– El derecho a la salud.

– El derecho a la protección social.

– El derecho a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda entorpecer la educación y el desarrollo del menor.

– El derecho de reunión.

– El derecho de asociación.

– El derecho a la rehabilitación y a la reinserción social de los menores víctimas de abusos, abandonos, o cualquier otra forma de maltrato o explotación.

– El derecho a un tratamiento penal adecuado a la edad del menor.

3.2. MUJERES

3.2.1. INFORME ESPECIAL AL PARLAMENTO DE NAVARRA SOBRE "LOS DERECHOS HUMANOS Y SOCIALES EN LA PROSTITUCIÓN"

Ha sido elaborado en el transcurso del año 2004, si bien su presentación se realizará en los primeros meses de 2005 para completar los trabajos de maquetación y traducción a euskera.

El Informe especial sobre prostitución ha surgido de la colaboración con diversas asociaciones y colectivos vinculados a la exclusión social y su objetivo es dotar al Parlamento de Navarra de una

visión lo más amplia posible sobre la realidad del ejercicio e la prostitución en nuestra Comunidad foral, donde probablemente tiene mucha mayor importancia la consideración sobre los derechos de las personas que el número de éstas que ejercen dicha práctica o trabajo; y acercar la visión del legislador a las necesidades sociales más urgente para que, con este conocimiento, proponga las iniciativas que considere más convenientes. Finalmente, este Informe Especial incluye un exhaustivo trabajo sobre la realidad de las normativas europeas en torno al ejercicio de la prostitución, en el marco de un profundo y amplio debate no resuelto: legalización si, legalización no. Un simple enunciado que incluye multitud de aspectos vinculados de forma directa a los derechos básicos de las personas y a la variable respuesta de las administraciones públicas a este respecto.

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

LA PROSTITUCIÓN COMO FENÓMENO SOCIAL.

La prostitución es un fenómeno que afecta a toda la sociedad en su conjunto, trascendiendo de la opción de algunas personas de ejercerla o de la decisión de los clientes de hacer uso de los servicios sexuales que les son ofrecidos.

Por ello, es preciso enfocar el fenómeno de la prostitución de una manera global ya que en su tratamiento social se reflejan los valores y los principios éticos, sociales y jurídicos que estructuran la sociedad.

Mejora de las condiciones de trabajo de las prostitutas. Las actuales condiciones de trabajo de las personas que ejercen la prostitución en España atentan contra la Declaración de Derechos Humanos y contra los principios establecidos en la legislación laboral.

Tras una aparente libertad para decidir si ejercer o no la prostitución se esconden, frecuentemente, condiciones semi-esclavistas de subordinación laboral a empresarios del sector y proxenetas.

Por ello es preciso adoptar un modelo jurídico que garantice y regule sus derechos laborales y sociales aplicando unos principios básicos a un colectivo de trabajadores/as sin reconocimiento como tales. Es preciso tener en cuenta que la legalización de la prostitución no es suficiente y además se deberá facilitar el proceso de regulación de las personas que la ejercen, en su gran mayoría, inmigrantes extranjeros sin papeles.

ALTERNATIVAS PARA EL ABANDONO DE LA PROFESIÓN. El abandono de la profesión por parte de las personas que así lo deseen no es fácil debido a las condiciones sociales y jurídicas existentes. A la falta de medios que faciliten el acceso a otras alternativas laborales se une el hecho de que la mayoría de las trabajadoras sexuales son inmigrantes sin papeles en situación de «alegalidad», circunstancias que limitan considerablemente sus posibilidades de poder acceder a sectores profesionales regulares.

La Administración navarra y algunas organizaciones sociales han puesto en marcha programas de atención y tratamiento de drogodependientes, proyectos de acompañamiento personal, de formación e inserción laboral, ayudas económicas y recursos y prestaciones sociales destinados a personas en situación de exclusión social, sobre todo mujeres y transexuales autóctonos que ejercen la prostitución.

Sin embargo, en la actualidad, la mayoría de las prostitutas son de origen extranjero y tienen unas necesidades diferentes, por lo que deberían establecerse nuevos modelos de integración e intervención, ajustando estas actuaciones a la realidad de estos nuevos colectivos.

Así, sería preciso favorecer los procesos de legalización de las personas prostituidas en situación irregular para que, de ese modo, pudieran abandonar una actividad a la que en muchos casos se ven abocadas por carecer de permisos de trabajo y residencia.

Asimismo, se debería favorecer el acceso a prestaciones sociales como la vivienda social, renta básica, empleo social y a programas de formación e inserción laboral

En cualquier caso, será preciso aunar los esfuerzos de las organizaciones sociales y de las instituciones públicas implicadas para poder avanzar en la solución de todos estos problemas.

MEJORAS EN EL ÁMBITO SANITARIO. La salud física, mental y sexual de las personas dedicadas a la prostitución se ve seriamente amenazada por la violencia y agresiones que sufren, el entorno insalubre en el que desarrollan su actividad, la drogodependencia y las enfermedades de transmisión sexual a las que se ven expuestas, por lo que el campo de la promoción de la salud, la prevención y la educación sanitaria es mucho más complejo y, en la actualidad, el sistema sanitario público no responde a sus necesidades.

Por este motivo deberían de subsanarse determinadas deficiencias para mejorar la atención sanitaria de este colectivo por medio de:

- La formación específica de los profesionales sanitarios
- Mejora en la accesibilidad y atención al medio
- Aumento de programas de atención sanitaria a personas prostituidas
- Atención a los problemas psicológicos derivados de la prostitución
- Mejora de la intercomunicación, favoreciendo que los inmigrantes que desconozcan el castellano puedan ser atendidos por profesionales sanitarios que posean conocimientos lingüísticos

CONTROL FISCAL. En Navarra estamos conociendo una expansión sin precedentes en el volumen del negocio de la prostitución, siendo los proxenetas y empresarios del sector los que mas beneficios obtienen a costa de hombres y mujeres inmigrantes que se encuentran en inferioridad de derechos.

Se trata de un negocio enormemente lucrativo en el que la especulación, la evasión fiscal y el blanqueo de dinero son constantes debido a la situación de ilegalidad en que se encuentra. En cualquier caso, es notoria la permisividad legal que, desde la Hacienda Foral, se concede a estos negocios que desarrollan una actividad que reporta beneficios millonarios.

Pese a tener conocimiento de ello, no consta que ningún empresario de este sector haya sido investigado fiscalmente ni denunciado por delito fiscal.

Por este motivo, Hacienda Foral debería llevar un control mucho mas estricto de estos empresarios para comprobar que cumplen sus obligaciones fiscales al igual que el resto de ciudadanos que desarrollan actividades empresariales o autónomas en Navarra.

Recomendaciones

A la vista de todos los informes recibidos y de las conclusiones alcanzadas, consideramos oportuno realizar las siguientes Recomendaciones:

PRIMERA: Realizar un estudio sobre la incidencia real del problema de la prostitución en Navarra. Dicho estudio permitiría abordar con mayor rigor el fenómeno actual de la explotación sexual, así como las nuevas formas de prostitución, entre ellas el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual. Este análisis debe ser previo

para acometer un balance respecto de la eficacia y el nivel de resultados de las acciones desarrolladas hasta el momento y permitirá analizar las diferentes alternativas al actual marco legal aplicable y su posible modificación para reconocer los derechos laborales de las personas prostituidas.

SEGUNDA: Intervención de las Instituciones Forales mediante la elaboración de un Plan Específico de Atención a Personas Prostituidas, que incluya medidas integrales y de coordinación, para prevenir la explotación sexual y ofrecer alternativas reales a las personas que deseen abandonar la prostitución, favoreciendo los procesos de legalización de personas prostituidas en situación irregular.

TERCERA: Aumentar la investigación y denuncia de la evasión fiscal y de los delitos relacionados, incrementando las inspecciones fiscales a empresarios, locales y proxenetas.

CUARTA: Estudiar en profundidad las necesidades sanitarias del sector, extender e intensificar el Programa de Atención Socio-Sanitaria de Prostitución de los CAM coordinando sus actuaciones sanitarias con las entidades sociales que trabajan en este medio y aumentar la inspección y control sanitario de los locales en los que se ejerce la prostitución.

QUINTA: Finalmente, perseguir mas eficazmente los delitos cometidos en este sector mejorando la coordinación entre los distintos cuerpos policiales, formar a funcionarios en temas específicos de prostitución implicándolos en la prevención de la violencia y malos tratos contra personas prostituidas y mejorar la información y el acceso a la justicia de las personas prostituidas en el caso de que deseen interponer una denuncia.

3.3 PERSONAS MAYORES

3.3.1. INFORME ESPECIAL AL PARLAMENTO DE NAVARRA SOBRE "LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA DE LAS PERSONAS MAYORES EN NAVARRA"

2004 significó el punto y final del Informe Especial sobre "La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra", sobre el que la Institución venía trabajando desde hacía casi tres años, compaginando esta tarea con otros informes especiales. La conveniencia de abordar los contenidos de este informe especial con una perspectiva más amplia de la que permitían los recursos de la Institución hizo solicitar la colaboración de la Universidad Pública de Navarra, cuyo Departamento de Trabajo Social ya había realizado diversos estudios muy próximos al contenido del nuestro en etapas anteriores.

Desde que la Institución decidió acometer este informe, en 2001, recién constituía la misma, hasta la fecha de 2004, la realidad de la dependencia de las personas mayores ha experimentado una evolución muy importante, bien por la mayor sensibilidad social, bien por la aparición de estas tareas como iniciativas de negocio privado, bien por las modificaciones normativas que han transformado un servicio público accesible en un servicio cofinanciado y de trato desigual por parte de la Administración foral, que desempeña todas las competencias en esta materia.

Pero, además, la discapacidad como hecho social se ha abierto un espacio propio en la sociedad y la elaboración por el gobierno de España de un Libro Blanco sobre la Discapacidad y la futura creación, tal como ha sido anunciado, de un Servicio Nacional de Discapacidad, como pilar que sustente la extensión de los derechos de la ciudadanía en el ámbito de los servicios sociales y sociosanitarios, ha abierto una expectativa que cabe confiar en que se vea satisfecha convenientemente.

Entre tanto, hasta el momento en que se inicie la tramitación y aprobación correspondiente, así como su desarrollo normativo, de la Ley sobre Discapacidad anunciada, Navarra vive el momento más oportuno para poder construir una radiografía sobre la realidad en la que se asienta desde hace décadas la atención a las personas mayores, cual es el soporte normativo sobre el que se desarrolla y, de manera especial, cual es el horizonte social –capacidades, sistemas de cofinanciación o no– en el que una población mayor en aumento está dispuesta a actuar, sabiendo que la configuración de la población navarra será, en cuanto al número de personas mayores y hábitos de las mismas, muy diferente según anuncian todos los estudios.

La aportación que este Informe Especial pueda hacer para perfilar ese futuro es el objetivo principal, sin olvidar que la función básica de esta Institución es la defensa de los derechos de las personas, si bien para ello debiera realizar o aplicar una labor prospectiva técnicamente indiscutible e importante desde sus conclusiones.

Con seguridad, cuando este Informe Anual 2004 sea entregado al Parlamento de Navarra, ya se habrá realizado la presentación del citado informe especial sobre “La atención a la Dependencia de las personas mayores en Navarra, pero será interesante reseñar aquí el eje del trabajo, base del Informe posterior y sobre el que se ha trabajado con una especial intensidad durante el año 2004.

PROYECTO DE TRABAJO SEGÚN CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA, SOBRE “LA ATENCIÓN A LA TERCERA EDAD EN NAVARRA”

INTRODUCCIÓN

El envejecimiento de la población es un acontecimiento positivo. Permite que la mayoría de las personas puedan desarrollar sus planes vitales y disfruten de las diferentes etapas de su ciclo de vida.

Este alargamiento de la esperanza de vida, en sus últimas etapas sobre todo, puede conducir a un grupo de personas hacia la fragilidad y la dependencia. En Navarra se ha producido un incremento progresivo del peso de la población que supera los 75 años, dentro de la población mayor. Los mayores de 75 años han pasado del 7,4% en 1996 al 8,3% en el 2000, un punto por encima que la media española. Para el año 2005 está previsto que los mayores de 75 años superen la población de 65 a 74 años (9,3% y 9,1%, respectivamente)

Los poderes públicos y la sociedad en general han puesto en marcha una serie de servicios para dar respuesta a las necesidades que genera la dependencia de los mayores: residencias, centros de día, atención a domicilio, etc. En 1997 el Gobierno de Navarra aprobó un Plan Gerontológico que ponía las bases de una atención integral a los mayores.

Sin duda, Navarra, cuenta con un nivel aceptable de desarrollo social, pero también se constatan una serie de lagunas significativas. La información sobre el colectivo de los mayores es escasa. A título de ejemplo, se desconoce cuantas personas mayores dependientes tiene esta comunidad. Hay una carencia de itinerarios que señalen la accesibilidad a los diferentes recursos y falta una normativa que defina los derechos sociales de las personas mayores dependientes. Los Planes y políticas se han quedado, de alguna manera, en medidas desarticuladas e inconexas.

Todo ello, y la vulnerabilidad del colectivo de los mayores dependientes, hace necesario esmerar los mecanismos de control social que pongan en salvaguarda la dignidad y los derechos de estas personas.

CONTENIDO DEL INFORME Y MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

El informe sobre la atención a la dependencia de las personas mayores se articulará en torno a cuatro grandes apartados. En primer lugar trataremos de caracterizar los principales rasgos del

colectivo hacia el que van dirigidas estas políticas. En segundo lugar se actualizará y valorará el volumen de recursos destinados a este fin. En tercer lugar se analizará en profundidad el funcionamiento de estos servicios y la posición de los usuarios en cuanto a sujetos de derecho. Y finalmente trataremos de identificar, a partir de toda esta información, las tendencias y los retos que afrontar en el futuro en este ámbito

1. Las personas mayores en Navarra

Desgraciadamente no se cuenta con ningún estudio que analice la incidencia que presenta el fenómeno de la dependencia en las personas mayores en Navarra. Por tanto, el abordaje de este apartado tendrá que ser aproximativo. Partiremos de la información disponible sobre las características socio-demográficas de los ancianos residentes en Navarra. Algunas de las variables fundamentales de esta aproximación serán las siguientes:

- Distribución geográfica (por zonas básicas de servicios sociales).
- Distribución por edad (grupos de cinco años) y sexo.
- Esperanza de vida.
- Estado civil.
- Nivel de estudios.
- Modelos de convivencia (ancianos solos / hogares con dos o más ancianos sin otros convivientes no ancianos / hogares con ancianos y otros convivientes no ancianos).

Las fuentes a utilizar en este apartado serán específicamente el padrón de habitantes (último año disponible) y las dos Encuestas de Condiciones de Vida.

Del padrón podría solicitarse ya una explotación de estas variables: distribución geográfica, estado civil, nivel de estudios por edad, sexo y modelo de convivencia.

De las Encuestas de Condiciones de Vida, sería conveniente contar con las bases de datos, en microdatos, para un análisis más pormenorizado.

Con esta información de partida y utilizando como referencia los análisis de la dependencia en la población española realizados recientemente, trataríamos de establecer algunas estimaciones sobre la dimensión que presenta el fenómeno de la dependencia en las personas mayores en Navarra. Se trata por tanto en esta primera parte de perfilar y caracterizar la demanda potencial de los

servicios de atención a la dependencia existentes en Navarra.

2. El sistema de atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra

En este apartado se actualizará la información disponible en cuanto a la red de recursos asistenciales para la dependencia de las personas mayores: residencias, servicios de atención a domicilio (atención técnica y prestación económica), centros de día, apartamentos tutelados, viviendas comunitarias, clubes, asociaciones y acogimiento familiar.

- Nº de centros y servicios, capacidad y número de usuarios (flujo en 2003 y stock en enero de 2004) por áreas de servicios sociales.
- Tipos de plazas residenciales (asistidas y para válidos)
- Titularidad y gestión de las plazas (públicas, concertadas, libres subvencionadas y no subvencionadas).
- Usuarios, horas de atención, coste de la plaza y precio para los usuarios en los servicios de atención a domicilio y en las prestaciones económicas para atención domiciliaria.
- Gasto público dedicado a estos fines y coste por plaza (según tipos).
- Listas de espera centralizadas en el INBS: volumen, características de los ancianos, distribución geográfica, situación de autovalimiento y nivel de ingresos.
- Información disponible sobre las listas de espera gestionadas directamente en los centros.

El resultado del análisis de toda esta información será una valoración de los niveles efectivos de cobertura para los distintos tipos de servicios, su distribución territorial y su adecuación respecto del volumen de necesidades estimadas.

Toda esta información tendría que solicitarse al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud con carácter urgente. La forma en la que la información vaya a facilitarse podrá concretarse posteriormente con los investigadores.

3. Funcionamiento de los servicios y posición de los usuarios

En este apartado tratamos de analizar cómo se produce la relación de la red de servicios con los ciudadanos a los que va dirigida, en el momento del acceso y también durante el tiempo en el que se prolonga la atención. Los criterios de responsabilidad pública, de equidad y de garantía de calidad en la atención recibida, todos ellos

recogidos de diferentes formas en la legislación específica de este sector, serán los que orienten este análisis

El análisis que aquí se plantea tiene un carácter complementario del estudio jurídico que han de realizar directamente los servicios de la Defensora del Pueblo, en especial en cuanto al reconocimiento efectivo del derecho de las personas mayores con problemas de autovalimiento a utilizar los distintos servicios sociales, así como de las obligaciones que las administraciones públicas pudieran tener en cuanto a la prestación efectiva de los mismos.

- Se analizará la equidad en el establecimiento de los precios para los usuarios según tipo de servicio, de plaza y modelo de financiación y gestión. La asignación de los recursos públicos en cada caso tendrá por tanto que ser contemplada también desde esta perspectiva.

- Se analizará también, a la luz de la información disponible, el funcionamiento del sistema de reconocimiento de deuda, la proporción de gasto financiado por esta vía y la equidad de sus efectos en los usuarios y sus familias.

- Se estudiará la forma en la que se gestionan y se articulan las distintas listas de espera para valorar su adecuado funcionamiento a la hora de orientar los recursos disponibles hacia aquellos ancianos que más lo necesitan, en el doble sentido de nivel de autovalimiento y capacidad económica.

- Se analizarán los criterios mínimos de calidad exigidos en el Decreto de Autorizaciones, Infracciones y Sanciones, tratando de contrastarlos, en la medida de lo posible, con otros estándares en el contexto europeo.

- Se analizarán los derechos y obligaciones reconocidos a los usuarios y residentes de los centros en cuanto que tales usuarios. Especialmente interesa todo aquello que tenga que ver con el proceso de institucionalización (limitaciones del contacto con el exterior, limitaciones horarias y espaciales, servicios específicos y acceso a servicios externos,...) y con la participación como usuarios (consejos de centro, decisiones, etc.).

Todo este análisis estará basado, en primer lugar, en el contraste de la legislación establecida (Decreto de Autorizaciones, ordenanzas municipales de SAD) con otros modelos del contexto europeo.

Se realizará un análisis de la base de datos de personas residenciadas en Navarra. Para ello será necesario solicitar al INBS los microdatos anoni-

mizados de los residentes, con información de sus características personales (edad, sexo, nivel de estudios), de su nivel de autovalimiento, de sus ingresos y de su patrimonio.

En tercer lugar se realizará también un análisis de casos en cuatro centros residenciales, seleccionados de acuerdo con sus principales características (ámbito rural/urbano, gestión pública, social o mercantil), mediante entrevistas en profundidad a responsables, profesionales y residentes, y mediante el análisis documental de memorias y reglamentos de régimen interior.

4. Tendencias y estrategias de futuro

Para finalizar el informe se aportarán, a modo de conclusiones, algunas recomendaciones que se derivarán, por una parte, de los resultados del análisis anterior, por otra de experiencias que se están llevando a cabo, con éxito, en otras comunidades, así como de las sugerencias y propuestas recogidas de los diferentes profesionales y expertos con los que se tome contacto en este trabajo.

También se intentará trasladar a este informe, si fuera posible, las aportaciones de otros países de la U.E.

LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES, COMO EJE DE LAS XIX JORNADAS DE COORDINACIÓN DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO

A. DESARROLLO

En su reunión anual de coordinación, los Defensores del Pueblo de España analizaron en Santiago de Compostela, desde diferentes perspectivas, la realidad sobre la atención a los derechos de las personas mayores y sus necesidades como personas dependientes.

Las XIX Jornadas de Coordinación dedicaron todo su tiempo a esta cuestión, a través de un total de 11 ponencias:

1. "Los mayores en la sociedad actual. Los equipamientos para personas mayores"

- Las personas mayores en la sociedad actual (Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana)

- La universalización de la atención a las personas mayores dependientes (Sindic de Greuges de Catalunya)

- Envejecimiento de la población gallega: Plazas de residencias para mayores en Galicia (Valedor do Pobo de Galicia)

- Sistemas de atención a las personas mayores en la CAPV: Especial referencia a la oferta residencial (Ararteko del País Vasco)

- Derechos y deberes de los usuarios en las residencias de ancianos. Defensa de los derechos y reglamento interno. (Defensora del Pueblo de Navarra)

2. "Sistemas de ayuda y atención a las personas mayores en su entorno. Consideración de problemas específicos"

- La permanencia de las personas mayores en su entorno social y familiar: un derecho a proteger por la Administración Pública (Procurador del Común de Castilla y León)

- Asistencia domiciliaria a las personas mayores (Diputado del Común de Canarias)

- Personas mayores y vivienda (Defensor del Pueblo de Andalucía)

- Las personas mayores en el ámbito laboral (Defensor del Pueblo)

- Los malos tratos a mayores. (Justicia de Aragón)

- Personas mayores desatendidas: Una realidad (Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha)

3. "Demandas y retos del envejecimiento en el siglo XXI" D. Ricardo Moragas, doctor por la Universidad de Barcelona y Master en la Universidad de California (Berkeley), profesor de la Universidad de Barcelona.

B. PONENCIA PRESENTADA POR LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA: "DERECHOS Y DEBERES DE LOS USUARIOS EN LAS RESIDENCIAS DE ANCIANOS. DEFENSA DE LOS DERECHOS Y REGLAMENTO INTERNO"

1. INTRODUCCIÓN.

Comenzaremos señalando, como hecho cierto, que la implantación progresiva de las residencias de ancianos ha venido a paliar, en parte, la situación de real abandono físico y emocional que han podido llegar a sufrir muchos ancianos que no pueden valerse por sí mismos en sus propios domicilios. Es una concreta respuesta de la sociedad al grave problema que podemos padecer en la etapa final de la vida, etapa en la que los derechos de las personas ancianas se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

Aun así también en los centros residenciales existen riesgos para las personas mayores, que han de solventarse con una decidida regulación normativa y mediante la oportuna gestión. Esta especial vulnerabilidad es atribuible al hecho institucional mismo, a los riesgos implícitos propios de estas estructuras, que, por bien que funcionen, los tienen: el sólo hecho de que el anciano salga de

su medio habitual y conocido, de su círculo familiar, de vecinos y de amistades agrava su situación de desvalimiento en muchos casos. El cambio de residencia, de barrio e incluso de localidad; la atención por personas extrañas ajenas al círculo de la intimidad familiar; la pérdida de afectos; la necesidad y dificultad de integración en el nuevo grupo humano que hallará el anciano en la residencia, etc., son circunstancias a las que no resulta fácil enfrentarse, y menos aun en el caso de personas mayores.

Esta realidad debe tenerse siempre presente, sin perjuicio de valorar muy positivamente la existencia de las residencias, que son instituciones de innegable valor y utilidad, y que constituyen junto a otros, la base del sistema de Atención Social. Pero, en cualquier caso, esta prestación debe incardinarse en el conjunto de actuaciones que deben disponerse para la atención y protección de la tercera edad.

A este respecto, entendemos que es imprescindible que la ley regule con suficiente precisión un "Sistema integral de protección económica y socio-sanitaria a las personas mayores en situación de dependencia," lo cual supone definir, como mínimo:

a) Cuáles son las situaciones de dependencia y qué requisitos deben cumplirse en cada caso.

b) Qué prestaciones deben ofrecerse para la debida cobertura de las contingencias de los mayores, incluso previendo las necesidades futuras.

c) Qué alternativas se deben priorizar en cada momento.

d) Y cuál sea el marco competencial de las distintas Administraciones Públicas competentes en la materia, y las fórmulas de financiación de los servicios, considerando, entre otras, las aportaciones que los propios usuarios puedan hacer, según su capacidad económica.

Salvo excepciones, las CCAA no han definido por ley ese marco específico para las personas mayores, sino que se han limitado a incluir las prestaciones en la legislación sectorial de servicios sociales, con escaso alcance efectivo y vinculante, como luego señalaremos.

Para situar el papel que le corresponde a la atención residencial, se ha de considerar que la atención a las personas mayores dependientes se realiza, en muchísimos casos, en el propio domicilio, con cargo a personas de la misma familia que no tienen otras ocupaciones externas y que, por ello, pueden atender a los ancianos. Asimismo,

existen prestaciones propias de los servicios sociales que se realizan también en el propio domicilio del usuario, como la atención domiciliaria, la teleasistencia u otros servicios de apoyo análogos. Del mismo modo, los centros de día tampoco requieren que el usuario abandone su domicilio.

En este sentido, consideramos como punto de partida que se deben priorizar los servicios que no obligan al anciano a dejar su círculo familiar y de convivencia vecinal frente a los que sí obligan a ello, como el residencial, pues son servicios que causan menor quebranto al usuario en todos los niveles, de ahí que se ha de intentar que la demanda hacia las residencias disminuya con la potenciación de estos otros servicios, y así se podrá paliar en alguna medida la actual insuficiencia de plazas residenciales. De otro modo, dadas las expectativas demográficas y los cambios en el ámbito laboral, cada vez será mayor el número de ancianos que no pueden ser atendidos en sus domicilios, y nos veremos abocados a incrementar notablemente el número de residencias. Se trata, en definitiva, de apoyar decididamente el núcleo familiar, entendido en su más amplio sentido, como mejor modo de proteger a las personas mayores y ofrecerles mayor calidad de vida.

Además, la permanencia en el propio domicilio es la opción más deseada por los ancianos, pues mantenerse en su propio espacio conocido conlleva más calidad de vida, más autoestima y menos sensación de abandono y marginación. Continuar en la casa de siempre, con los mismos vecinos y conocidos del barrio, y cerca de sus familiares, es, sin duda, más saludable emocionalmente.

Asimismo, la atención en el domicilio permite aprovechar todas las posibilidades de autonomía que tenga el anciano, y graduar con precisión el nivel de asistencia según las propias necesidades, pues cada cual presenta un perfil personal y distinto de necesidades, de ahí que las respuestas puedan ser personalizadas y, por ende, más eficientes, pues parece indudable que este modo de atención exige a la sociedad menores recursos. Por ello, postulamos que, en todo caso, se ha de priorizar la atención domiciliaria y servicios similares, en sus diversas formas, frente a la residencial.

En definitiva, sostenemos que corresponde a la ley regular un "sistema integral de protección económica y socio-sanitaria a las personas mayores en situación de dependencia," sin perjuicio de su desarrollo reglamentario, que permita el diseño de las prestaciones que nuestros mayores pueden exigir a los poderes públicos, entre ellas, lógicamente, debe estar la atención residencial.

2. LA NECESARIA REGULACIÓN DEL SERVICIO RESIDENCIAL POR LEY.

Desde hace tiempo las leyes han regulado este servicio de forma muy parca y poco rigurosa. La legislación sectorial autonómica se ha limitado a mencionarlo con escasos matices, sin entrar de lleno en su regulación, al menos definiendo sus elementos esenciales con el suficiente grado de desarrollo para que pudieran ser reconocidos y exigidos por lo ciudadanos. Entre tales elementos esenciales está, indudablemente, la definición de los derechos y deberes de los usuarios de las residencias. Salvo honrosas excepciones, buena parte de las leyes trasladan la concreta regulación de este servicio público a normas reglamentarias.

Como hemos indicado, la mayor parte de las prestaciones de los denominados "Servicios Sociales" dirigidas a las personas mayores no están instituidas legalmente como derechos exigibles. Falta esa condición de exigibilidad para que puedan considerarse derechos propiamente, pues la ley se refiere a las prestaciones sociales con términos vagos, indeterminados y retóricos tales como el "fomento", la "potenciación de servicios", la "toma en consideración", etc., que carecen de valor impositivo. La pretendida regulación legal de estos derechos constituye meras declaraciones de intenciones que no vinculan en medida alguna a los poderes públicos, no siendo, por tanto, exigibles por los ciudadanos.

Esta realidad desvela una actitud poco rigurosa en la exigencia de normas con rango de ley que definan con precisión el contenido de los derechos y de las obligaciones de los usuarios de las residencias y establezcan, en correspondencia, los modos y conductas que deben primar en la actuación de los profesionales que los atienden.

A nuestro juicio, corresponde a la ley regular, como mínimo, lo siguiente:

a) El diseño básico del servicio residencial para las personas mayores, definiendo con suficiente precisión los niveles de calidad y de prestaciones exigibles. Reglamentariamente se deben fijar los ratios e indicadores de calidad que permitan homologar las diversas facetas de las actividades que se prestan: instalaciones, espacios mínimos, titulaciones y número de profesionales, etc.

b) La Carta de derechos de los usuarios de las residencias de la tercera edad.

c) El esquema básico del contenido que debe tener un reglamento interno de centro, entre otras cuestiones, la relación de derechos y obligaciones de los residentes y el modo de participación de

éstos en los órganos de la Institución, entre otros aspectos de funcionamiento y orden.

d) El régimen de las aportaciones económicas de los residentes.

e) El régimen sancionador.

Algunos de estos aspectos tienen trascendencia constitucional, como el derecho a la integridad física y moral; igualdad de trato sin discriminación; derecho a la intimidad y al respeto a la dignidad de las personas; derecho a la libertad y seguridad; y el derecho a la inviolabilidad de sus comunicaciones, entre otros derechos constitucionales que ostentan todos los ciudadanos.

Otros deben calificarse de esenciales para la debida gestión de los servicios públicos, como es el conocer qué prestaciones y qué niveles de calidad tiene derecho a exigir cada usuario de las residencias; cuáles son sus derechos y obligaciones; qué aportaciones económicas debe sufragar; cuál sea el esquema orgánico de los Centros para permitir la participación del usuario, entre otros. En definitiva, qué puede esperar el residente de este servicio y cuáles son las reglas de juego que le van a marcar su estancia en la residencia.

A nuestro juicio, corresponde a los poderes públicos analizar estas cuestiones y plasmar en norma con rango legal los aspectos esenciales de este servicio público, sin perjuicio del ulterior desarrollo reglamentario que los desarrolle y concrete.

Debemos afirmar que, lamentablemente, todavía no existe una conciencia clara de la necesidad de que la ley ordene este servicio público en sus aspectos básicos de forma completa, flexible pero rigurosa, respondiendo a las exigencias de calidad y de eficaz protección a los derechos de nuestros mayores. No debe caerse en la equivocada conclusión de que la ausencia de reglas implica un mayor grado de libertad para ejercitar los derechos individuales, cuando lo cierto es que el vacío legal tiene como efecto la ausencia de derechos y libertad de la parte más débil, de los ancianos.

3. DERECHOS BÁSICOS RELATIVOS A LOS CENTROS RESIDENCIALES PARA LA TERCERA EDAD.

Para poder visualizar con detalle el conjunto de derechos de los usuarios, comenzaremos por destacar los principios básicos y generales que permiten el despliegue de derechos que pueden ejercerse cotidianamente en las residencias, y que conforman un marco jurídico de protección necesario para las personas mayores. Estos principios serían los siguientes:

- Privacidad y confidencialidad
- Dignidad
- Autonomía
- Calidad de vida
- Conocimiento y defensa de sus derechos
- Participación en la gestión

PRIVACIDAD Y CONFIDENCIALIDAD

En fundamento a este principio de privacidad los residentes ostentan un conjunto de derechos que conforman su intimidad personal y relacional, sin que otras personas puedan impedir su ejercicio. Entre otros, serían los siguientes:

- Disponer de espacios de uso privado, que se utilicen en las condiciones que el residente desee, y que puedan preservarse con llave.
- Disponer de un armario particular para guardar sus pertenencias bajo llave.
- Adecuar esos espacios a la decoración y gusto, en la medida de lo posible, pudiendo colocar sus propios enseres, adornos y recuerdos.
- Compartir su habitación con su pareja; recibir visitas internas y externas pudiendo tener un mínimo de privacidad, tanto en la habitación particular como en lugares destinados a tal fin; y posibilidad de comunicarse telefónicamente o mediante otros medios, con quien lo deseen, respetándose en todo caso el derecho a la confidencialidad.
- Conocer su expediente de usuario de la residencia, tener capacidad de decisión sobre la utilización del mismo por terceras personas ajenas al centro, y estar garantizada la confidencialidad de los datos de cualquier índole que figuren el expediente.

DIGNIDAD

Mediante este principio se reconoce el valor intrínseco de las personas, con pleno respeto de su individualidad y de sus capacidades personales. El respeto a la dignidad implica para los usuarios:

- Ser tratados por los profesionales de los centros y demás usuarios con respeto pleno a la situación y necesidades de cada cual, en particular, respetando sus valores culturales propios, y a no sufrir discriminación alguna por razón de edad, sexo, raza, religión, ideología o cualquier otra circunstancia.
- Recibir un trato eficiente, afable y respetuoso, y ser llamados por su propio nombre.

- No ser objeto de restricciones a sus movimientos, tanto físicas como mediante productos farmacéuticos que no les hayan sido médicamente prescritos.

- No estar obligados a realizar actividades que no formen parte de su plan de atención.

- Ver respetadas sus necesidades sexuales.

- No ser obligados a actuar en contra de su voluntad.

- Expresarse libremente, siempre con respeto a los demás y respetando las normas mínimas de orden y convivencia, y transitar libremente.

- Morir dignamente, respetándose su libre voluntad.

AUTONOMÍA

Se entiende por autonomía la posibilidad de actuar y pensar de forma independiente, incluso cuando eso suponga la asunción, bajo la responsabilidad del residente, de ciertos niveles de riesgo aceptables conforme a las condiciones físico-psíquicas del mismo. Implica la posibilidad de elegir libremente entre una serie de opciones, y supone el reconocimiento de los siguientes derechos:

- Ser considerados capaces de elegir su modo de vida y de adoptar sus propias decisiones, salvo en casos de incapacidad declarada judicialmente.

- Ser consultados acerca de los servicios que se prestan en las residencias para poder opinar y participar en su mejora.

- Acceder a una información completa y comprensible sobre las cuestiones que afecten al usuario.

- Tener la posibilidad de rechazar su participación en actividades o prestaciones que no deseen.

- Disponer y administrar sus propios bienes mientras que conserven sus facultades intelectuales y no hayan sido declarados incapaces. Conocer el precio que comporta la estancia y de los demás servicios que se prestan en la residencia.

CALIDAD DE VIDA

La calidad de vida no sólo implica disfrutar de salud física y tener cubiertas las necesidades elementales sino también la posibilidad de desarrollar aspiraciones personales y potencialidades de cada persona, lo cual supone:

- Disfrutar de un entorno seguro y confortable, de apoyo e incentivo para estimular las capacida-

des físicas, intelectuales, emocionales y sociales, lo que conlleva desarrollar al máximo la autonomía de los residentes.

- Disfrutar de un entorno en el que se de prioridad a los derechos de los usuarios en vez de a los intereses de la organización.

- Respetar, en todo caso, el estilo de vida al que han optado los residentes.

- Prestar los servicios de forma personalizada y de calidad, acorde con las necesidades específicas de cada usuario.

- Regular el acceso o el reingreso a la residencia de la forma menos traumática para el anciano que permita facilitar su adaptación al nuevo medio residencial.

- Mantener las relaciones con su entorno familiar, afectivo y social habitual.

- Acceder con facilidad a todos los profesionales y servicios de salud, servicios sociales, ocio, educación y análogos.

CONOCIMIENTO Y DEFENSA DE SUS DERECHOS

Se entiende por conocimiento y defensa de los derechos la posibilidad de acceder a los cauces que permiten el ejercicio efectivo de los derechos. El respeto de este derecho implica para los usuarios:

- Ser informados por escrito y verbalmente, en un lenguaje adaptado a su nivel y capacidad de entendimiento, de sus derechos y obligaciones, en especial de las normas y reglamentos sobre el funcionamiento y la organización del centro.

- Poner a su disposición el contrato escrito donde se recojan los términos, condiciones y demás estipulaciones de la estancia en la residencia.

- Facilitar al residente el ejercicio de los derechos cívicos.

- Tener establecido un procedimiento formal de reclamación, que permita de una forma fácil y rápida la defensa de sus derechos e intereses legítimos e impugnar actuaciones del centro ante instancias externas.

PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DEL CENTRO RESIDENCIAL

La efectiva participación supone que el residente pueda colaborar activamente en la marcha y buena gestión del centro, lo cual implica que se regulen algunos aspectos organizativos y el reconocimiento de derechos, esto es:

- Que existan en cada residencia órganos de participación donde los usuarios mediante representación puedan informarse e informar sobre los servicios, colaborar en la planificación, diseño y gestión de las distintas prestaciones y disponer de facultades de control.

- Participar en las evaluaciones internas y externas que se realicen sobre el funcionamiento del centro y a conocer los resultados de las mismas.

- La regulación de un sistema de quejas y sugerencias destinadas a mejorar el funcionamiento del centro.

4. OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS.

En correspondencia al conjunto de derechos que conforman el modo de protección de las personas mayores residentes, se precisa relacionar, brevemente, las obligaciones cuya exigencia hace posible el funcionamiento de los centros. Este conjunto de deberes es básico en toda organización de convivencia y se puede limitar a la exigencia de cumplimiento de las normas que rigen el centro para asegurar el respeto a los derechos de los demás usuarios y profesionales, y que, asimismo, se puede derivar de la relación contractual o pacto asumido por cada residente y la organización prestataria del servicio.

- Conocer y cumplir el contenido del reglamento interior.

- Guardar las normas de convivencia y respeto mutuo.

- Utilizar adecuadamente las instalaciones y servicios del centro.

- Poner en conocimiento de la Junta de Gobierno, del Director o de los profesionales que en cada caso se señalen, las irregularidades o anomalías que observen en el funcionamiento, la organización o las instalaciones del centro.

- Abonar puntualmente el precio que por los servicios prestados les corresponda, de acuerdo con la normativa vigente.

- Colaborar, en la medida de las posibilidades de cada persona, en el desarrollo de las actividades de la residencia.

- Y, en general, no impedir ni mermar el ejercicio de los derechos por los demás usuarios y profesionales.

Ciertamente muchos aspectos de la vida cotidiana en el ámbito residencial plantean verdaderos conflictos de intereses entre los derechos de

los usuarios y los objetivos de la institución, o entre los derechos de los usuarios y los de los profesionales, o incluso entre los de unos y otros usuarios, se manifiesten o no de forma expresa, los cuales deben reconducirse siempre mediante la mediación, el diálogo eficaz y el respeto a los derechos regulados en normas debidamente aprobadas.

5. EL REGLAMENTO DE RÉGIMEN INTERIOR.

Para ayudar a los usuarios y a los profesionales a solucionar los conflictos que pueden darse en los centros, resulta indispensable, a nuestro juicio, la existencia de un reglamento de régimen interior de cada centro, donde se regule, expresamente y por escrito, las peculiaridades del centro, su organización y funcionamiento, los derechos y obligaciones de los usuarios y de los profesionales, y los procedimientos y órganos de decisión, participación y reclamación destinados a garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, pues es un elemento normativo esencial para que el usuario de las residencias mantenga su condición de ciudadano sujeto de derechos exigibles, siguiendo el procedimiento adecuado y prefijado, y de deberes que debe cumplir también como ciudadano y usuario.

Más allá del debido respeto y de la mera buena fe de las partes implicadas, el reglamento destaca como un instrumento jurídico que protege y beneficia a todas las partes implicadas -usuarios, personal e institución-, porque establece criterios que evitan la arbitrariedad y el subjetivismo; favorece la toma de decisiones mediante la implantación de procedimientos que todos conocen y deben respetar, y, por ende, el adecuado ejercicio de los derechos.

La ausencia de reglamentación induce a comportamientos fundados en normas implícitas, no comprobables, basadas en concepciones subjetivas en las que pueden aflorar criterios que conceptualizaban las residencias como asilos de beneficencia. Estas concepciones, felizmente superadas, aun pueden pervivir en nuestros días y favorecen que, en numerosos casos, los residentes tiendan a interpretar muy restrictivamente sus derechos ante la ausencia de reglas claras y conocidas, lo cual unido al hecho de la edad hace que las personas mayores sean menos exigentes y conformistas en la defensa de sus derechos.

Además, no resulta fácil observar los conflictos existentes en el marco residencial, ya que son muy escasos los que llegan a manifestarse, por las mismas razones antedichas. Con todo, hemos

observado que los profesionales se guían básicamente por un criterio que estiman correcto y legítimo: encontrar soluciones que garanticen la protección de las personas residentes y, al mismo tiempo, eviten perjuicios o riesgos de los que pudieran derivarse responsabilidades para la institución. Esta forma de actuar, aunque sea razonable, origina actitudes sobreprotectoras, si se intenta favorecer la posición de los usuarios, o abusivas y limitadoras de los derechos de los ancianos, si se pone el énfasis en la defensa de la Institución residencial. Lo que en cualquier caso resulta indudable es que las relaciones entre profesionales, usuarios e Institución son bastante complejas y pueden ser origen de conflictos, como ocurre en cualesquiera relaciones cotidianas de convivencia tan cercanas como las que se dan en estos centros.

Es necesario, por consiguiente definir con la máxima precisión un marco normativo sobre esta materia que ofrezca criterios válidos que fijen las distintas posiciones entre usuarios y profesionales para establecer el necesario equilibrio entre derechos y obligaciones de unos y otros, y entre la obligada garantía de seguridad y el libre ejercicio de derechos por los residentes. En definitiva, se deben introducir normas de funcionamiento que permitan conciliar razonablemente los derechos y legítimos intereses de los usuarios y los de la institución y profesionales que trabajan en ella, conciliando la seguridad, que ha de estar plenamente garantizada, y la necesaria libertad, sin más límites que los justos y razonables.

En este sentido, señalaremos que los derechos de las personas sólo pueden limitarse en cuanto afecten al ejercicio de los derechos de los demás, y perjudiquen la convivencia dentro del centro. Estos supuestos son los que deben ser objeto de regulación en el reglamento de régimen interior, que, como norma de rango inferior, se ha de aprobar conforme a la ley y reglamentos de desarrollo aplicables.

Por otra parte, también cabe la limitación de derechos de los residentes cuando su ejercicio represente un riesgo evidente para la integridad física del usuario. En estos supuestos será preciso que se haya tramitado previamente el procedimiento de incapacitación ante el juez. También resultan asimilables los casos diagnosticados de confusión mental que, incapacitando parcialmente para ejercer determinadas actividades o para tomar determinadas decisiones, no afectan a la totalidad del ámbito de decisión del afectado.

Para estos supuestos, el juez debe determinar, con el asesoramiento necesario, el alcance y

extensión de la incapacitación y los ámbitos en los que, por lo tanto, debe ejercerse la tutela por parte de la Institución. Corresponde al juez evaluar los posibles riesgos que asume una persona al realizar determinadas actividades cuando se encuentran limitadas sus facultades mentales, y decidir sobre la conveniencia de imponer restricciones a la libertad de decisión del afectado concretadas en determinados aspectos.

CONTENIDO BÁSICO DEL REGLAMENTO DE RÉGIMEN INTERIOR.

Los contenidos básicos que se han de regular en un reglamento de centro serían los siguientes:

a) Principios básicos:

- Garantizar en primer término la integración del residente en el centro y en el nuevo entorno colectivo al que se ha trasladado, respetando el régimen de vida residencial.

- Respeto a la individualidad, autonomía e intimidad de cada residente.

- Definición de las necesidades básicas mediante una "atención integral óptima a los residentes".

- Participación de los residentes en la gestión y prestación de servicios.

- Publicidad e información sobre el contenido del reglamento, para que constituya efectivamente el marco normativo básico de convivencia, de organización y de funcionamiento de los servicios, para que sea conocido por todos los implicados y sirva de referente en la vida cotidiana.

- b) Órganos directivos y de participación del centro. Donde se plasme el modo en que los residentes pueden ejercer su derecho a la participación en los asuntos que les afecten (reforma del reglamento y normas de funcionamiento, programa anual de actividades, mejoras de instalaciones y reformas, información sobre la gestión del centro, participación en procesos electorales internos, iniciativas,...)

c) Derechos y obligaciones de los residentes.

- d) Sistema de quejas, sugerencias y modos de reclamación.

e) Régimen de visitas y salidas.

- f) Instalaciones y reglas de funcionamiento y de prestación de los servicios de que disponen los residentes (habitaciones particulares y espacios comunes; comedores y régimen alimenticio; lavandería, limpieza, conserjería, etc.).

g) Régimen de infracciones y sanciones para garantizar no sólo los derechos del resto de residentes sino de forma especial los del presunto infractor, así como el procedimiento sancionador destinado a garantizar la debida defensa, todo ello para asegurar la existencia en cada centro de un ambiente armónico de convivencia. A estos efectos, el reglamento de centro ha de fundarse en la ley y normas reglamentarias de superior rango para delimitar los tipos infractores, sanciones y demás elementos que conforman el derecho sancionador, conforme exige el principio de legalidad en materia sancionadora.

Problemas que genera la ausencia de reglamento

La carencia de reglamento de régimen interior, es decir, de unas reglas de juego o marco normativo que regule, expresamente y por escrito, la organización de los centros, su funcionamiento, el régimen de los derechos y obligaciones de los usuarios, los procedimientos para su ejercicio, y órganos de decisión, participación y reclamación, puede tener graves consecuencias para los residentes.

Como hemos señalado, cuando no hay un marco normativo claro, las pautas relacionales entre usuarios y profesionales tienden, de forma natural, a concepciones ligadas al pasado institucional en el que los residentes no eran sujetos de derecho sino puramente beneficiarios asilados que debían aceptar lo que la Institución decidiera sobre el servicio, de modo que el deseable equilibrio de poderes entre residentes y los profesionales, basculaba siempre del lado de éstos últimos.

En efecto, debemos de partir de la idea de que ningún establecimiento residencial, ni tan siquiera el más aparentemente abierto y democrático, o que goce de mayor prestigio en la comunidad, está libre de esa inercia latente que asimila las residencias con los antiguos asilos de beneficencia, cuando en la actualidad la financiación de estas se hace también con los medios propios de los residentes, aunque puedan ser importantes las aportaciones públicas.

En definitiva, hay que denunciar que la ausencia de un marco normativo que incluya la carta de derechos y de obligaciones, favorece la arbitrariedad, induce la aplicación de supuestas normas que no se han aprobado ni son conocidas por los residentes y favorece que, en numerosos casos, los residentes tiendan a interpretar muy restrictivamente qué derechos pueden exigir como ciudadanos libres.

Tampoco debemos olvidar otro aspecto esencial para comprender que los usuarios de los servicios residenciales carecen de una posición de fuerza, por lo que tienden a ser acrílicos con el sistema y aceptan lo que se les ofrece sin exigir sus derechos. Tal conformismo que, naturalmente, tiene excepciones, puede obedecer, entre otras, a las siguientes razones:

- Muchos residentes son personas ancianas que han superado ampliamente los 65 años de edad, lo que hace que el riesgo de indefensión efectiva sea mayor.

- Disponen de menos recursos económicos que cuando eran más jóvenes y podían disponer de ingresos más altos. Tras la jubilación los ingresos habituales que recibían sufren una importante disminución, lo cual, lamentablemente, tiene una indudable trascendencia pues en nuestra sociedad se vincula el valor personal, la autoestima, con la capacidad económica.

- Las condiciones de vida anteriores al ingreso en la residencia, pudieron ser bastante duras en algunos casos, pues se dieron en el contexto social anterior, aunque todavía reciente, que era propicio a la sumisión de los ciudadanos frente a los que ejercían alguna forma de poder. De modo que para esas personas aun puede ser difícil de comprender, en toda su extensión, lo que significa ser sujeto de derechos y deberes como ciudadanos de una sociedad democrática.

- El hecho del ingreso en una residencia se percibe, en algunos casos, aun hoy, como un síntoma de fracaso personal y social, que ha llevado al anciano a un estado de semiabandono familiar, que, por unas u otras razones, se ve abocado como única solución a dejar su domicilio habitual y su entorno, y a servirse de una residencia donde otros como él quedan apartados de la sociedad esperando el fin de su existencia.

- También el mero hecho de haber alcanzado la vejez, después de vivir muchos años, hace que perdamos expectativas e ilusiones, lo cual puede favorecer las actitudes conformistas y generar desconfianza hacia los cambios.

- Asimismo, es frecuente que los residentes valoren el haber conseguido una plaza en la residencia como algo graciable en vez de como un derecho subjetivo exigible, dado que la demanda es superior a la oferta, y que los precios de las residencias pueden ser bastante prohibitivos para muchos si no fuera por las ayudas que prestan las Administraciones Públicas. Por ello, los residentes tienden a ser poco críticos con el sistema y acep-

tan de buen grado lo que les ofrece la Institución sin exigir sus derechos.

Lo cierto es que este cúmulo de factores determinan que las pautas de conducta de muchos residentes sean poco exigentes y estén constreñidas más allá de lo razonable. La insuficiencia del marco normativo actual no hace sino reforzar estas actitudes y determina el desequilibrio de poderes que detentan residentes y los profesionales, en perjuicio de aquéllos. De hecho, la carencia de reglamentación exige de los residentes una actitud sumisa ante el personal, que se encuentra investido de una autoridad que no se fundamenta en las normas sino en la superior posición que ocupan. Por ello resulta imprescindible la existencia en cada centro de este instrumento de convivencia que es el reglamento de régimen interior.

04 VALORACIÓN GENERAL DE LAS MATERIAS OBJETO DE QUEJA DURANTE EL AÑO 2004

4.1. ASPECTOS GENERALES

INTRODUCCIÓN

Como hemos venido indicando a lo largo de nuestros anteriores informes anuales, correspondientes a la actividad de la Institución en los años 2001, 2002 y 2003, la labor de supervisión de las diferentes 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 viene materializando con carácter general a través de las diferentes quejas que los ciudadanos y ciudadanas formulan en relación con el funcionamiento de dichas entidades, en especial Gobierno de Navarra y Entidades Locales de Navarra.

Sin ser la única forma a través de la cual se da cumplimiento a las funciones asignadas a esta Institución de defensa y mejora de los derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas, y de ello son fiel reflejo los diferentes informes especiales que hemos venido elaborando en estos años sobre distintas materias, no cabe duda que las quejas que se nos presentan constituyen un elemento destacado y fundamental, no sólo en la percepción social que los ciudadanos tienen del funcionamiento de los diferentes servicios públicos y de la propia Administración, sino que también contribuyen de alguna forma a detectar aquellos campos de la actividad de las administraciones que mas deficiencias o carencias presentan en sus relaciones con los ciudadanos.

De esta forma, en nuestro informe anual dedicamos un apartado destacado a describir amplia-

mente las quejas que se nos han venido formulando a lo largo del correspondiente año, y de ello damos cuenta detallada en el volumen que se adjunta al presente informe en formato CD, donde pueden examinarse a texto completo las quejas más significativas presentadas y las recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias que se han formulado desde la Institución a las distintas administraciones afectadas. Todo ello debidamente estructurado por materias o áreas y con indicación de los asuntos sobre los que versan dichas quejas para una más fácil búsqueda y lectura de ellas, con indicación asimismo del resultado de nuestra actuación en cada una los asuntos reseñados.

Con ello no hacemos sino dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 37.1 de nuestra ley foral reguladora que determina que en el informe anual se debe dar cuenta "del número y tipo de quejas presentadas, de aquéllas que hubiesen sido rechazadas y sus causas, así como de las cuestiones que fueron objeto de investigación y del resultado de la misma, especificando las advertencias, sugerencias, recordatorios o recomendaciones admitidas por la Administración".

De todos estos aspectos, como puede comprobarse a lo largo del presente informe anual, damos cuenta en los diferentes apartados que dedicamos a exponer los resultados e incidencias más destacadas de la actividad supervisora desarrollada a lo largo del año.

No obstante, en el apartado en que nos encontramos venimos realizando también en los distintos informes anuales una labor de síntesis o resumen de las materias más destacadas que han sido objeto de estudio y análisis por nuestra parte, todo ello igualmente expuesto de conformidad a las áreas en las que venimos estructurando o clasificando la actividad supervisora relacionada con las quejas. Con ello pretendemos ofrecer una visión rápida y general sobre los distintos temas que nos han sido planteados, permitiendo de esta forma una primera aproximación a los diferentes asuntos que han sido objeto de queja y análisis por nuestra parte.

Todo ello, como decimos anteriormente, sin perjuicio de optar por el oportuno reflejo en un volumen aparte en formato CD y de forma extensa aquellas quejas que consideramos más significativas, en el convencimiento de que esta medida, que ya hemos adoptado en anteriores informes anuales, contribuye a mejorar y profundizar en las relaciones que mantenemos con las distintas administraciones.

En este sentido, venimos destacando que sin la colaboración de las Administraciones Públicas con las que nos relacionamos no sería posible el cumplimiento de la función que tiene encomendada esta Institución. Es por ello que continuamos, no sólo poniendo especial cuidado en el contenido y solidez de nuestras resoluciones desde un punto de vista argumental y técnico, sino que, cada vez que tenemos ocasión de ello, venimos exigiendo de dichas administraciones similar esfuerzo en la transmisión de sus posicionamientos ante nuestras indicaciones o solicitudes de información.

Y ello no sólo consideramos que debe observarse por lo que se refiere a la posición de esta Institución en sus relaciones con dichas administraciones, sino que, y es lo más importante, debe de hacerse igualmente desde el punto de vista de la posición del ciudadano o ciudadana que ha formulado la queja, el cual tiene derecho a obtener una adecuada respuesta a sus planteamientos, tanto por parte nuestra como por parte de la Administración a la que va referida la queja en cuestión.

Por tanto, con el reflejo de estas quejas en volumen aparte de una forma extensa y detallada, tratamos de alguna manera de que quede la debida constancia de la manera en la que, por nuestra parte, venimos tratando de articular esas relaciones con las distintas administraciones a que van referidas las quejas, así como la forma en que éstas vienen atendiendo nuestros requerimientos en este sentido que, como puede comprobarse es muy variado y heterogéneo.

Pasamos por tanto a reflejar a continuación en esta parte del informe referido a la actividad supervisora una visión general de las distintas cuestiones más destacadas que nos han sido planteadas en cada una de las áreas o materias en que hemos estructurado nuestra acción supervisora –Agricultura, Educación, Hacienda, Interior, Urbanismo, etc.–, con la perspectiva, además, de los ejercicios anteriores en los que se ha efectuado similar labor.

AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

En materia de Agricultura, y si bien han disminuido los casos con respecto a años anteriores, han vuelto a presentarse quejas relacionadas con los procesos de concentración parcelaria, fundamentalmente referidas a la falta de información en algunos de sus aspectos procedimentales, así como sobre la clasificación y valoración de las tierras afectadas por los mismos, al considerar en algunos casos las personas afectadas que las fincas de reemplazo no guardan relación en cuanto a calidad con las que habían sido aportadas al proceso de concentración.

Si bien en algún caso se he efectuado alguna indicación a la Administración para que facilitase determinada información a los interesados, no apreciamos motivos fundados para corregir el proceso seguido en los casos de discrepancia en las valoraciones de las fincas de reemplazo.

También se nos han formulado quejas en relación a la escasa de información que en ocasiones se facilita en determinadas entidades locales a aquellos vecinos que tienen interés en acceder a los aprovechamientos comunales, así como a las condiciones de autorización que algunas de estas entidades vienen estableciendo para la utilización p. ej. de pistas forestales con ocasión de la realización de distintos aprovechamientos forestales.

En lo que se refiere al apartado de Comercio y Consumo y por retomar un asunto que fue objeto de un tratamiento especial por parte de esta Institución en el año anterior, nos ocupamos igualmente de alguna queja referida al proceso de adjudicación de los puestos de venta fijos en las Fiestas de San Fermín, proceso que en el año 2004 sufrió serias variaciones con respecto al año anterior como consecuencia de las quejas que se habían recibido en relación con la forma de adjudicar estos puestos.

En concreto, y por lo que se refiere al año objeto de este informe, intervinimos ante el Ayuntamiento de Pamplona, y éste admitió nuestro planteamiento, con el fin de que alguno de los requisitos y exigencias contemplados en el condicionado elaborado para la admisión de solicitantes a la subasta para la concesión de estos permisos pudiesen acreditarse posteriormente, caso de resultar adjudicataria de alguno de ellos la persona en cuestión, ya que su acreditación con anterioridad suponía en algunos casos un desembolso económico de cierta consideración.

Hemos tenido ocasión de analizar igualmente algunas quejas relacionadas con la tramitación que se sigue como consecuencia de las reclamaciones que determinados ciudadanos efectúan en materia de consumo.

Así nos hemos encontrado con un supuesto en el que, por problemas de sustitución de determinado personal que se dedicaba a tramitar estos expedientes, una reclamación de estas características permaneció paralizada casi dos años, sufriendo retrasos importantes por esta misma causa otro importante número de expedientes similares, todo lo cual motivó que efectuásemos la correspondiente recomendación al Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo del Gobierno de Navarra para que se adoptasen

urgentemente las medidas necesarias encaminadas a evitar situaciones de retraso indebido en la tramitación de denuncias, de modo que el denunciante pueda obtener una comunicación sobre la incoación o no del procedimiento sancionador de forma ágil y en un tiempo razonable.

Igualmente en esta materia, se nos han comenzado a presentar quejas relacionadas con la actuación de la Junta Arbitral de Consumo de Navarra, bien por no admitir éstas determinadas cuestiones a arbitraje por falta de competencia o bien por la propia decisión adoptada por la misma en alguno de los casos sometido a su conocimiento.

A estos efectos debe tenerse en cuenta que, si bien la Junta Arbitral de Consumo es un organismo dependiente del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo del Gobierno de Navarra, la actividad desarrollada por aquella no puede circunscribirse en el ámbito de la actividad administrativa, en sentido propio, susceptible de supervisión por esta Institución, dada la naturaleza de las Juntas Arbitrales, del convenio arbitral que da origen al mencionado arbitraje y del laudo, en consecuencia.

Es, como decimos, la peculiar naturaleza de toda Junta Arbitral, sea o no de consumo, del convenio arbitral, de las materias sometidas a su consideración y del laudo arbitral lo que determinan que las decisiones de la Junta queden fuera de nuestro ámbito de actuación. Esto es así porque el convenio arbitral no es sino un acuerdo por el que ambas partes, la empresa y el consumidor, conjunta o separadamente, expresan su voluntad de someter a la decisión de terceros, los árbitros de la Junta, la solución de las controversias que puedan surgir en el ámbito de la relación contractual existente entre ambos.

El efecto principal de este convenio arbitral es que obliga a las partes a estar y pasar por lo que decidan los árbitros, ya que, en definitiva, las partes se obligan por el convenio a someter la decisión de sus controversias al criterio, de derecho o de equidad, de terceros y a dar efectivo cumplimiento a la decisión adoptada.

Es por ello que la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje al delimitar el objeto del mismo, las cuestiones que pueden ser sometidas a la decisión de los árbitros, restringe éste a "las materias de libre disposición conforme a derecho," es decir, aquellas materias que las partes podrían someter a contrato, sobre las que pueden disponer y transigir, quedando fuera, en general, las cuestiones en las que existe un importante com-

ponente de orden público, las que afectan al estado civil de las personas, derechos y obligaciones personalísimos. En consecuencia, la Ley declara supletoriamente aplicable al convenio arbitral las normas generales sobre contratos.

Como decíamos, por el convenio arbitral las partes se obligan a someter a la decisión de los árbitros la solución de su controversia y a cumplir lo así decidido. En consecuencia, el artículo 11 de la Ley de Arbitraje dispone que "el convenio arbitral obliga a las partes a cumplir lo estipulado e impide a los tribunales conocer de las controversias sometidas a arbitraje, siempre que la parte a quien interese lo invoque mediante la declinatoria." Ya la Disposición Final 8ª de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 7 de enero de 2000, al modificar la anterior Ley de Arbitraje de 1988, así lo establecía, añadiendo como única posibilidad de dejar abierta la vía judicial: que las partes que convinieron el arbitraje renuncien ambas al mismo (ya que la renuncia unilateral supondría en realidad un supuesto de incumplimiento).

La Ley, en definitiva, atribuye al laudo arbitral el valor de cosa juzgada (artículo 43 de la Ley de Arbitraje), pudiendo cualquiera de las partes instar la ejecución forzosa de lo decidido, exigir su cumplimiento al Juzgado de Primera Instancia del lugar en que se dictó el laudo, como si de una sentencia judicial se tratara.

Sólo en casos muy excepcionales, los mismos que los previstos para la revisión de sentencias firmes, puede revisarse judicialmente el laudo: si el laudo hubiera sido ganado injustamente en virtud de cohecho, violencia o maquinación fraudulenta, si después de dictado el laudo se obtuvieran documentos decisivos de los que no se hubiera podido disponer con anterioridad por fuerza mayor.

Si bien las notas caracterizadoras anteriormente expuestas son predicables del arbitraje, en general, y, por tanto, del arbitraje de consumo, en particular, éste último queda, además, circunscrito al ámbito propio de la Ley 26/1984 General para Defensa de Consumidores y Usuarios. El artículo 31 de esta Ley prevé, así, el arbitraje entre las garantías que se establecen en beneficio del consumidor.

En desarrollo de esta Ley, el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, que regula el sistema arbitral de consumo, establece en su artículo 2.1 que el sistema arbitral de consumo tiene por finalidad atender y resolver con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes las quejas o reclamaciones de los consumidores y usuarios, en relación a sus derechos legalmente reconocidos. Es decir, en el ámbito de protección de los derechos

del consumidor que diseña la Ley de Defensa de los Consumidores (derechos que se enumeran en su artículo 2º), perfilándose el ámbito general de protección del consumidor en el artículo 1º, donde se declara que “en todo caso, la defensa de los consumidores y usuarios se hará en el marco económico diseñado en el artículo 38 CE...”, (en el marco de una economía de mercado).

BIENESTAR SOCIAL

En el apartado de Bienestar Social no podemos dejar pasar la oportunidad de incluir de nuevo una necesaria referencia a la situación en que se encuentran todavía muchas personas, carentes de los recursos que les garanticen unos mínimos de dignidad en sus condiciones de vida y que se ven abocadas a desenvolverse por debajo incluso de los umbrales de la pobreza.

Una de las características del Estado de Bienestar es la “responsabilidad 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 moderna y democrática”.

Por ello, se hace necesario el decidido compromiso de los poderes públicos en tratar de atajar este tipo de situaciones, garantizando las prestaciones materiales que permitan cubrir las necesidades básicas vitales de las personas que se encuentran en estas difíciles circunstancias.

En este apartado que estamos analizando, lógicamente, la mayor parte de las quejas tienen que ver con la actividad prestacional en esta materia, comprendida fundamentalmente por las Ayudas que a este respecto están establecidas por las distintas administraciones, en especial el Gobierno de Navarra.

Hemos seguido analizando en este sentido aquellos casos en que se solicitan ayudas para atención domiciliaria, cuyos requisitos de concesión ya fueron examinados por esta Institución en el año anterior y como consecuencia de lo cual manifestamos al Departamento de Bienestar Social la necesidad de regular el régimen de ayudas de un modo distinto al que lo venía haciendo para promover debidamente la atención y cuidado de aquellas personas que, por razón de su edad, tienen una posición más vulnerable que los restantes ciudadanos.

A este respecto considerábamos que la desigualdad de trato que se deducía de la Resolución que regulaba estas ayudas era irracional e injustificable, y violaba principios constitucionales como

el de igualdad, pues al analizar el caso concreto que se sometía a nuestra consideración, no parecía razonable que el hecho de cumplir 65 años tuviera relevancia jurídica alguna para calcular los ingresos mínimos vitales, pues escapa a toda lógica que las ayudas disminuyan, o incluso desaparezcan, conforme aumenta la edad de las personas destinatarias. Consideramos que era irracional e injusto que los límites máximos de ingresos permitidos para tener derecho a las ayudas se reduzcan a más de la mitad cuando se cumplen los 65 años, que es una edad en la que precisamente más se pueden necesitar. Indudablemente con tales criterios entendíamos que no se demostraba precisamente una adecuada sensibilidad hacia los problemas que pueden padecer las personas mayores.

Pues bien, pese a tales argumentos, debidamente trasladados en su momento al Departamento de Bienestar Social, hemos tenido conocimiento, a través de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, de las condiciones de concesión de estas ayudas para 2004 que coinciden básicamente con las existentes con anterioridad.

No obstante esta circunstancia a que hacemos referencia, que podríamos calificarla como de carácter más bien formal o secundario, debe llamarse la atención en relación con estas ayudas y apoyos en el sentido de que, en el fondo, además de resultar en muchos casos del todo punto insuficientes, no dejan de ser sino una solución o medida provisional a una problemática existente que debe de ser abordada a través de una regulación global sobre la protección social a la dependencia, en estos momentos en fase de estudio y debate como consecuencia de la reciente presentación por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del Libro Blanco sobre la atención a las personas dependientes en España.

En esta dirección se enmarca la presentación a lo largo del primer trimestre de 2005 del Informe Especial en el que hemos venido trabajando desde los últimos meses del año 2003 sobre “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra” y al que ya hacíamos referencia precisamente en el informe anual correspondiente a dicho año respecto al enfoque y contenidos del mismo.

Continuando con las cuestiones sobre las que han versado las quejas en este apartado, debe indicarse que de nuevo se han vuelto a presentar quejas relacionadas con la exigencia por parte del Instituto Navarro de Bienestar Social de deudas generadas por estancia en Residencias de Tercera Edad, si bien en lo referente a esta materia, cuando menos en los casos que hemos analizado, y

pese a que algún aspecto formal hemos considerado susceptible de mejora, se constata que se ha generalizado el trámite de remisión anual a los interesados de la información sobre la cuantía a que va ascendiendo dicha deuda.

De otra parte han sido frecuente los casos en que se nos han planteado quejas como consecuencia de una deficiente información sobre los programas o recursos asistenciales a los que tienen derecho los ciudadanos de la Comunidad Foral.

En este sentido debe reconocerse en primer lugar que, no sólo la información escrita debe de ser utilizada en estos casos, tal y como se nos demandaba por quiénes han formulado quejas al respecto, sino que también, dada precisamente la materia a la que va referida, una atención personalizada se nos antoja en muchos casos fundamental para una correcta canalización de estos programas o recursos, además del adecuado apoyo a las personas afectadas, en la consecución de este tipo de ayudas o recursos.

Sin perjuicio de lo anterior, y de las intenciones que nos expuso el Departamento de Bienestar Social sobre la posibilidad de crear una guía que reúna los Centros, Servicios y Prestaciones en soporte informático y configurada de tal modo que pueda imprimirse por unidades de información, pudiendo obtener esta información el ciudadano directamente o a través de los Servicios Sociales de Base, esta materia consideramos que requiere cuando menos una mayor atención y seguimiento para determinar el modo en el que los ciudadanos pueden acceder de la mejor forma a esta información.

Por último, también están siendo frecuentes las quejas relacionadas con los procesos de adopción internacional, fundamentalmente como consecuencia de los trámites que se siguen ante el Instituto Navarro de Bienestar Social para la obtención del certificado de idoneidad, aspecto éste sobre el que el tiempo necesario para su expedición ha centrado nuestro estudio, si bien ha comenzado a plantearse igualmente alguna queja relativa a la actuación de las Entidades Colaboradoras en estos procesos (ECAI) que, de alguna forma, nos ha llevado a interesarnos por las actuaciones de control y seguimiento que se realizan por parte del Departamento de Bienestar Social sobre las mismas.

CULTURA, DEPORTE Y BILINGÜISMO

En lo que se refiere a Cultura, hemos tenido ocasión de analizar la forma en que se vienen distribuyendo en Baluarte los asientos de su sala principal destinados a las personas con discapacidad, como consecuencia de una queja que se nos

formuló al respecto y en la que se nos trasladaba por parte de una persona afectada su discrepancia con el método que se había establecido para dicho reparto.

No obstante lo anterior, y si bien con ocasión de las quejas que hemos recibido en relación a la actividad de la sociedad gestora de este espacio escénico, nos ha sido facilitada en todo momento la información que hemos solicitado y se han atendido algunas de las indicaciones realizadas por nuestra parte, especialmente en el asunto antes señalado, con motivo de la tramitación de una queja relacionada igualmente con dicha sociedad tuvimos ocasión de precisar el ámbito de actuación de esta Institución en relación con este tipo de entidades o sociedades públicas.

Esta precisión la realizamos dado que se nos llegó a cuestionar en algún momento la aplicación a la misma de la normativa referida al uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, y con ello pretendemos iniciar nuestra referencia en este apartado a los asuntos que hemos analizado en materia de Bilingüismo.

En el caso concreto al que nos referimos, se nos hacía referencia a la peculiaridad de la personificación jurídica de quién actuaba en el mismo, Baluarte Palacio de Congresos y Auditorio de Navarra S.A., sociedad mercantil constituida el 24 de mayo de 1999, y a la que, según se nos indicaba con ocasión de la tramitación de una queja referida a los rótulos, folletos y publicaciones que edita la misma, no le es de aplicación el Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, motivo por el que el Consejero titular del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana nos indicaba que no podía invocar lo dispuesto en el art. 16.3 de dicho Decreto Foral.

Esta afirmación mereció alguna precisión por nuestra parte en la que, como se ha dicho, tratamos de delimitar nuestras posibilidades de actuación y supervisión en relación con determinada actividad de este tipo de entidades o sociedades.

Así, hacíamos referencia a cómo el aumento progresivo de la actividad pública ha generado la cada vez más numerosa articulación de nuevos instrumentos de gestión para la realización de actividades de interés general en el marco de las diferentes opciones organizativas que ofrece nuestro ordenamiento jurídico. En este contexto, las instituciones como la del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, creadas para velar por la garantía de los derechos y libertades

de los ciudadanos ante la Administración están siendo testigos de los problemas y disfunciones que dicho proceso, inevitablemente, provoca.

Por tanto, esta necesidad de encontrar fórmulas ágiles y eficaces de gestión administrativa, no debe de ser incompatible, sin embargo, con la observancia de los principios y normas que establecen los límites y cautelas garantizadores de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración.

En este sentido, la tendencia bastante generalizada de recurrir a la creación de las denominadas "empresas o sociedades públicas", donde se engloban las entidades públicas sujetas al régimen jurídico privado y las sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por entidades de Derecho Público, como entes instrumentales para la gestión de las más diversas materias, que se caracterizan por la exclusión del régimen jurídico público, en todo o en parte de su actividad, terminan afectando al sistema de garantías y derechos que tienen reconocidos los ciudadanos, ante su sujeción a normas jurídicas de Derecho Privado, por cuanto nos encontramos, cada vez con mayor frecuencia, a empresas de este tipo realizando actividades de interés general que implican el ejercicio de potestades y competencias hasta ahora reservadas por nuestro orden legal a órganos y autoridades públicas encuadradas en la organización tradicional de la Administración Pública.

Sin entrar a las razones de fondo de esta opción, que no atañe al marco competencial de esta Institución, se observa que cada vez más se plantean, en la línea fronteriza de aplicación de un régimen jurídico u otro, cuestiones relativas al desarrollo de determinadas actividades que realizan estas entidades, que consideramos pudieran afectar a derechos constitucionalmente reconocidos a los ciudadanos, cuya defensa y protección tiene encomendada esta Institución.

Y es desde esta perspectiva sobre la que la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra entra a supervisar aspectos del funcionamiento de estas "empresas o sociedades públicas", por otra parte sujetas expresamente a su actividad de supervisión, de conformidad a lo establecido en el art. 1.3 de su Ley reguladora, cuando estimamos que su actuación condiciona o afecta directamente a estos derechos que los ciudadanos tienen garantizados en nuestro ordenamiento jurídico.

Tras estas consideraciones, efectuadas como decimos con ocasión de una queja concreta, pero que consideramos válidas con carácter general en aquellas que vayan referidas a la actuación de

este tipo de sociedades, pasamos a exponer algunas de las cuestiones que nos han sido planteadas en materia de bilingüismo y cuyo número, al igual que ha ocurrido en años anteriores, cabe calificar de importante.

Esta última circunstancia entendemos que, en parte, tiene su origen en algo que hemos venido apreciando en los distintos casos planteados y que no es sino la aparente ausencia de unas pautas o criterios homogéneos y definidos por parte de la Administración en general a la hora de actuar en esta materia en supuestos como los que nos han sido planteados, lo que, además, se ve dificultado por otra parte por los distintos pronunciamientos judiciales que se han venido produciendo en los numerosos recursos interpuestos contra las diversas normas aprobadas para regularla, todo lo cual no contribuye precisamente a dotar de seguridad y certidumbre en estos momentos a esta materia.

A este respecto, y por ser quizás la más destacada en este sentido de las que se han producido hasta la fecha, cabe citar la Sentencia nº 585/04, de 20 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, la primera de las dictadas en relación con los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, en la que se vienen a anular los artículos 15.1, 18.3, 21.1 párrafo primero y 23.1 de dicho Decreto Foral y en la que, igualmente, se establecen determinados criterios de interpretación de otros de sus artículos.

Sin perjuicio de las dificultades y limitación que representa para nuestra labor la existencia de pronunciamientos judiciales en esta materia y el sometimiento a los órganos judiciales de cuestiones como la anteriormente expuesta, pendiente además de resolver al haber sido objeto del correspondiente recurso, continuamos interesándonos por determinadas situaciones o actuaciones concretas que nos vienen planteando los ciudadanos en sus relaciones con las distintas Administraciones. En este sentido volvemos a reflejar en este ejercicio, al haberse planteado en varios casos, la cuestión referida a la edición de diferentes folletos, documentos, etc., en algunos casos dirigidos a la población en general y la forma en que los mismos se realizan en la zona vascófona y, especialmente, en la zona mixta.

Así podemos citar, por ejemplo, los casos de la cartilla de salud infantil, de citaciones a consulta de especialista a habitantes de zona vascófona, de folletos informativos sobre cambio de prefijo telefó-

nico del Gobierno de Navarra y de programación de Baluarte, o, como asunto diferenciado de los anteriores, la queja que se nos presentó sobre el modelo lingüístico elegido para una nueva escuela infantil en el barrio de la Rochapea de Pamplona.

No obstante, apuntadas las dificultades para nuestra actuación en esta materia, consideramos que la ponencia constituida al efecto en el Parlamento de Navarra para abordar en concreto esta cuestión, además de representar una muestra de la necesidad de alcanzar un acuerdo claro sobre la forma de actuar al respecto por parte de las Administraciones Públicas de Navarra en esta materia, puede constituir igualmente una importante oportunidad para su consecución, de manera que las conclusiones a las que se lleguen en la citada ponencia contribuyan a dotar de una mayor certidumbre y seguridad a la actual situación a través de su posterior incidencia y correspondiente adecuación a las mismas, si así fuera preciso, de las diferentes disposiciones que resultan de aplicación en la materia.

Por último, y ya cambiando de materia para cerrar este apartado que estamos analizando, cabe hacer referencia a que, en lo que se refiere a Deporte, se presentaron quejas relacionadas con la concesión de becas a deportistas por parte de una determinada Fundación con participación pública, así como sobre el proceso electoral a la Federación Navarra de Pelota.

EDUCACIÓN

Las cuestiones derivadas del acceso a los centros han ocupado de forma destacada nuestra actuación en esta área. Así, además de volver a tratar la situación de concentración de alumnos inmigrantes que se viene produciendo fundamentalmente en determinados centros públicos, si bien en este ejercicio con especial referencia al caso de Pamplona, tras ocuparnos en el año anterior del caso concreto de un centro de Tudela, analizamos también los criterios complementarios establecidos en el procedimiento de admisión del alumnado en Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria en centros sostenidos con fondos públicos para el curso 2004/2005.

Respecto a la primera cuestión, tal y como se puede observar con más detalle de los distintos datos relativos a la matriculación en los diferentes centros educativos de Pamplona, seguimos considerando, tal y como ya manifestamos en nuestro informe del año anterior, que la situación real de concentración de alumnos inmigrantes ya existente en unos pocos centros demanda la adopción urgente de medidas educativas que permitan pre-

venir y afrontar con firmeza y decisión los procesos de marginalización de algunos centros docentes de nuestra Comunidad, de forma que se evite la acumulación de alumnos con necesidades educativas especiales de origen social en unos centros y se fomente el interclasismo y la mezcla de alumnos. Además, dichos centros, en tanto estas medidas no se vayan adoptando y produciendo sus efectos, deben disponer de medios educativos excepcionales que, no sólo permitan atender adecuadamente las necesidades educativas especiales de estos alumnos, sino que además constituyan una verdadera compensación por la situación de discriminación y desigualdad ante el hecho educativo en que se coloca a estos alumnos.

Por otra parte, y en lo que se refiere a los criterios establecidos en el procedimiento de admisión del alumnado en Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria en centros sostenidos con fondos públicos para el curso 2004/2005, como consecuencia de las quejas recibidas por su incidencia en determinados casos concretos, analizamos los tres criterios complementarios establecidos para dicho curso a través de la Orden Foral 14/2004 del Consejero de Educación y que se referían respectivamente, a la existencia de una relación de filiación con trabajadores del centro, con antiguos alumnos o de parentesco hasta el tercer grado con personas integrantes de la comunidad religiosa titular del centro que sean trabajadores del mismo.

Constatamos a este respecto que la mayor parte de estos criterios habían sido objeto ya de análisis por parte del Tribunal Supremo, con el fin de determinar su conformidad con la Constitución y resto del ordenamiento jurídico, valorando si podía apreciarse, en cada caso, una justificación objetiva y razonable que sustente el establecimiento de cada uno de los criterios en cuestión. A la vista del estudio que efectuamos de todo ello, trasladamos al citado Departamento nuestra opinión de que los mismos deben ser sustituidos por otros que respondan a las exigencias constitucionales del derecho a la educación, y, en concreto, del derecho a elección de centros docentes, de acuerdo con la caracterización de las mismas y la configuración de estos derechos que resulta de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

De nuevo debemos hacer también referencia en este informe a un tema que ha sido objeto de un especial análisis por nuestra parte durante este ejercicio, nos referimos al de la atención educativa de los niños y niñas de cero a tres años. A este respecto la problemática general relacionada con

este ciclo educativo ha sido abordada de forma amplia en el Informe Especial que presentamos al Parlamento de Navarra en el año al que va referido este informe anual bajo el título "Una Identidad para la Infancia (La atención a la educación infantil entre 0-3 años en Navarra)".

Sin perjuicio del contenido del mismo y de las distintas cuestiones en él analizadas, a lo largo del año igualmente y a través de las diferentes quejas que nos han sido formuladas hemos tenido ocasión de ocuparnos también de aspectos relacionados con la aplicación de los baremos de admisión en estos centros, con especial énfasis en las consecuencias de la aplicación de un procedimiento unificado para el caso de las escuelas infantiles existentes en Pamplona, tanto del Gobierno de Navarra como del Ayuntamiento de Pamplona. De igual manera, en esta materia y ante las expectativas de una nueva regulación que debe de aprobarse al respecto en desarrollo de la Ley Orgánica 10/2002, se nos han formulado quejas relacionadas con este ciclo educativo por parte de determinados profesionales del sector al hilo de las titulaciones que, en su caso, vayan a exigirse a quienes vayan a trabajar en este tipo de centros.

Por último, y siguiendo similares pautas que las de años anteriores, se nos han expuesto, fundamentalmente por parte de padres y madres de alumnos, en algunos casos a través de sus asociaciones, y también por parte de determinado profesorado afectado, las condiciones de algunos centros escolares como consecuencia del estado en que se encuentran los recintos y edificios que los albergan y las deficiencias y necesidad de su adecuación y mejora.

FUNCIÓN PÚBLICA

En este apartado relativo a Función Pública, suelen ser frecuentes aquellos casos que se nos plantean por parte de personas que participan en procesos de selección mostrando su disconformidad con determinadas actuaciones de las Administraciones que convocan los mismos.

A este respecto, esta clase de quejas se han centrado especialmente en los procesos que se llevan a cabo para la contratación temporal de personal por parte de las distintas administraciones públicas, bien con ocasión de la constitución de listas destinadas a cubrir las necesidades de dicha contratación temporal, bien con motivo de la forma en que se gestionan algunas de estas listas ya existentes.

Tras alegar las personas disconformes con el actuar de la correspondiente administración la lesión de alguno de sus derechos así como de los

principios constitucionales de acceso a este tipo de puestos y funciones en condiciones de igualdad, mérito y capacidad consagrados en nuestra Constitución, no hemos observado en general motivos para corregir los sistemas y procesos que se nos han venido cuestionando por cuanto los mismos habían surgido de la experiencia que se viene observando en el funcionamiento de este tipo de procesos, su establecimiento había sido objeto de negociación y acuerdo previo con los sindicatos y representantes de los empleados públicos, y, por otra parte, se tenían en cuenta en los mismos los diferentes intereses que confluyen en esta clase de situaciones que, además de estar lógicamente afectadas por los principios constitucionales antes referidos, deben de garantizar igualmente una adecuada eficacia y continuidad en la prestación de los diferentes servicios públicos que normalmente se ven afectados por estas incidencias y situaciones.

En materia de prestaciones debemos hacer referencia a dos cuestiones reflejadas en nuestro informe anual del año anterior y que han venido siendo objeto de queja igualmente en este año como consecuencia de que no se ha avanzado en una adecuada solución de la problemática que plantean.

De una parte, el problema que supone, fundamentalmente para los funcionarios jubilados acogidos al sistema de Asistencia Sanitaria "Uso Especial"; el abono íntegro de los medicamentos que necesitan para luego solicitar su reintegro, el cual se demora considerablemente, cuestión esta que todavía sigue sin solventarse pese a las previsiones contenidas en el art. 4º del Decreto Foral 186/2002, en el sentido de efectuar gestiones tendentes a concertar con el Colegio Oficial de Farmacéuticos un sistema similar al establecido con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

De otra, debemos reiterar igualmente la situación en que se encuentran un colectivo de funcionarios jubilados como consecuencia de la falta de solución efectiva al problema de la inexistencia de cómputo recíproco entre las cotizaciones efectuadas al régimen de clases pasivas de los Montepíos existentes en Navarra y las efectuadas al régimen de la Seguridad Social, en concreto por parte de ésta última ya que el Gobierno de Navarra viene haciéndolo desde hace algunos años, siquiera con ocasión de la jubilación de aquellos funcionarios con cotizaciones al sistema de la Seguridad Social.

Esta cuestión se encuentra totalmente paralizada en estos momentos pese a las gestiones que en el pasado se han venido efectuando entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno central. Tras

un momento en el que, por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, parecía se iba a dictar la correspondiente normativa que posibilitara este reconocimiento de cotizaciones a los Montepíos existentes en Navarra a estos jubilados del sistema de la Seguridad Social, las últimas informaciones que nos han llegado sobre este tema desde dicho Ministerio suponen que, en la actualidad, no existe previsión alguna de aprobar ninguna normativa en este sentido, por lo que hemos vuelto a dirigirnos tanto al Gobierno de Navarra como al Defensor del Pueblo, en este último caso para que se interese de nuevo sobre esta cuestión ante el citado Ministerio, y se trate de alguna forma de retomar los contactos o negociaciones pertinentes entre ambas administraciones, de tal forma que se consiga alcanzar una solución adecuada a este tema.

HACIENDA

En este apartado hemos vuelto a ocuparnos de determinadas quejas relacionadas con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, fundamentalmente en aspectos relacionados con las diferentes deducciones o compensaciones que los contribuyentes reflejaban en su correspondiente autoliquidación y que posteriormente Hacienda revisaba y corregía en aquellos casos que no era procedente su inclusión en dichas declaraciones. Casos como el tratamiento dado a los hijos minusválidos o a la compensación por alimentos de aquellas personas sujetas a procesos de separación y/o divorcio, constituyen quizás los ejemplos más significativos de este tipo de quejas.

Sin embargo en este ejercicio puede afirmarse que el mayor número de quejas en esta materia han tenido que ver con la exacción de impuestos municipales, siendo frecuentes los casos en que lo que se nos venía a cuestionar era simplemente las subidas o incrementos que se producen de un año a otro en algunos de ellos, como p. ej. en la contribución urbana.

A este respecto, venimos señalando a quién se dirige a nosotros planteando estas cuestiones que las Entidades Locales están facultadas para determinar y decidir sobre los tributos que cada año exaccionan a través de sus respectivos órganos de gobierno y de sus representantes legítimos, así como para decidir respecto a los recursos y actividad económica que vayan a desarrollar, siempre, claro está, adecuando su actuación en todo momento al principio de legalidad consagrado en nuestra Constitución. Es por ello que la valoración sobre la idoneidad o no de un determinado incremento de un tributo entra dentro de la esfera de las facultades de decisión que al respecto la nor-

mativa atribuye a las Entidades Locales, disponiendo éstas de un importante margen de discrecionalidad que debe ser respetado por las restantes Administraciones Públicas e, incluso, por los Tribunales de Justicia, salvo que se demuestre vulneración de la ley.

Como asuntos sobre los que hemos realizado un especial estudio en las quejas que se nos han formulado podríamos destacar el supuesto de la figura del sustituto del contribuyente en los casos de tasas por prestación de servicios que benefician a ocupantes de viviendas o locales, y a través de la que se pretende facilitar la gestión del cobro de dichas tasas en favor de la Administración, pues de conformidad a la configuración que en tal sentido efectúa la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, queda garantizado por la propia naturaleza de los bienes inmuebles contra los que se puede accionar el pago a través del procedimiento de recaudación forzosa.

Conforme a dicho texto legal, y sin perjuicio de establecerse a favor de los propietarios la posibilidad de repercutir contra el beneficiario del servicio o prestación la suma resultante de la cuota, los propietarios de los inmuebles tienen la condición de sustitutos del contribuyente en el supuesto de tasas por prestación de servicios que benefician a los ocupantes de viviendas y locales, como ocurre p. ej. en el caso de tasas por abastecimiento de agua, saneamiento y recogida de basuras.

De la misma forma, hemos tenido ocasión de analizar y explicar a quién había formulado alguna queja en tal sentido, aspectos relacionados con la fecha del devengo en impuestos como el de la contribución territorial urbana, o que determinadas diferencias que se podían dar en la regulación del impuesto de circulación de vehículos en Navarra respecto del Estado, no sólo no representan vulneración alguna del principio constitucional de igualdad, sino que se fundamentan en las competencias exclusivas que tiene esta Comunidad Foral en materia de Haciendas Locales, como está reconocido en el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en virtud de su régimen privativo, y en ejercicio de las cuales se aprobó la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales de Navarra, en la que se determinan los distintos elementos y características de este impuesto que, por tanto, no tienen porqué ser coincidentes en todos sus aspectos con la normativa de régimen común.

INTERIOR

Tal y como viene ocurriendo en este apartado de Interior siguen siendo numerosas las quejas relacionadas con el procedimiento sancionador por infracciones de tráfico.

A este respecto conviene insistir en la exigencia constitucional de motivar las resoluciones dictadas en los diferentes expedientes sancionadores, circunstancias ésta que, en ocasiones tiende a obviarse, o la obligación de dar respuesta en este sentido a las diferentes alegaciones o recursos que puedan presentarse por parte de los ciudadanos.

Tales exigencias no pueden condicionarse por determinadas dificultades que tienen que ver con la falta de medios o con una deficiente gestión, ni pueden ser resueltas recurriendo a la injustificable práctica del silencio administrativo o a la ausencia total de motivación en la imposición de estas sanciones.

La actividad de la Administración se desenvuelve necesariamente a través del cauce que configura el procedimiento administrativo, que constituye un mecanismo de garantía de los derechos de los administrados, por lo que resulta inaceptable el argumento que en ocasiones es frecuente escuchar de que el incumplimiento de las normas reguladoras de dicho procedimiento, especialmente cuando afectan a los derechos de los administrados, es beneficioso para el interés general.

En materia de tráfico, además de cuestiones relacionadas con este tipo de procedimientos sancionadores, se nos ha cuestionado en algún caso la escasez e, incluso, las condiciones de funcionamiento de las plazas de aparcamiento reservadas a personas con minusvalías, motivo por el que hemos tenido que incidir en cómo la normativa de aplicación, Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de Reforma del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, encomendó a los Ayuntamientos adoptar las medidas necesarias para la concesión de la tarjeta de estacionamiento para personas discapacitadas con problemas graves de movilidad así como para la efectividad de los derechos que de la misma derivan, de acuerdo con lo dispuesto en la Recomendación 98/376/CE del Consejo de la Unión Europea de 4 de junio de 1988, en la cual, además, se subraya la necesidad de que sus titulares reciban una completa información sobre las condiciones y aspectos relacionados con su utilización.

De otra parte, se nos han vuelto a plantear determinadas cuestiones relacionadas con la situación de personas presas en Centros Peniten-

ciarios, referentes fundamentalmente a sistema de comunicaciones o permisos establecidos en los mismos, traslado a otros centros o progresión de grado en el tratamiento penitenciario. En este tipo de materias, si bien en ocasiones hemos informado a quienes formulaban las quejas de determinados aspectos que podrían contribuir a solucionar algunas de las situaciones que se nos exponían, en otras hemos dado traslado de dichas quejas al Defensor del Pueblo dado el ámbito competencial de esta materia, que excede de las posibilidades de intervención de nuestra Institución.

Otro tema del que nos venimos ocupando desde prácticamente la puesta en funcionamiento de la Institución es el referido a las condiciones de autorización y celebración de determinados espectáculos en los que intervienen animales.

En lo que se refiere al caso del "toro ensogado de Lodosa", en el que se nos hacía especial referencia a la tipificación de algunas de las conductas sancionables y a su calificación como tal, tras un amplio estudio de la normativa que resultaba de aplicación, llegamos a la conclusión de que podía afirmarse que, si bien el régimen de infracciones y sanciones que establece el Decreto Foral 249/1992, de Espectáculos Taurinos, al desarrollar las infracciones legales sobre espectáculos públicos responde adecuadamente a las exigencias de los principios de legalidad y tipicidad, de acuerdo con la concepción constitucional de los mismos, no podía, sin embargo, en contra de la opinión que nos había manifestado el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, sostenerse esa misma afirmación respecto a las infracciones que se refieren específicamente al carácter taurino del espectáculo.

Por ello instamos a dicho Departamento a que, de acuerdo con las exigencias que resultan de las garantías constitucionales que encierran los principios de legalidad y tipicidad, se adecuase la regulación que establece el Decreto Foral 249/1992, sobre infracciones y sanciones en materia de espectáculos taurinos, a los tipos previstos en la Ley 10/1991, conforme a la gradación de éstos que en la misma se prescribe. Todo ello sin perjuicio de que el Gobierno de Navarra considerara más conveniente ejercitar la iniciativa legislativa que tiene atribuida para dotar a la Comunidad Foral de un marco legal que regule más detalladamente las peculiaridades y condiciones de desarrollo de los espectáculos taurinos populares tradicionales, así como las medidas, de carácter preventivo o sancionador, encaminadas a garantizar la protección de las reses y, en general las condiciones de seguridad del espectáculo.

JUSTICIA

Con ocasión de las diferentes quejas que se nos hacen llegar en relación a actuaciones o decisiones que llevan a cabo o adoptan los diferentes Tribunales de Justicia, supuesto frecuente en esta materia de la que nos ocupamos, debemos recordar a quién se dirige a nosotros en estos términos que la función supervisora de la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se ve necesariamente limitada por la independencia de los Juzgados y Tribunales en su función constitucional de juzgar y ejecutar lo juzgado. Así se desprende, por otra parte, de lo dispuesto en el art. 23 de nuestra Ley Foral reguladora.

Como consecuencia de ello, en este tipo de casos hemos tenido que insistir en esta circunstancia e informar a quienes discrepaban en tal sentido de que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de sus función jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el art. 117.3 de la Constitución Española.

También, y como en años anteriores, debemos hacer referencia a que las quejas más numerosas en esta materia han sido las que nos han dirigido determinadas personas mostrando su desacuerdo con la actuación desarrollada por los profesionales que habían asumido la defensa de sus intereses en procedimientos judiciales, bien por la forma que en ésta se había producido o bien por las cantidades que, en concepto de honorarios profesionales, por los servicios presados les eran exigidos.

En ocasiones, y relacionado con este tema, hemos vuelto a analizar la forma en que los Colegios de Abogados vienen actuando con ocasión de las reclamaciones o denuncias que en este tipo de casos se les formulan ante determinadas actuaciones de alguno de sus colegiados.

En estos casos y al tratarse de corporaciones de derecho público, y por lo que se refiere a la dimensión administrativa de los mismos, aspecto éste que si se encuentra dentro de nuestro ámbito de supervisión, hemos tenido ocasión de analizar algunas de las decisiones adoptadas por alguno de estos Colegios en esta clase de procedimientos y, como consecuencia de ello, efectuar algún tipo de indicación por lo que se refiere a algunos de los aspectos formales de los mismos, relacionados fundamentalmente con la motivación de sus decisiones o la indicación de los recursos que proceden contra las mismas.

También en materia de justicia se nos ha presentado algún supuesto de demora o dilación que

se viene originando en algún proceso judicial, en cuyo caso, haciendo uso de la previsión contenida en nuestra ley foral reguladora, se ha cursado la oportuna comunicación ante el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra a efectos de su conocimiento y adopción de las medidas oportunas para su atención, habiendo obtenido en dichos casos la oportuna colaboración por parte de dicha autoridad.

MEDIO AMBIENTE

En esta materia, de nuevo los problemas relacionados con los ruidos y otras emisiones molestas procedentes de actividades urbanas, con especial significación a las de bares y locales de ocio similares, han sido las más numerosas. Y no sólo por lo que se refiere a nuevos casos que se nos van planteando cada año, sino, lo que es más preocupante, porque ante situaciones que con anterioridad habíamos tratado y considerábamos solucionadas como consecuencia de las medidas adoptadas, hemos tenido que volver a intervenir ante las denuncias que se nos han presentado poniendo en nuestro conocimiento determinados hechos o circunstancias que, de alguna forma, venían a constatar que el problema denunciado continuaba existiendo.

Como viene declarando nuestro Tribunal Constitucional así como la cada vez más numerosa jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia, el ruido y este tipo de molestias afectan a derechos fundamentales de los vecinos reconocidos en nuestra Constitución, relativos a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio. Se considera cada vez más que las intromisiones sonoras, además de representar una vulneración del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, constituyen igualmente una nueva forma de invasión del ámbito de la privacidad, que toda persona tiene derecho a considerar como propio e inviolable.

De esta forma, incluso se justifica la intervención de la jurisdicción penal, como de hecho ya está ocurriendo cuando los vecinos no obtienen respuesta de las administraciones competentes, en aquellos casos en que la exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan calificarse como evitables e insoportables, impida o dificulte gravemente el libre desarrollo de la personalidad y genere daños sobre la salud de las personas.

A este respecto, y por lo que se refiere a Navarra, además de la voluntad decidida de las Administraciones implicadas -foral y local, con especial incidencia en esta última-, se hace preciso ya una

nueva normativa que aborde esta cuestión una vez que, a nivel nacional ya se cuenta desde finales de 2003 con la correspondiente ley del ruido que aborda esta materia (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido). La debida sustitución por una norma de rango legal del actual Decreto Foral 135/1989 de 8 de junio, que establece las condiciones técnicas que deberán cumplir las actividades emisoras de ruidos y vibraciones, además de resultar evidente se nos antoja del todo punto necesaria para adecuar la normativa de aplicación en esta materia al momento actual, así como para dar cumplimiento a los principios de legalidad y de tipicidad que deben presidir el ejercicio de la potestad sancionadora que, en su caso, las administraciones competentes deben de llevar a cabo en un ámbito tan sensible.

En este mismo sentido, junto a la necesidad de contar con una nueva regulación por los motivos expuestos, podemos añadir los derivados de las dudas que se nos han venido planteando por algunas entidades locales, no sin aparentes motivos, respecto a la posibilidad de sancionar determinadas conductas con base en dicho Decreto Foral, como sobre el alcance del mismo a diversas actividades que, en principio, podrían no considerarse del todo comprendidas en dicho precepto.

Junto con esta problemática concreta, y por lo que se refiere a la actividad que las administraciones, igualmente foral y local, deben desplegar en el control y supervisión de este tipo de actividades, nos preocupa especialmente, dado el tipo de quejas que se vienen recibiendo en este sentido, los problemas derivados del funcionamiento o ejercicio de lo que podríamos denominar actividades clasificadas utilizando similar denominación que la contenida en la Ley Foral reguladora de las mismas.

Si bien puede extenderse esta problemática a actividades muy diversas, nos parece necesario centrar nuestra referencia a aquellas especialmente molestas y que, de alguna forma, han venido a representar el caso más frecuente de las quejas presentadas, en este caso el de explotaciones agropecuarias o ganaderas, aunque la problemática a que hacemos referencia, como decimos, podríamos extenderla a otras.

Insistimos constantemente, con ocasión de nuestros informes anuales y de las quejas que tramitamos en este sentido, que debe tenerse en cuenta que las licencias que se conceden para el ejercicio de este tipo de actividades constituyen un supuesto típico de las denominadas autorizaciones de funcionamiento que, en cuanto tales, no establecen una relación momentánea entre Administración autorizante y sujeto autorizado, sino que

generan un vínculo permanente encaminado a que la Administración proteja adecuadamente en todo momento el interés público asegurándolo frente a las posibles contingencias que puedan aparecer en el futuro ejercicio de la actividad.

De esta forma se antoja imprescindible un adecuado seguimiento del ejercicio y desarrollo de esta clase de actividades, máxime si se evidencian problemas en su funcionamiento como en algunos casos viene ocurriendo ante la aparente falta de adopción de medidas por parte de las administraciones competentes.

En ocasiones, la inactividad de dichas administraciones obliga a las personas afectadas, con el esfuerzo y coste económico que ello representa, a derivar estas situaciones al ámbito de los Tribunales de Justicia del orden civil, de lo que representa un claro ejemplo la Sentencia de 3 de mayo de 2004, nº 12/2004, dictada en recurso de casación por parte de la Sala de lo Civil y Penal, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Es en este tipo de sentencias, como igualmente ha ocurrido en los casos de ruidos y molestias ocasionadas por bares y locales de ocio, la inactividad de la Administración obliga a los Tribunales a intervenir con medidas drásticas como la imposición de multas a establecimientos y exigencia de responsabilidad a la Administración que ha consentido tal situación o, como en el caso de la sentencia citada, en la que, tomando como base fundamentalmente las limitaciones de la propiedad por razón de vecindad además de otras consideraciones sobre la incidencia de la situación en los derechos fundamentales, se viene a condenar a los titulares de una granja porcina a que adopten las medidas técnicas e higiénico-sanitarias reseñadas en la propia sentencia así como a que eliminen o reduzcan a límites objetivamente tolerables las inmisiones olorosas que produce la explotación en su entorno, lo cual, además, ordena el Tribunal que conllevará el cese en la actividad si, transcurrido el plazo de ocho meses, no se adaptaran tales medidas o las aplicadas fueran ineficaces, inoperantes o insuficientes a tal fin.

Por último, y por lo que se refiere a materia de medio ambiente, debemos hacer referencia a las quejas que se nos han presentado relacionadas con la solicitud de determinada información medioambiental.

A este respecto, nos hemos remitido a la regulación contenida en la Ley 38/1995 de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, que reconoce en su artículo 1º el derecho de acceso de todas

las personas físicas o jurídicas a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones Públicas sin necesidad de acreditar un interés determinado, o a lo dispuesto en su artículo 2º que engloba en dicho derecho toda información disponible por dichas administraciones bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material referida p. ej. al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales.

OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

En este apartado siguen siendo frecuentes las quejas relacionadas con la ejecución de determinadas Obras Públicas, normalmente como consecuencia de la ejecución de obras complementarias a las mismas o, incluso, las ocupaciones de terreno que se llevan a cabo para ello, como contrapartida a lo cual los expedientes de expropiación forzosa y de abono del correspondiente justiprecio sufren retrasos considerables.

Pero ha sido quizás en el apartado de Servicios Públicos donde con mayor reiteración se han venido produciendo quejas que tenían que ver con las condiciones de prestación de determinados servicios, como el de saneamiento y abastecimiento.

En estos casos hemos tenido ocasión de analizar las condiciones establecidas por algunas entidades para autorizar las acometidas de las viviendas a la red general de abastecimiento, o las deficiencias que, en ocasiones, presentaban determinadas redes de colectores de aguas pluviales cuya insuficiente previsión de dimensionamiento era causa de importantes daños a bienes y propiedades de personas que, en ocasiones, se veían abocados a instar el inicio de los correspondientes procesos de exigencia de responsabilidad patrimonial ante las Administraciones competentes.

No podemos dejar de hacer referencia, como en años anteriores, a la reiterada formulación de quejas que se nos presentan en este apartado a causa de las deficiencias en la prestación del servicio telefónico.

Las demoras en la atención de solicitudes de servicio telefónico en el ámbito rural constituye el caso más frecuente de dichas quejas ante la aparente inoperancia por parte de Telefónica de asumir las obligaciones de servicio público que ostenta en esta materia.

A este respecto, y pese al ámbito competencial en el que recae este tipo de obligaciones, seguimos considerando necesario una mayor concreción de los límites de las obligaciones de servicio

público y una más decidida intervención de la Administración para determinar, a través de los mecanismos de que dispone, como la Inspección de Telecomunicaciones, las circunstancias que concurren en las solicitudes que no se atienden.

Pese al ámbito competencial a que va referido esta materia, que se ocupa de controlar el Ministerio de Ciencia y Tecnología, nos hemos dirigido en ocasiones a la propia Telefónica cuando se nos ha planteado esta falta de atención en la instalación de líneas telefónicas, optando por remitir estos casos al Defensor del Pueblo, para que realizase las gestiones oportunas ante los organismos competentes, cuando no hemos obtenido respuesta a nuestras solicitudes.

SANIDAD

Debemos destacar en este apartado las actuaciones que llevamos a cabo como consecuencia de dos quejas concretas que se nos presentaron y que guardaban relación con la atención sanitaria y las circunstancias en que se produjeron dos muertes acaecidas en un centro hospitalario y que, además, tuvieron como resultado la asunción por parte de la administración sanitaria de la correspondiente responsabilidad patrimonial en los expedientes seguidos al efecto.

A este respecto consideramos que era indiferente la aceptación por los familiares afectados de las indemnizaciones abonadas como compensación por las responsabilidades en que había incurrido la Administración, y constatamos en estos dos supuestos que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea no había entrado a conocer a fondo sus propias deficiencias, ni instruyó los expedientes de responsabilidad con los suficientes medios probatorios que le permitieran delimitar sus errores, para mejor poder corregirlos y, además, para satisfacer a los interesados tanto económicamente como desde la perspectiva del ciudadano-usuario que es sujeto de derechos y, como tal, debe ser considerado.

Desde luego, con la perspectiva que se nos aportó en la tramitación de estas quejas, resulta impensable que la gestión del servicio público sanitario se preste con los parámetros de calidad exigibles en la actualidad. Cada error médico, además conllevar en su caso la asunción de responsabilidades pecuniarias, debe de servir para mejorar la calidad del servicio sanitario y evitar que los errores vuelvan a producirse, lo cual debe suponer la adopción de medidas concretas que puedan además comunicarse a los afectados y, si fuera el caso, tal y como lo solicitábamos, a esta Institución.

No observamos, lamentablemente, en estos casos que el Departamento de Salud y el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea tuvieran en especial consideración este segundo aspecto de mejora de la calidad del servicio a partir de los errores médicos, a cuyo efecto habíamos indicado que deberían dotarse de protocolos de actuación que permitieran asegurar el derecho a la defensa de todos los afectados, pero también que profesionales imparciales (no implicados en los hechos) informaran a la autoridad sanitaria en los expedientes de responsabilidad patrimonial. Hacíamos referencia en este sentido a la conveniencia, incluso, de que estos profesionales estuvieran predefinidos en un protocolo de actuaciones y que pertenecieran a entidades incluso distintas de las de los profesionales implicados, públicas o privadas, o que ejerzan su profesión de forma liberal, siempre que, en cualquier caso, esté garantizada su independencia.

Sin duda, en materia de responsabilidad patrimonial del servicio público sanitario los informes técnicos tienen un valor sumamente relevante, dado que las técnicas sanitarias están cambiando constantemente al igual que los niveles de calidad exigibles, según los conocimientos de cada época, por ello, además de una suficiente relevancia a este medio probatorio, garantizando la independencia e imparcialidad del informante, consideramos que este tipo de casos deben servir, además, para impulsar la mejora de la calidad del servicio, para tender al acercamiento al ciudadano y, en definitiva, para servir el interés público sanitario, de ahí que, con independencia de que se indemnice a los perjudicados, sea preciso evaluar en cada caso qué aspectos deben mejorarse con carácter general, y esto exige pronunciamientos concretos, medidas específicas, exigencias a los profesionales, etc., aspectos éstos que la Administración lamentablemente no nos acreditó en los dos supuestos tramitados.

También a lo largo del año al que va referido el informe hemos vuelto a recibir quejas relacionadas con la situación de las estaciones base de telefonía móvil, tanto por lo que se refería a la situación urbanística de las mismas, en algunos casos en situación irregular, como en relación a los niveles de inmisión de estas instalaciones que, en opinión de quienes formulaban las quejas, tenían serias afecciones a la salud de las personas.

De esta forma tuvimos ocasión de comprobar que siguen pendientes de realizarse importantes actuaciones de desarrollo de la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, para la ordenación de las estaciones base de telefonía móvil, y en tal sentido insta-

mos al Gobierno de Navarra para que, a la mayor brevedad posible procediese a dar curso a la tramitación que permita la aprobación especialmente del Plan o Planes Territoriales de Infraestructuras, impulsando igualmente la efectiva adopción de aquéllas otras medidas contempladas en la citada Ley Foral.

Todo ello sin perjuicio de nuestra opinión, que igualmente trasladamos al Gobierno de Navarra y a las personas que formulaban las quejas, de que también deba de exigirse de las distintas Administraciones competentes, y a la luz de los interrogantes todavía existentes, que se mantengan abiertas las líneas de investigación en esta materia, en consonancia con las conclusiones de los principales organismos nacionales e internacionales competentes, correspondiendo por su parte a las autoridades la realización de las oportunas campañas informativas sobre las evidencias científicas respecto a esta materia y sus posibles efectos sobre la salud humana.

Junto con algún supuesto de denegación por parte de la Administración sanitaria del reintegro de gastos y financiación de tratamientos en centros privados, se nos han vuelto a presentar quejas relacionadas con supuestos de necesidad de ingreso en plazas residenciales de enfermos diagnosticados de esquizofrenia paranoide, que motivó que volviéramos a trasladar al Departamento de Salud alguna de las conclusiones y recomendaciones a que hacíamos referencia en esta materia en el informe especial "La Atención a la Salud Mental en Navarra" que realizó esta Institución en marzo de 2003, dirigido al Parlamento Foral.

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Por lo que se refiere a determinadas situaciones en que se ven envueltas las personas desempleadas, se nos han presentado casos que tenían que ver con la inadmisión en alguno de los cursos ocupacionales y de formación que especialmente se organizan para trabajadores desempleados o, incluso, sobre las circunstancias de desarrollo de alguno de ellos, así como, por último, en relación con la forma en que, desde una oficina del Servicio Navarro de Empleo, se venían comunicando las ofertas de trabajo existentes a las personas desempleadas inscritas en la misma.

Numerosas han sido las quejas recibidas como consecuencia de la aprobación de Ley Foral 1/2004, de 17 de febrero, por la que se da nueva redacción al art. 67 bis de la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que regula la deducción por pensiones de viudedad.

Una vez consolidado el sistema de abono de estas deducciones, quienes formulaban las quejas, normalmente pensionistas del SOVI o preceptores de pensiones mínimas del sistema de la Seguridad Social, se referían en los escritos que nos remitían a que las pensiones que venían percibiendo, claramente insuficientes, tampoco alcanzan el Salario Mínimo Interprofesional y, sin embargo, no eran suplementadas como en el caso de las pensiones de viudedad.

Por ello, nos parece necesario dejar reflejo de esta circunstancia en nuestros informes anuales con el fin de que desde el Parlamento de Navarra se adopten las medidas oportunas, bien directamente, bien ante la Administración que resulte competente, para tratar de alcanzar una solución a estas situaciones que se nos exponen, con especial atención a los casos de las pensiones mínimas del sistema, que, dado su actual importe, se encuentran lejos de garantizar la suficiencia económica durante la tercera edad que la Constitución reclama a los poderes públicos que hagan posible.

De otra parte, en materias que tienen que ver con determinadas actuaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Navarra, respecto a las que, bien hemos informado a los interesados de alguna de las cuestiones que nos planteaban, bien hemos trasladado las mismas al Defensor del Pueblo para su actuación ante el organismo competente, han vuelto a ser frecuentes las ocasiones en que se han cuestionado los pronunciamientos sobre las distintas situaciones de incapacidad permanente, basados como hemos dicho en anteriores ocasiones en criterios de naturaleza médica, que no hacen posible su posterior revisión por parte de nuestras Instituciones.

En igual sentido se nos ha mostrado la disconformidad con el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, generalmente en relación al complemento por mínimos de determinadas pensiones que, pese a constituir una actuación correcta desde el punto de vista formal, viene originando un importante trastorno para las personas afectadas por estas devoluciones, en general personas mayores, lo que debe de propiciar un mayor control y mejor gestión de estas situaciones.

URBANISMO Y VIVIENDA

Debe de volver a llamarse la atención en materia de Urbanismo a las situaciones que se nos han presentado de falta de actuación por parte de determinadas entidades locales ante la inadecuación de determinadas actuaciones urbanísticas a las licencias concedidas o ante la ejecución de determinadas obras sin sometimiento previo a licencia.

Venimos insistiendo al respecto, a lo largo de nuestros informes anuales, que las competencias urbanísticas que en tal sentido tienen atribuidas las entidades locales deben de ser ejercidas con toda su amplitud y contenido, no resultando admisibles algunas actitudes de inhibición detectadas cuando este tipo de situaciones son, además, debidamente denunciadas.

Por otra parte, en materia de planeamiento urbanístico, se nos han vuelto a cuestionar en algunas ocasiones las determinaciones contenidas en planes municipales, o el sistema de actuación previsto en alguno de ellos para una zona específica o edificio concreto, aspectos éstos en los que hemos informado a los autores de las quejas sobre lo dispuesto al efecto en la normativa de aplicación, y que, en ocasiones, ponen de relieve la importancia de articular mecanismos adecuados para facilitar y garantizar el acceso a la información en materia urbanística, presupuesto fundamental de la aplicación de las normas urbanísticas a través de las cuales se articula la política territorial y urbanística.

Respecto a Vivienda, apartado este en el que han sido frecuentes las quejas presentadas, hemos analizado fundamentalmente las que provenían de la fase de adjudicación en la campaña denominada "Sarriguren 2004" de un total de 1.030 viviendas de compraventa en régimen general y libres tasadas.

De la misma forma se han empezado a recibir igualmente quejas sobre el proceso de adjudicación de la campaña denominada "Alquiler 2004" para la adjudicación de 267 viviendas de protección oficial, régimen especial, destinadas a arrendamiento en Pamplona (Rochapea, Buztintxuri y Sarriguren).

En todos estos casos en los que actuaba la empresa pública Viviendas de Navarra (VINSA), se nos venían cuestionando determinadas incidencias en relación con la aplicación de los baremos establecidos, su aplicación al caso concreto de la persona interesada y, por último, el reflejo en el mismo de algunas de las circunstancias que daban lugar a puntuación.

Como se desprende de las actuaciones que venimos realizando en esta materia a lo largo de nuestros informes anuales, en concreto en lo referido a procesos de selección y adjudicación de esta clase de viviendas, exigimos al Gobierno de Navarra que, dado el importante número de personas que concurren a estos procesos y las situaciones de todo tipo que se venían produciendo en los mismos, se aplicasen en ellos criterios de publicidad, libre

conurrencia y transparencia propios de una actuación de este estilo, estableciendo previamente y con conocimiento público los criterios de carácter objetivo que fueran a servir de base para la correspondiente adjudicación; la apertura de un procedimiento de recogida de solicitudes; la asignación provisional de puntuaciones con posibilidad de presentar alegaciones y, finalmente, la resolución de éstas y la comunicación individualizada del resultado.

Todo esto, sin perjuicio de algunos errores y aplicaciones incorrectas detectados en algún supuesto, podemos decir que se encuentra consolidado en el año 2004 a la vista de la forma en que se han desarrollado los procesos a que hemos hecho referencia. De hecho la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda en Navarra, ha venido a confirmar esta práctica.

No obstante, la aprobación de esta Ley foral dio lugar a que se nos presentaran igualmente quejas como consecuencia de la previsión contenida en su art. 25 sobre la duración del régimen de las viviendas protegidas por un período de treinta años, y en el que sólo cabe la descalificación anticipada en el supuesto de inadecuación de la superficie de la vivienda al número de miembros de la unidad familiar.

En este sentido, las personas autoras de las quejas consideraban que se producía un claro perjuicio a quienes adquirieron unas viviendas de protección pública en unas condiciones que ya se vieron modificadas en 1.999 y que ahora, de nuevo, se vuelven a variar.

Sobre esta cuestión aclaramos que la Disposición Adicional Segunda de dicha Ley Foral viene a establecer que, para aquellas viviendas de protección oficial cuya calificación definitiva se hubiese producido con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley Foral, los plazos de régimen de protección y de venta a precio limitado mantendrán la misma duración que tuvieran conforme a la normativa anteriormente aplicable.

En dicha normativa, en concreto el Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, se viene a establecer que, si bien, dicho régimen se extinguirá por el transcurso del plazo de 30 años desde su calificación definitiva para el supuesto más común de las viviendas acogidas al Real Decreto Ley 31/1978, a partir de los veinte años de dicha calificación estas viviendas quedarán liberadas de la limitación de precio de venta.

Por ello, esta previsión sigue siendo aplicable a las vivienda a que se nos hacía referencia, si bien se verían afectadas por el hecho de que los supuestos de descalificación anticipada sólo serán

los que establezca dicho texto legal, es decir en el caso de inadecuación de la superficie de la vivienda al número de miembros de la unidad familiar, que es el que recoge la Disposición Adicional primera del proyecto de ley.

Centrada pues la modificación que se producía para las viviendas ya existentes, no en los plazos de régimen de protección y de venta a precio limitado, sino en los supuestos de descalificación de esta clase de viviendas, analizamos igualmente la adecuación jurídica de esta medida, es decir si la misma representa una infracción del ordenamiento jurídico por contravenir algún principio constitucional, en concreto, por la referencia que se nos hacía en los escritos de queja, el consagrado en el art. 9.3 de la Constitución de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Tras reiterar similares argumentos que los esgrimidos por el Consejo de Navarra con ocasión de su Dictamen de 13 de abril de 2000 en relación con la aprobación del Decreto Foral 621/1999, de 20 de diciembre, en virtud del cual el plazo para poder solicitar la descalificación pasó de cinco a doce años, llegamos a la conclusión de que la medida era conforme con el ordenamiento jurídico y que, en todo caso, la decisión de introducirla en los términos reflejados o en otros diferentes, corresponde al Parlamento de Navarra en el ejercicio de las competencias que en tal sentido tiene reconocidas en esta y otras materias, sin que, por tanto, nos esté permitido efectuarle indicación alguna sobre la oportunidad y conveniencia de tal medida en un asunto que corresponde en exclusiva decidir al mismo.

4.2. RESOLUCIONES DESTACADAS

• **Concentración de alumnos inmigrantes en Centros de Educación Infantil y Primaria de Pamplona**

ANTECEDENTES

Como consecuencia de la situación detectada de concentración de alumnado de origen inmigrante en los Centros de Educación Infantil y Primaria de Pamplona (expte. 04/52/E), y para analizar la situación que se estaba produciendo en dichos Centros Educativos solicitamos al Departamento de Educación que nos proporcionara los siguientes datos referidos al municipio de Pamplona en el curso 2002/2003:

1. El número total de alumnos matriculados en Infantil y Primaria en los distintos centros públicos y privados concertados.

2. El número de niños inmigrantes por Colegio que habían cursado estudios de Infantil y Primaria, con indicación genérica de su zona de origen.

3. El dato relativo al número de niños inmigrantes que solicitaron admisión y el número de los efectivamente admitidos en cada uno de los centros educativos.

El Departamento de Educación nos remitió un informe como contestación a la petición de información realizada, en el que se nos facilitaban los siguientes datos:

- El número total de alumnos de cada uno de los grupos existentes en los ciclos de Infantil y Primaria en el curso 2002/2003.

- El número de niños inmigrantes que han cursado estudios en Infantil y Primaria en los distintos centros, en el mismo período de tiempo, agrupados por referencia a su país de origen.

- En cuanto a la tercera cuestión sobre la que solicitábamos información, el dato relativo al número de niños inmigrantes que solicitaron admisión y el número de los efectivamente admitidos en cada uno de los Centros Educativos, el Departamento nos manifestó que “no consta en la Comisión de Escolarización la existencia de un solo caso, en todos los Centros de Navarra, en el cual se produjera un exceso de solicitudes respecto del número de plazas reservadas por aula para solicitantes socio-culturalmente desfavorecidos. A este respecto, la Orden Foral 7/2002, de 25 de enero, del Consejero de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento de admisión de alumnado en Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria en los centros de enseñanzas no universitarias sostenidos con fondos públicos para el curso 2002-2003, establece en su artículo 18 que:

1. Al objeto de garantizar la escolarización del alumnado que se encuentre en situaciones sociales y culturales desfavorecidas, a lo largo del proceso ordinario de admisión de alumnado para primer curso del segundo ciclo de Educación Infantil, se reservarán al menos dos plazas por cada grupo de alumnos autorizado, en la totalidad de centros sostenidos con fondos públicos que impartan estas enseñanzas. Igualmente, se reservarán al menos dos plazas para dicho alumnado, si se dispone de vacantes, por cada grupo de segundo curso del segundo ciclo de Educación Infantil...

2. Podrán solicitar dichas plazas.... las familias que se encuentren en situaciones sociales y culturales desfavorecidas, tanto ciudadanos españoles o comunitarios como inmigrantes de otros países...

3. Los solicitantes que deseen optar a las plazas reservadas deberán señalarlo en el impreso de preinscripción, acompañándolo del correspondiente informe del Servicio Social de Base de su localidad...”

ANÁLISIS

Reproduciendo la misma sistemática utilizada en un caso similar analizado en un Centro de Tudela, se realizó, en primer lugar, un estudio de todos los datos relativos a los Centros de Educación Infantil y Primaria de Pamplona (curso 2002/2003), facilitados por el Departamento de Educación, poniéndolos en relación, y obteniendo de ellos algunas conclusiones, para pasar posteriormente a exponer algunas reflexiones o consideraciones que los mismos nos sugerían y, finalmente, efectuar al Departamento de Educación varias recomendaciones sobre la actuación a este respecto.

1º. Estudio-diagnóstico de la situación existente:

El total de alumnos matriculados en los centros educativos de Infantil y Primaria de Pamplona (curso 2002/03) asciende a 16.073, de los cuales 6.847 (el 43% del alumnado) se encuentran matriculados en los centros públicos y 9.226 (el 57%) están matriculados en los centros privados concertados.

El total de alumnos de origen inmigrante matriculados en estos centros asciende a 1.248, lo que representa un 7,7% del total de los alumnos de Infantil y Primaria, de los cuales 857 (el 69% del alumnado inmigrante) están matriculados en los centros públicos y 391 (el 31%) lo están en los centros privados concertados.

Total de alumnos	Centros públicos	Centros privados concertados
16.073	6.847 (43%)	9.226 (57%)
Alumnado inmigrante	Centros públicos	Centros privados concertados
1.248	857 (69%)	391 (31%)

Según resultaba de estos primeros datos, los Centros Privados concertados tenían matriculados más de la mitad de los alumnos de Infantil y Primaria de Pamplona (el 57% del total del alumnado), aunque estos mismos centros privados y concertados escolarizaban un porcentaje mínimo del alumnado inmigrante (un 31%). Desde la perspectiva de los centros públicos, éstos vienen asumiendo la matriculación de un número de alumnos de Infantil y Primaria inferior al existente en los centros privados concertados pero, sin embargo,

el alumnado de origen inmigrante se concentra en estos centros en un porcentaje próximo al 70%.

Poniendo en relación, separadamente, los datos relativos a los distintos Centros resulta:

Centros Públicos	Nº Total alumnos	Alumnos de origen inmigrante	%
Amaiur (Modelo D)	385	—	—
Arturo Kanpion	250	14	5,6
Ave María	189	74	39,1
Patxi Larrainzar (Modelo D)	215	9	4,2
Axular (Modelo D)	220	2	0,9
Azpilagaña	335	31	9,2
Cardenal Ilundain	160	50	31,2
Ermitagaña	353	43	12,2
García Galdeano	83	20	24,1
Hegoalde (Modelo D)	395	2	0,6
Iturrama	344	38	11,04
José M ^a de Huarte	304	72	23,7
Mendillorri I	368	22	5,9
Mendillorri II (Modelo D)	326	—	—
Mendillorri III	382	23	6,02
Mendillorri IV (Modelo D)	365	—	—
Nicasio de Landa	94	19	20,2
San Francisco	280	44	15,7
San Jorge I	378	117	30,9
San Juan de la Cadena	438	47	10,7
Sanduzelai (Modelo D)	367	—	—
Vázquez de Mella	376	79	21,01
Víctor Pradera	192	151	78,6
C. Privados concertados	Nº Total alumnos	Alumnos de origen inmigrante	%
Calasanz	453	43	9,5
Cardenal Larraona	463	6	1,3
El Redín	187	—	—
Esclavas Sagrado Corazón	240	25	10,4
Francisco de Jaso (Modelo D)	419	—	—
Hijas de Jesús	405	20	4,9
Misioneras Sagrado Corazón	226	—	—
Nuestra Sra. de la Compasión	452	39	8,6
Nuestra Sra. del Huerto	489	17	3,5
Sagrado Corazón	492	22	4,5
San Agustín	451	1	—
San Cernin	951	8	0,8
San Ignacio	715	2	—
Santa Catalina Laboure	198	44	22,2
Santa M ^a La Real	714	45	6,3
Santa Teresa de Jesús	488	—	—
Santísimo Sacramento	204	13	6,4
Santo Tomás	435	66	15,2
Ursulinas	753	3	—
Vedruna	459	37	8,06

Se observa de estos datos que, los centros educativos que adoptan el "modelo D", presentan un porcentaje muy bajo de alumnado de origen inmigrante. Sin duda no es ajeno a este dato el que la mayor parte de la población inmigrante, no ya sólo de Pamplona, sino también del resto del territorio español es castellano-parlante, procedente principalmente de países sudamericanos, como veremos, el 71% del alumnado inmigrante de Pamplona es de origen sudamericano.

En consecuencia, en una consideración más profunda de los datos globales inicialmente

expuestos, resultaba que, no sólo el 69% del alumnado inmigrante se encuentra matriculado en los Centros Públicos frente al 31% que existe en los Centros Privados concertados, sino que, además, si tenemos en cuenta, conforme a lo anteriormente señalado, que de los 23 Centros Públicos de Pamplona, 7 son del modelo D, y que de los 20 Centros Privados concertados, sólo 1 de ellos es del modelo D, resulta que aquel 69% de alumnado inmigrante matriculado en los Centros Públicos se concentra en 16 Centros, mientras que el 31% de alumnado inmigrante que se encuentra en la red privada concertada se distribuye en 19 Centros.

Alumnos	Centros Públicos				Centros privados			
	Total	Nº alum.	%	Total centros	Nº alum.	%	Total centros	
Matriculados	16.073	6.847	43	23 (7 modelo D)	9.226	57	20 (1 modelo D)	
Inmigrantes	1.248	857	69	16	391	31	19	

Esta situación de concentración de alumnado inmigrante en los centros públicos es más grave y preocupante si tenemos en cuenta que casi el 50% de este alumnado se concentra en 4 centros ("Víctor Pradera", "Ave María", "Cardenal Illundain" y "San Jorge I"), de los cuales, en uno de ellos (Víctor Pradera) los alumnos inmigrantes representan más del 78% del total de alumnos matriculados.

La realidad social que puede percibirse a través de las cifras expuestas es ciertamente grave y preocupante, en cuanto delata un progresivo proceso de marginalización de determinados centros docentes, al que sin duda no es ajena su localización geográfica, así, el centro público "Víctor Pradera", que concentra el porcentaje más elevado de alumnado inmigrante (con un 78,6%) se encuentra en la misma zona que el centro privado "Santa Catalina Labouré", que concentra el porcentaje más elevado de alumnado inmigrante (con un 22,2%) de todos los centros privados concertados. No obstante, si bien la localización geográfica es un factor que incide en la concentración de alumnado inmigrante en unos centros u otros, no es el factor determinante de esa concentración; o, si se prefiere, no es el único, ya que junto a centros que presentan una elevada concentración de alumnado inmigrante se sitúan otros que no tienen este problema.

Los cuatro centros públicos que agrupan casi el 50% del alumnado inmigrante existente en los centros públicos de Pamplona presentan ya una concentración de alumnado inmigrante superior al 30%. En uno de ellos estos alumnos representan más del 78% del total de la matrícula en el centro,

lo que, como decíamos, refleja un proceso de marginalización que, de no tomarse medidas, podría desembocar en situaciones de segregación y discriminación social y educativa con consecuencias muy graves para la convivencia social porque incorporarían componentes étnicos y raciales. Estos centros pueden llegar a convertirse en auténticos ghettos educativos, donde únicamente se escolaricen los alumnos provenientes de las minorías sociales más desfavorecidas. Unos alumnos a los que, de este modo, se estarían limitando sus posibilidades reales de integración y promoción social, condenándolos a una situación de marginación.

Para finalizar el estudio de los datos facilitados por el Departamento de Educación, merece destacarse que, respecto a la zona de origen del alumnado inmigrante, el 73 procede de países sudamericanos, el 10% de países de Europa del Este, el 8% de países miembros de la Unión Europea, el 4% del norte de África (Marruecos y Argelia) y el 5% restante de diversos países (China, Guinea, EE.UU., Ghana, entre otros).

No queremos dejar de mencionar en este análisis que, por los últimos datos expuestos referentes a las zonas de origen de la población inmigrante, (el 73% del alumnado inmigrante procedente de países sudamericanos) no parece que el carácter religioso -católico- de los centros privados concertados pudiera tener un efecto disuasorio en el ejercicio del derecho a la elección de centro. Tal vez este carácter disuasorio podría apreciarse si ese 73% de alumnado inmigrante procediera de otros países como Marruecos y Argelia.

2º.- Reflexiones y consideraciones:

El estudio de los datos proporcionados por el Departamento nos transmite una realidad que es ya preocupante. En el informe recibido en contestación a nuestra petición de información el Departamento de Educación nos indica que la escolarización del alumnado inmigrante está contemplada en la Orden Foral 7/2002, de 25 de enero, por la que se regula el proceso de admisión de alumna-do para el curso 2002/03.

Esta Orden Foral establece un procedimiento general encaminado a ordenar la admisión de alumnos que pretenden acceder por primera vez a un centro educativo sostenido con fondos públicos. La regulación contenida en esta norma responde a las exigencias del derecho a la libre elección de centro, si bien, dado el carácter limitado de las plazas existentes en cada uno de ellos, se establece un orden de prioridad o preferencia en el acceso que resulta de la aplicación de un baremo en el que se conjugan diversos criterios: renta anual, proximidad de domicilio, la existencia de hermanos matriculados en el mismo centro. Con el fin de garantizar, además, la escolarización de alumnado que se encuentre en situaciones sociales y culturales desfavorecidas prevé la norma una reserva de plazas, como medida de discriminación positiva. Para que la escolarización de este alumnado se produzca a partir de los principios de normalización e integración al sistema educativo, y puedan atenderse debidamente las necesidades educativas especiales que presenta, esta reserva de plazas representa un mínimo por aula: Dos plazas por grupo en el primer y segundo curso del segundo ciclo de Educación Infantil.

En su informe, el Departamento de Educación nos indica que "no consta en la Comisión de Escolarización la existencia de un solo caso, en todos los centros de Navarra, en el cual se produjera un exceso de solicitudes respecto del número de plazas reservadas por aula para solicitantes socio-culturalmente desfavorecidos".

De acuerdo con lo que el Departamento de Educación nos expone, podría afirmarse que la mencionada norma no ha sido aplicada, o que, teniendo en cuenta las circunstancias que caracterizan la realidad social a la que debe ser aplicada, ha demostrado ser manifiestamente insuficiente para impedir la concentración del alumnado socio-culturalmente desfavorecido en determinados Centros.

La situación real de concentración ya registrada demanda la adopción urgente de medidas educativas que permitan prevenir y afrontar con firmeza y decisión los procesos de marginalización de

algunos centros docentes que ya se está produciendo en nuestra Comunidad, de forma que se evite la acumulación de alumnos con necesidades educativas especiales de origen social en unos centros y se fomente el interclasismo y la mezcla de alumnos. En tanto no se adopten tales medidas, los centros afectados deberían disponer de medios educativos excepcionales que no sólo permitan atender adecuadamente las necesidades educativas especiales de estos alumnos sino que, además, constituyan una verdadera compensación por la situación de discriminación y desigualdad ante el hecho educativo en que se coloca a estos alumnos.

En este contexto resulta inadmisibles que pueda invocarse que no consta formalmente un exceso de solicitudes respecto del número de plazas reservadas por aula para solicitantes socio-culturalmente desfavorecidos, "ignorándose" que en un Centro Educativo los alumnos que podrían optar por las mencionadas plazas son ya casi el 80% de los matriculados, y que en otros tres Centros son ya más del 30% de los matriculados.

La propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación reconoce que "hay un nuevo desafío, que ha irrumpido de manera súbita en el escenario educativo social de España, y que precisa de un tratamiento adecuado. En efecto: el rápido incremento de la población escolar procedente de la inmigración demanda del sistema educativo nuevos instrumentos normativos, que faciliten una efectiva integración, educativa y social, de los alumnos procedentes de otros países que, con frecuencia, hablan otras lenguas y comparten otras culturas. Pues el grado de integración social y económica de los adultos depende, a medio y largo plazo, de la capacidad de integración, por parte del sistema educativo, de niños y adolescentes procedentes de la inmigración."

Las etapas de Educación Infantil y Primaria, a las que se van referidas todos los datos que han sido objeto de análisis, se configuran, continúa la Exposición de Motivos, "como un período decisivo en la formación de la persona, ya que es en estas etapas cuando se asientan los fundamentos, no sólo para un sólido aprendizaje de las habilidades básicas en lengua, cálculo y lengua extranjera, sino que también se adquieren para el resto de la vida, hábitos de trabajo, lectura, convivencia ordenada y respeto hacia los demás."

No puede desconocerse la trascendencia de la cuestión que nos ocupa, ya que la incorporación al sistema educativo del alumnado de origen inmigrante y socio-culturalmente desfavorecido es, sin

duda, el más eficaz instrumento integrador de cuantos dispone la sociedad. Sólo la educación en el respeto a la diversidad cultural en un clima positivo de convivencia escolar intercultural puede llevar a la adquisición de hábitos de convivencia social en la pluralidad. Por ello, las condiciones en que se produzca tal incorporación al sistema educativo son decisivas.

Dado el inminente inicio del proceso de matriculación de alumnos para el próximo curso escolar, se publicó el pasado día 20 de febrero en el B.O.N la nueva Orden Foral 14/2004 por la que va a regirse dicho proceso. Analizando su contenido puede apreciarse, como ya indicábamos en la Resolución de esta fecha, que aún cuando se recoge en su Exposición de Motivos "la necesidad de dar respuestas específicas a la progresiva incorporación de alumnado inmigrante a los centros educativos;" lo cierto es que la regulación contenida en esta Orden Foral reproduce la de la Orden Foral 7/2002, si bien se amplían las plazas reservadas al alumnado socio-culturalmente desfavorecido. De acuerdo con lo manifestado en esa Exposición de Motivos, en su Disposición Adicional Sexta se prevé el establecimiento de Comisiones Locales de Escolarización, las cuales no entrarán en funcionamiento antes de que se inicie el curso 2004/2005, según se explica. Por otro lado no se concreta su estructura, funcionamiento, número, localización y composición, "que se establecerán a lo largo del presente curso;" atribuyéndoseles, además, en principio, sólo una labor de asesoramiento y orientación a las familias de los nuevos alumnos.

Consideramos que la realidad evidenciada a través de los datos expuestos exige la inmediata adopción de nuevas respuestas que se concreten en medidas encaminadas a garantizar una distribución equilibrada del alumnado de origen inmigrante entre los distintos Centros Educativos Públicos y Privados concertados, tales como la revisión de la normativa de matriculación, de modo que incorpore instrumentos o medios que permitan una redistribución más equitativa de este alumnado en los casos necesarios, y la adopción de mecanismos de control eficaz y supervisión de los procesos de admisión de alumnos y de los cambios de centro, de modo que puedan detectarse derivaciones improcedentes o expulsiones encubiertas.

En definitiva, no debe perderse la perspectiva de que la educación, además de una herramienta que facilita la inserción o integración social del individuo, contemplando así a éste como objeto de educación, es un derecho fundamental de la per-

sona. Así, el derecho a la educación, garantizado en el artículo 27 de la Constitución (CE), reconoce taxativamente a todos los ciudadanos la posibilidad de exigir de los poderes públicos una formación que les permita el pleno desarrollo de su personalidad, y ello sin que pueda establecerse en ningún caso discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social. Así resulta de poner en relación el artículo 27 CE y el art. 14 que sirve de pórtico a todos los derechos reconocidos en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I, proyectándose sobre cada uno de ellos. Todo ello sin olvidar que a través de la denominada "cláusula de transformación social" el artículo 9.2 CE encomienda a los "poderes públicos promover las condiciones favorables para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas..."

Es por ello que el artículo 63 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que se mantiene en vigor, establece que "con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, los Poderes públicos desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerá los recursos económicos para ello. Las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten las desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole..." Este precepto se desarrolla con referencia a los ámbitos de Infantil y Primaria en los dos artículos siguientes, que también se mantienen en vigor.

La nueva Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, bajo la rúbrica "De la igualdad de oportunidades para una educación de calidad" dispone en su artículo 40 que "con el fin de asegurar el derecho individual a una educación de calidad, los poderes públicos desarrollarán las acciones necesarias y aportarán los recursos y los apoyos precisos que permitan compensar los efectos de situaciones de desventaja social para el logro de los objetivos de educación y de formación previstos en el sistema educativo."

El artículo 41 establece además que "Las Administraciones Educativas adoptarán procedimientos singulares en aquellos centros escolares o zonas geográficas en las cuales, por sus características socioeconómicas y socioculturales de la población correspondiente, resulte necesaria una intervención educativa diferenciada..."

Finalmente, el artículo 42 dispone que “Las Administraciones Educativas favorecerán la incorporación al sistema educativo de los alumnos procedentes de países extranjeros, especialmente en edad de escolarización obligatoria...Los alumnos extranjeros tendrán los mismos derechos y los mismos deberes que los alumnos españoles...Las Administraciones Educativas adoptarán las medidas oportunas para que los padres de alumnos extranjeros reciban el asesoramiento necesario sobre los derechos, deberes y oportunidades que comporta la incorporación al sistema educativo español.”

3º.- Recomendaciones:

Los datos proporcionados por el Departamento de Educación, que han sido objeto de análisis, se refieren al curso 2002/03, no obstante, por distintos medios, hemos podido tener conocimiento del progresivo aumento del alumnado de origen inmigrante que ha continuado produciéndose en el presente curso 2003/04 lo que agrava la situación descrita en esta resolución y refuerza el alcance y significación de las recomendaciones que a continuación se formulan.

Conforme a todo lo anteriormente expuesto, recomendamos al Departamento:

- Que se informe debidamente, mediante campañas específicas o por cualquier otro medio que se considere oportuno, a los padres y madres de estos colectivos de alumnos sobre el carácter gratuito de la escolarización en los Centros Privados-concertados y sobre la identidad de los criterios de admisión de alumnos en todos los centros. Se trata, así, de facilitar la información necesaria sobre las condiciones de acceso a los Centros Educativos, como punto de partida indispensable para garantizar el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, al Centro libremente elegido.

- Para ello, debe, además, incrementarse el control, por parte de las autoridades educativas, sobre el proceso de admisión de alumnos en los Centros sostenidos con fondos públicos, a fin de garantizar su transparencia. Deben introducirse nuevas medidas de supervisión eficaz que permitan detectar y corregir derivaciones improcedentes o expulsiones encubiertas en los procesos de admisión de alumnos y de cambios de centros.

- Deben adoptarse aquellas medidas concretas, normativas y organizativas, que sean necesarias para que la escolarización y redistribución del colectivo de alumnos de origen inmigrante entre los distintos Centros Públicos y Privados concertados responda al peso específico que tienen estos Centros en el conjunto de la oferta de plazas.

Mientras se arbitran y se ponen en práctica las medidas anteriormente señaladas, y en tanto no se logre una distribución razonablemente equilibrada del alumnado de origen inmigrante, deben adoptarse con urgencia medidas específicas de apoyo en los cuatro Centros Públicos (Víctor Pradera, Ave María, Cardenal Illundain y San Jorge I) que presentan ya una situación de elevada concentración de alumnado inmigrante.

Para ello, se efectuó al Departamento de Educación la siguiente recomendación, en relación a los cuatro Centros mencionados:

- Que convoque con urgencia una reunión con la Dirección, una representación del colectivo de profesores y de los padres y madres de cada uno de estos cuatro Centros para que éstos puedan informar al Departamento sobre las necesidades reales que existen en estos Centros y, en consecuencia, el Departamento adopte con inmediatez las medidas concretas de apoyo que sean necesarias, apoyo de personal docente, material didáctico, pedagógico, ampliación de determinados recursos..., encaminadas a tratar de paliar las carencias derivadas de la situación de concentración de alumnado inmigrante originada.

En contestación a nuestra recomendación, el Consejero del citado Departamento, nos manifestó lo siguiente:

“1.- El Departamento de Educación facilita todo tipo de información a padres, madres y colectivos sociales implicados en este campo respecto a las condiciones de acceso a los Centros Educativos de la Comunidad Foral, con objeto de garantizar el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, al Centro libremente elegido. Esta es, precisamente, una de las funciones que se asignarán a las Comisiones Locales de Escolarización, a través de las cuales se intensificarán las campañas de información y difusión oportunas.

2.- El Departamento, así mismo, ejerce, a través de la Inspección Técnica, los mecanismos de control que garantizan el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes respecto al proceso de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos.

3.- El Departamento de Educación adoptará, igualmente, las medidas oportunas tendentes a lograr un mayor equilibrio en la distribución del alumnado inmigrante entre Centros Públicos y Concertados.

4.- El Departamento de Educación está permanentemente informado de las necesidades reales de los centros que se mencionan en los informes

ya que, tanto el Servicio de Atención a la Diversidad, Multiculturalidad e Inmigración como la propia Inspección Técnica y de Servicios, mantienen contactos frecuentes y periódicos con todos ellos, proponiendo y adoptando, en cada caso, las medidas concretas de apoyo necesarias”.

A la vista de dicha contestación, en la que de alguna forma se mostraba la voluntad del Departamento de adoptar medidas en este sentido, comunicamos al citado Consejero que, sin perjuicio de que, por el momento, no realizaríamos más actuaciones concretas en relación con este asunto, sí que haríamos el correspondiente seguimiento en lo sucesivo sobre la situación de estos centros docentes así como respecto a las situaciones de concentración de alumnado socio-culturalmente desfavorecido, a fin de comprobar la efectividad de las medidas que se fuesen adoptando.

• Ruidos producidos por servicio de limpieza viaria de Pamplona

ANTECEDENTES:

En otra de las quejas (expte. 03/171/M) que tuvo entrada en esta Institución, su autora ponía en nuestro conocimiento el excesivo ruido que producen los servicios de limpieza del Ayuntamiento de Pamplona en la utilización de camiones cisterna, impidiendo el descanso de los vecinos en la plaza consistorial, ya que esas labores se realizan durante la noche, prolongándose por más de cuatro horas y repitiéndose varios días a la semana.

Para tratar de paliar esta situación, la persona interesada nos planteaba la posibilidad de que se modificasen los métodos de trabajo utilizados en aquellas zonas donde la acústica del lugar así lo aconsejase, sustituyéndose el empleo de camiones cisterna por otros medios menos molestos, por los que en alguna ocasión, por diversas circunstancias, ya se había optado, como el riego manual.

A la vista de lo que se nos exponía en dicha queja, nos dirigimos al Ayuntamiento de Pamplona para que nos informase sobre la cuestión planteada en la misma; en concreto, nos interesaba conocer la opinión que merecían al Ayuntamiento los hechos descritos en el escrito de queja, opinión que considerábamos conveniente se manifestara una vez comprobado que el nivel de contaminación acústica denunciado en la zona sobrepasaba efectivamente los límites permitidos en la normativa de aplicación, de acuerdo con lo que resultara de la audiometría que se practicara al efecto. Asimismo, y en atención al resultado que arrojará la audiometría practicada, pedíamos al Ayuntamien-

to que nos informara también sobre las previsiones de actuación realizadas para tratar de paliar, en su caso, la situación planteada.

Pues bien, en la contestación remitida por parte del Ayuntamiento se nos adjuntaba el informe elaborado por el Director del Área de Conservación Urbana, en el que se nos explicaba que, debido a las numerosas quejas recibidas en relación con la limpieza del Casco Antiguo de Pamplona, el Ayuntamiento procedió a partir del 1 de Mayo del 2000 a mejorar los servicios de limpieza. Uno de sus objetivos era tener el conjunto del Casco Antiguo en perfectas condiciones de limpieza para las 10 de la mañana.

Para conseguir esto, en especial, los sábados y domingos se ampliaron los servicios tanto de personal como de medios mecánicos y de horario.

Evidentemente parte de estas labores, como es el baldeo, se debían verificar cuando el tráfico peatonal y rodado de las calles resultara ser mínimo. Aspecto éste que los viernes y sábados por la noche se traducía en comenzar a baldear a las 4 horas de la madrugada, para poder finalizar hacia las 9 horas de la mañana.

Reconocía expresamente el Ayuntamiento en su informe que no había sido necesario realizar medición sonora alguna ya que era evidente que cualquier vehículo, y más los camiones, producían emisiones sonoras superiores a 80 dB a 1 metro de distancia. Los niveles de emisión dentro de las viviendas variarán en función de la distancia a la que se encontrase el vehículo, de su nivel sonoro, y del aislamiento acústico y antivibratorio de la propia vivienda y de sus cerramientos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado y la necesidad de conciliar los diferentes derechos e intereses legítimos afectados: el derecho al descanso de los vecinos, el adecuado disfrute y utilización de la ciudad dotando a ésta de unos servicios eficaces de limpieza, así como el derecho al ocio (el horario de cierre de los establecimientos del sector hostelero existentes en la zona), nos exponía el Ayuntamiento los métodos de limpieza que se vienen adoptando:

- Entre semana, y salvo causa excepcional, los servicios de baldeo en el Casco Antiguo se efectúan de forma manual comenzando a las 23 horas.

- Por los hábitos sociales y por el tipo de suciedad que se origina, los viernes y sábados a la noche el baldeo comienza a las 4 horas, y en este caso sí se realiza con medios mecánicos ya que la presión del agua lanzada por el camión cisterna es muy superior a la obtenida por el baldeo

manual, siendo la única forma de garantizar una estándares adecuados de limpieza para las 10 horas de la mañana.

- El tiempo que se tarda en baldear una zona no suele exceder de los 30 minutos, no obstante si se vive en una encrucijada de calles es factible que el desplazamiento de los vehículos de limpieza pueda molestar durante un tiempo superior al señalado en este punto.

Asimismo, se nos trasladaba la disposición del Ayuntamiento a estudiar cualquier alternativa o sugerencia que pueda realizarse encaminada a minimizar las molestias que se causan al vecindario.

ANÁLISIS:

El Ayuntamiento de Pamplona explicaba razonablemente en este informe los distintos métodos de limpieza empleados, tratando de conciliar los diferentes derechos e intereses afectados. Las propias demandas formuladas por los ciudadanos en las que se exigía una limpieza más eficaz de la zona del Casco Antiguo los fines de semana, por la mayor suciedad que se genera durante los mismos, llevaron al Ayuntamiento a adoptar la decisión de utilizar medios mecánicos de limpieza más agresivos y eficaces que los empleados entre semana. Además, la existencia de establecimientos de hostelería en la zona y la necesidad de efectuar las tareas de baldeo durante la noche, por la menor concurrencia de peatones, explica, en efecto, que los viernes y sábados hasta las 4 horas de la madrugada no puedan comenzar estas labores de limpieza.

No obstante, si bien la concurrencia de estas circunstancias podían explicar la decisión adoptada por el Ayuntamiento, entendimos, sin embargo, que no podía justificar un atentado o lesión a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La contaminación acústica, principalmente en el medio urbano, proveniente de múltiples actividades estrechamente relacionadas con una sociedad en constante evolución, es un factor esencial a tener en cuenta en la calidad de vida y constituye, a su vez, causa de profundo malestar cuando no se resuelven las causas que la originan, lo que produce a los ciudadanos incomodidades, por lo que su control debe constituir un objetivo fundamental por parte de las Administraciones Públicas competentes en sus políticas de medio ambiente.

Tradicionalmente, los efectos del ruido han sido considerados como meras molestias. Hoy en día, sin embargo, puede afirmarse que existe una relación ruido-enfermedad. La propia Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud, no

sólo como la simple ausencia de enfermedad o invalidez, sino como un estado de bienestar general: físico, psíquico y social. Y los tratadistas de salud ambiental conceden cada vez más importancia a la necesidad de controlar y reducir los ruidos y molestias a niveles aceptables.

Nuestra Constitución reconoce en su art. 45 el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como a la calidad de vida, haciendo referencia igualmente en el art. 43 al derecho a la protección de la salud. No sólo estos derechos son los que se ven más afectados o guardan una mayor relación con el problema del ruido y de la contaminación acústica, sino que la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo han ido más allá y han sostenido que esta cuestión afecta al derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio, que garantiza el artículo 18 de la Constitución. Se considera cada vez más que las intromisiones sonoras constituyen una nueva forma de invasión del ámbito de la privacidad, que toda persona tiene derecho a considerar como propio e inviolable.

El Tribunal Constitucional en sentencia de 27 de febrero de 2004 se refiere a estas cuestiones señalando que “el ruido, en la sociedad de nuestros días, puede llegar a representar un factor psicopatológico y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar. En ellas se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tienen sobre la salud de las personas (deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas).”

Subraya además el Tribunal Constitucional que “nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos, lo que hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias tradicionales, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada....Una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables o insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y

familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida.” (Se refiere el Tribunal sólo a los actos de los entes públicos por tratarse de un recurso de amparo, no porque los referidos derechos no sean igualmente susceptibles de protección frente a vulneraciones que procedan de otros particulares.)

Especialmente significativa, por la homogeneidad sustancial existente entre el supuesto de hecho tratado y la situación planteada en la queja, es la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco el 9 de diciembre de 2003. La sentencia se dicta en resolución de un recurso de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona interpuesto ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del mencionado tribunal, por una persona residente en Bilbao. Esta persona había solicitado al Ayuntamiento de Bilbao que cesara la emisión de ruidos provocados por las labores de limpieza municipal en horario nocturno en el entorno de su domicilio. El Ayuntamiento no contestó a la solicitud, por lo que el interesado interpuso el citado recurso contra la desestimación presunta de la misma.

Solicitaba el interesado al Tribunal que se declarara contraria a derecho la actuación del Ayuntamiento de Bilbao por vulnerar el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la intimidad y el derecho a la integridad física y que se ordenara, en consecuencia, el cese inmediato de las labores de limpieza municipal en horario nocturno mediante camiones cisterna.

La sentencia falla estimando el recurso, declarando “la nulidad de la actuación administrativa recurrida por vulnerar el artículo 18 de la Constitución”, e “imponiendo al Ayuntamiento de Bilbao la obligación de cesar las labores del servicio de limpieza municipal en horario nocturno mediante camión baldeadora y máquinas barredoras en las inmediaciones del domicilio del actor”..

El fundamento jurídico de la sentencia se apoya en la consideración de que el recinto domiciliario y su entorno es un ámbito inmune a las agresiones perturbadoras procedentes del exterior, sin que exista un deber jurídico de soportarlas aunque procedan de actividades lícitas, que dejan de serlo cuando se traspasan determinados límites. Recuerda el Tribunal que este es el criterio del Tribunal Supremo, sostenido en la sentencia de 29 de abril de 2003.

Reproduce también el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en sentencia de 24 de mayo de 2001 y que se refiere a la vulneración que se produce de los derechos contenidos en el artículo 18 CE por la exposición prolongada a niveles de ruido excesivos y evitables por actos u omisiones de los entes públicos.

Finalmente, argumenta la Sala, haciendo suyo el informe del Ministerio Fiscal, que “en el presente caso la Administración demandada ha conocido que una actuación a su cargo produce ruidos excesivos y puede vulnerar derechos fundamentales de los vecinos, sin que se haya acreditado la imposibilidad material de poner fin o atenuar la situación en la que se producen los ruidos.”

Concluye el Tribunal que “aún siendo cierto que concurre en la actividad administrativa causante del ruido un interés público como es el servicio de limpieza, no deja de ser menos cierto que no consta que no se pueda armonizar la intimidad e inviolabilidad del domicilio con el servicio público de la limpieza, dotando a éste de mecanismos silenciosos o, al menos, productores de menores emisiones de ruido. Todo ello lleva a que esta Sala entienda que se ha producido una vulneración del derecho a la intimidad domiciliaria recogido en el art. 18 CE.”

Poco ya puede añadirse a la exposición de las afirmaciones realizadas por los Tribunales en relación a la cuestión planteada en el escrito de queja.

Conforme a todo lo anterior, consideramos pertinente efectuar al Ayuntamiento de Pamplona RECOMENDACIÓN en el sentido de que, al menos en horario nocturno, en la zona denunciada, la plaza consistorial, y aquellas otras en que la acústica del lugar así lo aconseje, se dote al servicio público de limpieza de mecanismos o métodos más silenciosos o productores de menores emisiones de ruido con el fin de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En contestación a dicha recomendación, de nuevo el Director de Conservación Urbana del Ayuntamiento de Pamplona nos remitió el correspondiente informe en el que nos indicaba la aceptación de dicha recomendación.

En el mencionado escrito nos exponía que con fecha 1 de enero de 2005 entraría en vigor el nuevo contrato de limpieza viaria en el cual las mejoras tecnológicas adoptadas en los nuevos vehículos apostaban por maximizar el respeto al medio ambiente, reduciendo considerablemente la emisión de gases a la atmósfera e incorporando vehículos insonorizados que disminuyan las emisiones acústicas. No obstante, con carácter inme-

diato serían empleados en la zona denunciada en el escrito de queja los vehículos cisterna más modernos de los que disponga la empresa encargada de la limpieza viaria de la ciudad.

A la vista de dicha información, que trasladamos a la persona autora de la queja para su conocimiento, dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este asunto.

• Actuaciones de desarrollo de la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, para la ordenación de las estaciones base de telefonía móvil

ANTECEDENTES

A raíz de los escritos de queja formulados por diversos ciudadanos sobre la situación de las diferentes antenas de telefonía móvil existentes en Pamplona (exptes. 01/295/S, 04/12/S y 04/49/S), se cursó la correspondiente solicitud de información al Ayuntamiento de Pamplona a fin de que aportase los datos relativos a la situación urbanística de dichas instalaciones y a los valores de inmisión de las mismas, con el fin de comprobar, fundamentalmente, si éstos continuaban siendo muy inferiores a los legalmente permitidos, tal y como se había ido comprobando en las distintas mediciones realizadas.

En respuesta a dicha solicitud, y tras comprobarse en primer lugar ésta última circunstancia, es decir que dichos valores continuaban muy por debajo de los permitidos por la normativa de aplicación, en el caso de Navarra la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, para la ordenación de las estaciones base de telecomunicaciones por ondas electromagnéticas no guiadas en la Comunidad Foral de Navarra, el Ayuntamiento de Pamplona, a través de informe del Director del Área de Urbanismo y Vivienda, nos manifestaba lo siguiente respecto a la situación urbanística de las diferentes antenas:

“En relación con la primera cuestión, y con el fin de proceder con la máxima exhaustividad en la información solicitada, se ha tomado como referencia las peticiones formuladas por distintos interesados, tanto operadoras como particulares, y en relación con cualesquiera instalaciones de estaciones base de telecomunicaciones por ondas electromagnéticas e infraestructuras de telecomunicaciones en los términos de la Ley Foral 10/2002. En documento adjunto se hace constar la información obtenida sobre la situación de cada una de las instalaciones clasificada por empresas operadoras.

Esta Administración Local, por lo que a esta materia hace referencia, trata en todo caso de llevar a debido cumplimiento las disposiciones de la

citada Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, amén de observar la normativa urbanística municipal que le es de aplicación. Es por ello que algunas de las solicitudes realizadas con posterioridad a la entrada en vigor de la citada ley se encuentran en trámite de paralización como consecuencia de la falta de aprobación del Plan Territorial de Infraestructuras, condición indispensable, a tenor de su artículo 12, para que los Ayuntamientos puedan otorgar las licencias de obra correspondientes a los emplazamientos urbanos.

Asimismo la Defensora del Pueblo, en su escrito de fecha 12 de febrero de 2004, pregunta por la existencia de una ordenanza reguladora de esta materia en el término municipal de Pamplona; a este respecto, cabe indicar que, a la vista de la antedicha Ley Foral 10/2002, este Ayuntamiento ha optado por no aprobar una ordenanza al efecto, y sí en cambio reformar la Ordenanza General de Edificación con el fin de posibilitar, entre otras, las mencionadas instalaciones. La aprobación de esta modificación tuvo lugar en Pleno del Excelentísimo Ayuntamiento de Pamplona de fecha 21 de noviembre de 2002, publicándose en el BON nº 8, de 17 de enero de 2003”

A la vista de dicha contestación y del reflejo que el propio Ayuntamiento efectuaba de una serie de instalaciones que carecían de la preceptiva licencia municipal, alguna de ellas incluso con orden municipal de retirada confirmada por sentencia judicial, se dio curso a una nueva solicitud de información ante las Administraciones implicadas.

De un lado, al no tener constancia de la aprobación de Plan Territorial de Infraestructuras alguno, nos dirigimos al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, así como al Departamento de Economía y Hacienda, ambos del Gobierno de Navarra, solicitando información sobre este tema, en concreto sobre las previsiones existentes al respecto o situación en que se encontrase dicho trámite.

De otro, trasladábamos al Ayuntamiento de Pamplona la anterior iniciativa así como nuestra opinión de que, el hecho de que se esté a la espera de la aprobación de estos Planes, no podía suponer ni una dejación de las competencias municipales en esta materia, ateniéndose para ello a la normativa urbanística que resulta de aplicación, ni una inobservancia de las órdenes que a tal efecto se hayan podido dar desde el propio Ayuntamiento, y especialmente cuando ha transcurrido un tiempo más que prudencial desde que se llevaron a cabo las correspondientes iniciativas para su retirada.

Es por ello por lo que, nos dirigimos de nuevo a dicho Ayuntamiento transmitiéndole estas consideraciones y solicitando información respecto a las medidas que fuese a adoptar en relación a alguna de estas instalaciones.

El citado Ayuntamiento, a través de su Concejal-Delegado del Área de Urbanismo y Vivienda, nos dio traslado de un nuevo informe del Director de dicha Área en el que se manifestaba lo siguiente:

“A este respecto hay que indicar que la toma de decisión en esta materia en estos momentos es difícil ya que:

- Muchas de las antenas existentes en el término municipal se han instalado sin licencia.

- En estos momentos no se pueden legalizar porque la ley establece que los Ayuntamientos no pueden otorgar licencias en tanto no se aprueben los Planes Territoriales de Infraestructuras.

- Las órdenes de retirada de las antenas suponen una medida quizás desproporcionada en estos momentos ya que:

- Ordenar la retirada de una o dos antenas móviles puede ser una medida injusta y arbitraria en relación con todas las antenas instaladas sin licencia.

- La retirada de todas las antenas móviles instaladas sin licencia dejaría sin cobertura a Pamplona del servicio de telefonía móvil, por lo que los ciudadanos verían resentido este servicio, y sin duda haría resentir notablemente las relaciones sociales, económicas y familiares, etc., que actualmente se realizan mediante esta forma de telefonía.

- El Gobierno de Navarra ha ordenado la retirada de aquellas instalaciones situadas en emplazamientos prohibidos por la Ley.

- Los niveles de inmisión de las distintas instalaciones continúan muy por debajo de los niveles de referencia fijados legalmente, según se manifiesta en el escrito de la Defensora del Pueblo.

- Las empresas han presentado sus Planes para su aprobación por el Gobierno de Navarra, pero todavía no han sido aprobados. Por tanto, tampoco pueden legalizar su instalación ya que la ley no permite a los Ayuntamientos que otorguen licencias para este tipo de instalaciones en tanto no se aprueben los Planes Territoriales de Infraestructuras, aunque las instalaciones cumplan la normativa urbanística.

Por ello la única vía posible de solucionar este tema de una forma lógica, a mi entender, pasa por la aprobación de los Planes Territoriales de Infraestructuras, los cuales determinarán qué instalaciones deben legalizarse, cuáles retirarse y cuáles

trasladarse; una vez aprobados éstos, el Ayuntamiento podría adoptar medidas para ordenar la retirada de aquellas que no fueran legalizables.

A tal efecto periódicamente se recaba información del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra en relación con la situación de los expedientes de aprobación de los Planes Territoriales de Infraestructuras y Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, para la ordenación de las estaciones base de telecomunicaciones por ondas electromagnéticas no guiadas de la Comunidad Foral de Navarra. La última información recogida verbalmente es que para la aprobación de los Planes Territoriales de Infraestructuras se debía tramitar un Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal, y a tal efecto el día 24 de junio han mantenido una reunión de coordinación entre las Direcciones de Salud Pública, Telecomunicaciones y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Esta información se ha solicitado oficialmente por la Defensora del Pueblo, según manifiesta en su escrito, por lo que entiendo que también desde esa Institución se incidirá en la pronta aprobación de los Planes Territoriales de Infraestructuras y Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral 10/2002, a fin de que desde los Ayuntamientos se puedan adoptar medidas no arbitrarias en relación con las instalaciones de telefonía móvil ubicadas en el término municipal”.

Por su parte el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, informó lo siguiente:

“Al día de hoy, los expedientes presentados por las operadoras en este Departamento para su tramitación con arreglo a lo dispuesto en la Ley Foral 10/2002, son los siguientes:

- VODAFONE ESPAÑA S.A.

Nº de estaciones: 134 existentes y 30 previstas

Fecha de entrada: 12/03/04

Requerimiento documental: 21/05/04

Contestación: 15/06/04

- TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA S.A.

Nº de estaciones: 215 existentes y 30 previstas

Fecha de entrada: 07/04/04

Requerimiento documental: 25/05/04

Contestación: 04/06/04

- RETEVISIÓN MÓVIL S.A. (AMENA)

Nº de estaciones: 124 existentes y 30 previstas

Fecha de entrada: 05/05/04

Requerimiento documental: 31/05/04

Contestación:

– TRADIA

Nº de estaciones: 1 existente

Fecha de entrada: 16/06/04

En total 474 estaciones existentes y 90 previstas

Esta presentación viene precedida de diferentes contactos habidos entre las operadoras y técnicos de los Departamentos más implicados en la materia, así como de la entrega parcial de determinada documentación por parte de las operadoras.

Los datos anteriores ponen de manifiesto la notable tarea que ha de llevarse a cabo para analizar e informar lo que proceda sobre cada estación, conforme a las determinaciones de la Ley Foral 10/2002 que regula esta materia. Por otra parte, la citada Ley Foral no explicita el alcance de las competencias de cada uno de los Departamentos que han de entender sobre los expedientes presentados, por lo que ha sido necesario establecer una mínima operativa que, evitando la dispersión, garantice un cierto orden en el proceso de análisis e informe de los expedientes.

Además de seguir, se considera conveniente señalar que la Ley Foral 10/2002 no establece el procedimiento para tramitar y aprobar lo que esta Ley viene en denominar “Plan Territorial de Infraestructuras”, figura destinada a regular la implantación de las estaciones base. En este sentido, se ha considerado que esta clase de planes podría inscribirse entre los que cita el artículo 28.2 de la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo, es decir entre los Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio, y aplicarle, por analogía, el procedimiento de aprobación previsto en la citada Ley Foral para los Planes o Proyectos de Incidencia Supramunicipal, procedimiento que conlleva, de modo previo a la aprobación definitiva por parte del Gobierno de Navarra, un período de exposición pública de los expedientes.

Puedo informarle que, en desarrollo de lo que acabo de exponer, a instancias de la Dirección General de Ordenación del Territorio, ya se ha iniciado el trabajo interdepartamental para la tramitación del “Plan Territorial de Infraestructuras”. Este trabajo involucra, además, a las Direcciones Generales de Salud, Telecomunicaciones y Medio Ambiente. Hasta el momento se ha acordado lo siguiente:

- Ordenación del Territorio asume las labores conducentes a la tramitación de los expedientes.
- Salud, Telecomunicaciones y Medio Ambiente informarán sobre las estaciones presentadas en todo aquello que les compete.

- Se establece un grupo de trabajo constituido por un técnico de cada Dirección General.

- La primera labor será agrupar y centralizar en Ordenación del Territorio toda la documentación existente, a fin de aclarar si el expediente está legalmente completo o procede hacer algún otro requerimiento documental.

Toda la documentación se circulará a todo el grupo de trabajo para que esté informado en todo momento del estado de los expedientes.

Finalmente, hay que destacar que el análisis técnico del Plan se realiza con el apoyo de la empresa pública Gestión Ambiental Viveros y Repoblaciones de Navarra S.A., previa encomienda de la Dirección General de Medio Ambiente, que ya ha elaborado un primer informe sobre las propuestas de Vodafone y Telefónica.”

Por último, y por lo que se refiere a la información solicitada sobre este mismo particular al Departamento de Economía y Hacienda, su Consejero nos contestó indicándonos que era el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda el que se estaba encargando de la tramitación de los Planes Territoriales de Infraestructuras y ante el que las distintas operadoras estaban presentando y completando la documentación necesaria de cara a su posterior aprobación por el Gobierno de Navarra.

ANÁLISIS

El tema de las antenas de telefonía móvil comenzó a ser analizado en el año 2001 por esta Institución como consecuencia de las numerosas quejas que entonces formularon los ciudadanos ante la controversia suscitada en nuestra sociedad, principalmente, por sus posibles repercusiones sobre la salud y seguridad de las personas y bienes ante la ausencia de un seguro y pleno conocimiento sobre esta materia por no existir criterios científicos definitivos sobre tales repercusiones.

Como resultado del análisis efectuado entonces y ante la ausencia de una normativa específica que se ocupase de regular este tipo de instalaciones, formulamos una recomendación al Gobierno de Navarra para que aprobase una normativa en tal sentido o que, cuando menos, se incluyesen entre las actividades o instalaciones sometidas a la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de actividades clasificadas para el medio ambiente. De esta forma se pretendía que, de alguna forma, se garantizara que su funcionamiento estuviera sometido a unos parámetros y condiciones de autorización.

Posteriormente a formular dicha recomendación, se fueron aprobando diferentes normas sobre esta materia. Así en el ámbito estatal el Reglamento que establece las condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, el cual ha sido aprobado por Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, y en el que se obliga a los operadores a presentar al Ministerio de Ciencia y Tecnología, de manera previa a la puesta en servicio de una estación base, un estudio que justifique que no se superan los límites de exposición fijados en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 12 de julio de 1999, en áreas en las que puedan permanecer personas.

Igualmente, en desarrollo de dicho Real Decreto se dictó por el Ministerio de Ciencia y Tecnología la Orden CTE/23/2002, de 11 de enero, en la que se establecieron las condiciones para la presentación de estudios y certificaciones a que se hace referencia en el mismo, y que tiene en cuenta a estos efectos la posible existencia de áreas en el entorno de estas instalaciones en las que pudieran permanecer personas así como el hecho de que en un entorno de cien metros de las mismas existan espacios considerados sensibles - guarderías, centros de educación infantil, primaria, centros de enseñanza obligatoria, centros de salud, hospitales, parques públicos y residencias o centros geriátricos-.

Por lo que se refiere a Navarra, fue aprobada la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, de Ordenación de las estaciones base de telecomunicación por ondas magnéticas no guiadas, que, ateniéndose al principio de precaución en esta materia, también vino a establecer una serie de condiciones y limitaciones a la instalación y funcionamiento de este tipo de estaciones, además de preverse un control e inspección periódica de las mismas. De hecho vino a fijar unos niveles de emisión que redujo a la mitad los permitidos y establecidos en la normativa aprobada por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

En esta Ley Foral se establece, por un lado, que las instalaciones existentes en el momento de entrada en vigor de la misma, se han de adecuar a sus prescripciones dentro del plazo de seis meses desde su entrada en vigor y, por otro, se obliga a las operadoras a presentar un Plan Territorial de Infraestructuras que contemple las estaciones fijas ya existentes y las previsiones de implantación y desarrollo del conjunto de toda su red. Este Plan, debe de ser aprobado por el Departamento del Gobierno de Navarra que

corresponda, siendo esta aprobación condición indispensable para que los Ayuntamientos puedan otorgar las licencias de obras correspondientes.

Con estos antecedentes, hemos venido transmitiendo a las personas que se han dirigido a nosotros cuestionando los niveles de emisión de estas instalaciones, así como las consecuencias que ello tiene en su salud y bienestar, que aquellas instalaciones que cumplan todos los requisitos y condiciones que se establecen en este tipo de normativa podrán seguir funcionando. Ello lógicamente con las revisiones y comprobaciones periódicas que deban de realizarse a tal efecto y la constancia que de todas estas circunstancias debe de hacerse en el Registro Especial que también debe crearse a tal fin.

Hasta la fecha, de los datos que hemos ido conociendo sobre las tareas de comprobación y certificación de estas instalaciones en nuestra Comunidad, los valores medios de emisión de las mismas son muy inferiores a los legalmente permitidos. De otra parte, debe tenerse en cuenta que los valores de referencia recogidos en la normativa antes citada proceden de las recomendaciones del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea, además de estar en la línea de lo proclamado por la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.), que contabiliza ya 25.000 trabajos realizados sobre esta cuestión desde 1970, y señala que "los niveles fijados proporcionan un grado de seguridad suficiente para tener por garantizada la protección sanitaria".

Dicho esto sobre la primera de las cuestiones analizadas sobre este tipo de instalaciones, debe de hacerse referencia igualmente a cómo, a través de las diferentes quejas que se nos han formulado, se ha venido cuestionando también en algunos de los casos respecto a estas antenas la carencia del correspondiente permiso o autorización municipal y el incumplimiento de la normativa urbanística municipal que resulta de aplicación en cada caso, aspecto éste, el urbanístico, que nuestro ordenamiento jurídico atribuye en principio a los Ayuntamientos.

En este sentido, debemos hacernos eco de que el sistema constitucional de determinación de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas no impide que la ley reconozca competencias a los entes locales para la protección de sus intereses en salvaguarda de la autonomía municipal. Y ello se ha considerado por los Tribunales que ocurre en estos casos, no sólo cuando con las instalaciones se utiliza el dominio público, sino también cuando dichas instalaciones puedan afectar en cualquier modo a los intereses que la

Administración Municipal está obligada a salvaguardar en el orden urbanístico, incluyendo la estética y seguridad de las edificaciones y sus repercusiones medioambientales, derivadas de los riesgos de deterioro del medio ambiente urbano que las mismas puedan originar.

De esta forma, tal y como ha ocurrido en este supuesto, y de ello se deja constancia en la parte expositiva de esta queja, nos hemos venido dirigiendo a los diferentes Ayuntamientos o Concejos respecto de los que se han formulado las quejas por la instalación de estas antenas, interesándonos por conocer si la estación de telefonía que en cada caso se cuestionaba contaba o no con los correspondientes permisos municipales, en cuyo caso, tras haber constatado que los niveles de emisión estaban muy por debajo de los permitidos, dábamos por finalizadas nuestras actuaciones con la transmisión de la información obtenida a la persona autora de la queja.

Sin embargo, en estos momentos, y por lo que se refiere a la situación detectada en Pamplona, probablemente extensible a otras localidades a la vista de la información que nos ha remitido tanto el Ayuntamiento de Pamplona como el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, el estado de esta cuestión entendemos que se ha venido agravando progresivamente ante la falta de cumplimiento de las distintas previsiones contenidas en la Ley Foral 10/2002 y las negativas consecuencias que ello está representando de cara a la regularización y normalización de la vigencia de dicho texto normativo, al encontrarnos con estaciones cuya legalización desde el punto de vista urbanístico no puede siquiera acometerse al impedirlo la citada Ley Foral, que exige previamente la aprobación del correspondiente Plan Territorial de Infraestructuras.

De otra parte, esta situación de falta de aprobación del referido Plan o Planes, pese al tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley Foral, más de dos años, y los plazos establecidos en la misma para la adopción de una serie de medidas, viene a condicionar e incidir precisamente en la efectiva adopción y consolidación de las mismas, o cuando menos de algunas de ellas, en aspectos como la adecuación de las instalaciones existentes a la fecha de su aprobación a las prescripciones que en ella se contienen; la obligación anual de las operadoras de acreditar ante el Departamento correspondiente el cumplimiento de tales prescripciones; la creación del Registro Especial, etc.; teniendo en cuenta además que algunas de estas cuestiones necesitaran el debido desarrollo

reglamentario a que hace referencia en determinados momentos el propio texto legal y que tampoco se ha llevado a cabo todavía.

Todo ello nos lleva a una situación en lo que se refiere al aspecto urbanístico de estas instalaciones –basta remitirse a la contestación remitida desde el Ayuntamiento de Pamplona–, que no puede justificarse ni prolongarse en el tiempo, por más que en lo que se refiere a los niveles de emisión de las mismas, la comprobación que se viene haciendo de estos valores demuestran que se encuentran muy por debajo de los legalmente permitidos.

Por lo anteriormente expuesto el Gobierno de Navarra, a través de los Departamentos que corresponda, debe de impulsar las distintas medidas y previsiones contenidas en la Ley Foral 10/2002 a la mayor urgencia posible y, en este caso, al resultar el Departamento encargado de la tramitación de los diferentes Planes Territoriales de Infraestructuras, consideramos que procedía efectuar RECOMENDACIÓN al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda a fin de que, a la mayor brevedad posible proceda a dar curso a la tramitación que corresponda y que permita la aprobación, en su caso, del Plan o Planes Territoriales de Infraestructuras, impulsando igualmente la efectiva adopción de aquéllas otras medidas contempladas en la antes citada Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, y que, en estos momentos, dada la situación descrita, se encuentran pendientes de implantar.

En la contestación que recibimos del Consejo del Departamento, éste nos trasladó la aceptación de dicha recomendación.

Además, nos manifestó, junto con diversa información actualizada respecto a la inicialmente remitida, que en breves días estaba previsto celebrar una reunión del Grupo de Trabajo constituido a tal fin en la que, a la vista de los informes emitidos por la Dirección General de Medio Ambiente, Dirección General de Patrimonio Cultural y Servicio de Promoción de la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones en relación a los Planes Territoriales de Infraestructuras presentados por las distintas operadoras, estaba previsto efectuar los oportunos requerimientos para cada operadora a fin de que se subsanasen algunas carencias puestas de manifiesto en dichos informes.

Se nos indicaba igualmente que, una vez las operadoras contesten dicho requerimiento, y aceptando la recomendación de esta Institución, estará el Departamento en disposición de elevar al Gobierno de Navarra la oportuna propuesta de exposición

pública de los expedientes conteniendo el Plan Territorial de Infraestructuras de cada operadora.

Tras remitir esta información a las personas que nos habían formulado las quejas en este sentido, algunas de ellas consideraron del todo punto insuficiente lo que se estaba haciendo sobre esta materia, discrepando además del papel que estaba desempeñando al respecto esta Institución y volviendo a incidir en los graves riesgos que para la salud de las personas tienen las estaciones base de telefonía móvil, por lo que instaban a que se trasladasen al exterior de las poblaciones.

Tras lamentar que consideraran que no habíamos puesto el debido interés en la resolución de dicha problemática y con pleno respeto a sus opiniones, indicamos a estas personas que compartíamos algunas de las preocupaciones que nos exponían, centradas en nuestro caso en la efectiva aplicación de la Ley Foral 10/2002 que fue aprobada en el Parlamento de Navarra ateniéndose al principio de precaución en esta materia, y que motivó la recomendación que efectuamos al Gobierno de Navarra para que pusiera en marcha las diferentes medidas contempladas en la misma y, en primer lugar, la aprobación en su caso de los Planes Territoriales de Infraestructuras previstos en ella.

Por lo que hacía referencia a la cuestión de los informes y estudios científicos existentes sobre esta materia, así como a la cita que efectuábamos de los contabilizados por la Organización Mundial de la Salud, les informamos que, obviamente, lo que reflejábamos en nuestra contestación es el número de informes que dicha organización tenía contabilizados sobre la materia a efectos de dejar constancia de lo controvertido del asunto, sin que en ningún momento pretendiéramos tener constancia de todos ellos.

Debe tenerse en cuenta a estos efectos que nuestra misión no consiste en sustituir la actuación de la Administración en la realización de informes técnicos en todas aquellas cuestiones que se someten a nuestro conocimiento, máxime en un asunto de la dificultad del presente en el que la comunidad científica no termina de alcanzar una conclusión del todo uniforme y definitiva.

En esta situación, trasladábamos a estas personas que no cabe sino aplicar el principio de precaución, en los términos de la normativa que actualmente está en vigor, en Navarra la Ley Foral citada, normativa que sigue las pautas de la Recomendación del Consejo Europea relativa a la limitación de la exposición de los ciudadanos a los campos electromagnéticos de 0 Hz a 300 Ghz, que, a su vez, se basa en la guía de ICNIRP

(Comisión Internacional para la Protección frente a la Radiaciones No ionizantes) organismo vinculado a la Organización Mundial de la Salud.

Por otra parte, en nuestro país, el Comité de Expertos Independientes constituido bajo la coordinación del Ministerio de Sanidad y Consumo ha venido a concluir en sendos informes del año 2001 y más recientemente de septiembre de 2003, que actualmente a la luz del conocimiento científico, no existen razones científicas o sanitarias suficientes que justifiquen un cambio de los límites de exposición establecidos y que la percepción del riesgo de algunos sectores sociales, siendo legítima, no se corresponde con las evidencias científicas disponibles.

De la misma forma, el pasado mes de noviembre se ha hecho público el informe del Ministerio de Sanidad y Consumo sobre la aplicación del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas.

Este informe del Ministerio de Sanidad y Consumo da cumplimiento al mandato de la disposición adicional única del citado Real Decreto de elaborar, a los tres años de entrada en vigor del Reglamento, un informe sobre las experiencias obtenidas en la aplicación del mismo, en lo referido a la protección frente a riesgos sanitarios potenciales de la exposición a las emisiones radioeléctricas.

Las conclusiones a las que llega este informe, además de insistir en lo ya expuesto por el Comité de Expertos respecto a las evidencias científicas sobre la materia, considera "que los niveles medios de emisiones radioeléctricas en todo el territorio están muy por debajo de los límites considerados como seguros por los comités y organizaciones nacionales e internacionales". Esta información sobre las distintas instalaciones radioeléctricas y los niveles de exposición se puede consultar a través de Internet en la siguiente dirección habilitada por el Ministerio de Industria (http://www.setsi.mcyt.es/movil/top_mov.htm), donde se da cuenta igualmente de los informes anuales de inspección que realiza dicho Ministerio.

En definitiva, a la vista de todo ello, continuamos considerando que, en estos momentos, lo que procede es exigir a todas las Administraciones implicadas el cumplimiento de la normativa actualmente en vigor, en el caso de Navarra la Ley Foral 10/2002, y en ello estamos centrados en estos

momentos en esta Institución. Todo ello sin perjuicio de que, también deba de exigirse de dichas Administraciones, tal y como manifiesta el Comité de Expertos Independientes a que hemos hecho referencia, y a la luz de los interrogantes todavía existentes, que se mantengan abiertas las líneas de investigación en esta materia, en consonancia

con las conclusiones de los principales organismos nacionales e internacionales competentes, correspondiendo por su parte a las autoridades competentes la realización de las oportunas campañas informativas sobre las evidencias científicas respecto a esta materia y sus posibles efectos sobre la salud humana.

<p>PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN BOLETÍN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES</p> <p>Un año 42,35 euros</p> <p>Precio del ejemplar Boletín Oficial..... 1,10 »</p> <p>Precio del ejemplar Diario de Sesiones..... 1,27 »</p>	<p>REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN PARLAMENTO DE NAVARRA «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra» Navas de Tolosa, 1 31002 PAMPLONA</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------