

BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

VI Legislatura

Pamplona, 13 de junio de 2006

NÚM. 58-1

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe anual de la gestión realizada por la Defensora del Pueblo de Navarra durante el año 2005 ([Pág. 2](#)).

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

**Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

Informe anual de la gestión realizada por la Defensora del Pueblo de Navarra durante el año 2005

En sesión celebrada el día 22 de mayo de 2006, 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 Defensora del Pueblo de Navarra durante el año 2005.

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, 22 de mayo de 2006

El Presidente: Rafael Gurrea Induráin

Informe anual de la gestión realizada por la Defensora del Pueblo de Navarra durante el año 2005

ÍNDICE NÚM. 58-1

1. PRESENTACIÓN (Pág. 4).
2. RESUMEN EJECUTIVO (Pág. 5).
3. IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA Y DE LOS DERECHOS CIUDADANOS (Pág. 27).
 - 3.1. Bases conceptuales (Pág. 28).
 - 3.1.1. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (Pág. 28).
 - 3.1.2. Antecedentes en Navarra. La Carta de Derechos Ciudadanos (Pág. 28).
 - 3.1.3. Transparencia y control de la gestión pública. Conferencia impartida por la Defensora del Pueblo en la Universidad Complutense (Pág. 29).
 - 3.2. Plan Local de Derechos Ciudadanos. "Por tus derechos" (Pág. 37).
 - 3.2.1. Objetivos y Metodología del Proyecto (Pág. 38).
 - 3.2.2. Firma de convenios con los Ayuntamientos de Tudela, Estella, Burlada y Zizur Mayor (Pág. 41).
 - 3.2.3. Encuestas Telefónicas y a Asociaciones (Pág. 41).
 - 3.3. Seguimiento de iniciativas de Carta de Derechos Ciudadanos de Navarra (Pág. 42).
4. DEFENSA TRANSVERSAL DE LOS DERECHOS CIUDADANOS (Pág. 43).
 - 4.1. Menores: "En defensa del Menor" (Pág. 43).
 - 4.1.1. Atención de quejas referentes a Menores (Pág. 44).
 - 4.1.2. Inicio Informe Especial sobre Protección de la Infancia (Pág. 44).
 - 4.1.3. Seguimiento Informe Especial Educación de 0 a 3 años (Pág. 45).
 - 4.1.4. Informe Propuesta Ley de Protección del Menor (Pág. 47).
 - 4.1.5. Taller de Estrategias de Incorporación de Valores y Derechos en la Educación Secundaria (Pág. 48).
 - 4.1.6. Estrategia de Implicación Social en Educación por la Convivencia (Pág. 53).
 - 4.1.7. Campaña de Protección del Menor en Internet (Pág. 58).
 - 4.1.8. Publicación nuevas Unidades Didácticas para Enseñanza Primaria (Pág. 63).
 - 4.2. Mujer (Pág. 64).
 - 4.2.1. Atención a las quejas interpuestas por mujeres (Pág. 64).
 - 4.2.2. Presentación al Parlamento del Informe Especial de Prostitución (Pág. 65).
 - 4.2.3. Actividades de impulso de los derechos de la Mujer (Pág. 67).
 - 4.3. Mayor: (Pág. 68).
 - 4.3.1. Atención de quejas referentes a Mayores (Pág. 68).

- 4.3.2. Presentación al Parlamento del Informe Especial sobre “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra” (Pág. 69).
- 4.3.3. Actividades de impulso de los derechos del Mayor. “La Carta de Derechos del Mayor” (Pág. 71).
- 4.3.4. Seguimiento Informe de Dependencia (Pág. 72).
- 4.4. Salud Mental (Pág. 73).
 - 4.4.1. Quejas en materia de Salud Mental (Pág. 73).
 - 4.4.2. Seguimiento del Informe Especial de Salud Mental (Pág. 75).
 - 4.4.3. Actividades de Impulso de los derechos de los Enfermos Mentales (Pág. 80).
- 4.5. Discapacidades físicas y sensoriales (Pág. 80).
 - 4.5.1. Quejas en materia de discapacidad (Pág. 80).
 - 4.5.2. Informe Especial de Accesibilidad (Pág. 81).
- 4.6. Pobreza y Exclusión Social (Pág. 83).
 - 4.6.1. La Defensora del Pueblo y las nuevas formas de pobreza (Pág. 83).
 - 4.6.2. Taller de Exclusión Social (Pág. 84).

1 PRESENTACIÓN

La institución de la Defensora del Pueblo desarrolla su función de defensa de los derechos ciudadanos mediante la atención directa a las quejas y la realización de informes especiales, iniciativas de impulso de los derechos ciudadanos, para informar y sensibilizar a la opinión pública, y actividades de mediación, que para ser verdaderamente eficaces exigen discreción.

La defensa del menor ha sido una de nuestras principales ocupaciones durante el año 2005 constituyendo el mejor ejemplo de esta concepción transversal y proactiva de la defensa de los derechos ciudadanos que caracteriza a nuestra Institución. La atención prioritaria a las quejas que hacen referencia a los menores, el seguimiento del informe especial de la educación infantil de 0 a 3 años, el inicio de un nuevo informe especial para "evaluar las actuaciones de la administración en materia de protección de la infancia", las actuaciones de mediación con motivo de la tramitación de la "Ley Foral 15/2005 de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia" o las actividades de impulso en educación en valores, protección del menor en Internet y sobre todo la iniciativa de coordinación social para promover la implicación de toda la sociedad en la educación en la convivencia, dan buena muestra de ello.

Tal como refleja el Informe Anual hemos acometido actividades de defensa e impulso de los derechos de otros colectivos vulnerables con esta misma concepción. La Presentación al Parlamento de los informes especiales sobre "La dependencia de las personas mayores" y sobre "Los Derechos Humanos y la Prostitución, el seguimiento del informe especial de Salud Mental, el inicio de un nuevo informe especial sobre "Accesibilidad y barreras arquitectónicas", o la organización y participación en foros y talleres sobre Pobreza y Exclusión Social son algunos ejemplos al respecto.

El número de nuevas quejas abiertas en el 2005 ha sido prácticamente idéntico al del 2004, que fue un año atípico ya que en él se experimentó un incremento cercano al 40% con relación al año precedente.

Por materias, las quejas relativas a Sanidad han pasado a ocupar el primer puesto seguidas por Urbanismo y Vivienda y por Educación. Ha sido precisamente el área de Educación (80%) la que se ha experimentado el mayor incremento porcentual de quejas con respecto al año anterior, seguido por Medio Ambiente (57%), y por Justicia y Sanidad con incrementos en torno al 40%.

En el año 2005 el Plan de Calidad nos ha permitido elaborar y poner en marcha un Plan de Mejora de la Atención al Ciudadano y reducir en más de un treinta por ciento los Tiempos Medios de Tramitación de las quejas. Evaluar la satisfacción de los ciudadanos con los servicios que prestamos nos ha permitido conocer cómo un 75,6% de las personas que nos han tramitado una queja, recomendarían a otras personas acudir a la institución de la Defensora del Pueblo de Navarra.

Defender los derechos requiere asimismo promover que las Administraciones Públicas desarrollen mecanismos y sistemas generales de transparencia y buena conducta administrativa para lograr la mejora continua de los sistemas de garantía y evaluación de sus obligaciones para con sus ciudadanos. Como se recordará esta Institución elaboró la Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral y lanzó el reto a las Administraciones Públicas de Navarra para que desarrollaran sus propias Cartas de Derechos y se comprometieran a elaborar Cartas de Servicios específicas con compromisos concretos de calidad para los distintos servicios sectoriales que prestan. Hoy podemos mostrar nuestra satisfacción porque en Navarra en el último año han visto la luz diversas e importantes iniciativas al respecto.

Siguiendo con esta línea de impulso de la transparencia y garantía de los derechos ciudadanos hemos puesto en marcha también un nuevo Plan Local de Derechos Ciudadanos para promover que los Ayuntamientos se incorporen a esta estrategia de mejora continua y a dicho fin hemos suscrito convenios de colaboración con los Ayuntamientos de Tudela, Estella, Burlada y Zizur Mayor. En virtud de dicho acuerdos hemos acometido la realización de un informe de evaluación inicial sobre la percepción de los ciudadanos, de cada uno de dichos municipios, sobre el grado en que su Ayuntamiento respeta los principios y valores recogidos en los códigos de buena conducta y sobre el grado de satisfacción con los servicios municipales.

También con el objetivo de garantizar de manera más efectiva los derechos sociales, y en coordinación con otros Defensores Autonómicos, presentamos ante el Parlamento de Navarra un importante informe propuesta en el que recomendábamos aprovechar la eventual modificación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para hacer referencia expresa en nuestra Ley Fundamental a los derechos y libertades que las instituciones forales se comprometen a garantizar a los ciudadanos y ciudadanas navarros. En concreto proponíamos

incorporar un nuevo Título de “Derechos, libertades y deberes de los ciudadanos y ciudadanas de Navarra” y aportamos incluso un posible borrador de texto articulado.

En esta breve reseña relativa al año 2005 debemos hacer mención igualmente a dos decisiones del Parlamento Foral que tendrán una extraordinaria importancia para el devenir de la Institución y que afectan por una parte al propio sistema de elección del Defensor del Pueblo y por otra al Reglamento de Organización y Funcionamiento de nuestra Institución.

Por último no quisiera dejar de hacer referencia en estas líneas a mi agradecimiento a todo el personal de la oficina, sin cuya colaboración no hubiera sido posible acometer todas estas iniciativas. Gracias de corazón.

M^a Jesús Aranda Lasheras

Defensora del Pueblo de Navarra

2 RESUMEN EJECUTIVO

La institución de la Defensora del Pueblo desarrolla su función en defensa de los derechos ciudadanos frente a posibles abusos y negligencias de las Administraciones Públicas fundamentalmente mediante cuatro tipos de instrumentos, desde los más reactivos hasta los más proactivos:

- La Atención a las Quejas formuladas por los ciudadanos que constituye el núcleo central de la actividad cotidiana de la Institución.
- La Realización de Informes Especiales en áreas de especial relevancia y que por lo general se centran en los colectivos más vulnerables.
- Las Actividades de Mediación, cada día más frecuentes, y que en muchas ocasiones, para ser verdaderamente eficaces, precisan pasar desapercibidas a los ojos de la opinión pública.
- Las Iniciativas de Impulso de los Derechos Ciudadanos que tratan de impulsar los derechos ciudadanos en el conjunto de la Sociedad a través de la sensibilización e información a la opinión pública.

2.1. ESTADÍSTICA GENERAL DE QUEJAS ATENDIDAS.

El número de nuevas quejas abiertas ha sido de 415, cifra muy similar a la del año 2004 (416) que fue el año con mayor número de quejas desde la puesta en marcha de la Institución. No obstante el número total de quejas gestionadas ha sido de 508, un 10% menos que el año precedente, como consecuencia del periodo de transición producido por determinados relevos de personal asesor en la Institución.

El 44% de las quejas se formularon frente a actuaciones de la Administración Autonómica (182), el 27% iban dirigidas contra actuaciones de Entidades Locales de Navarra (112), el 15% frente a la Administración del Estado (64), mientras que el 14% restante hacía referencia a actuaciones de otros organismos en los que se incluyen el Judicial (10), entes privados (14), otros (14) y sin determinar (19). En el ámbito de las entidades locales de Navarra, el Ayuntamiento de Pamplona, con 38 quejas es el que mayor número de quejas ha generado.

Del total de quejas tramitadas el 65,3% han sido admitidas a trámite, el 9,1% se remitieron a otros Defensores del Pueblo, en función del ámbito competencial sobre el que versaba la queja y el 25,6% no han podido ser admitidas a trámite, por incumplirse alguno de los requisitos legales o bien por una manifiesta inexistencia de irregularidad, en tales casos siempre con la debida explicación e información al ciudadano sobre las causas y posibilidades de actuación. Debemos así mismo destacar que además de las 130 quejas (25,6% del total de gestionadas) que no son inicialmente admitidas a trámite, en 51 quejas más (10,0% del total de gestionadas) se ha acabado desestimando la razón del reclamante tras efectuar el correspondiente estudio de los datos aportados por el autor de la queja y la información recibida de la Administración con ocasión de la tramitación del expediente. En consecuencia el total de quejas desestimadas asciende al 35,6%% sobre el total de quejas gestionadas.



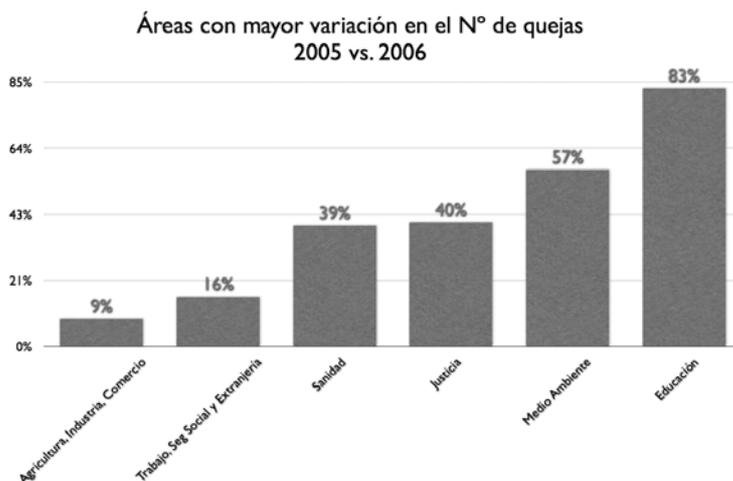
Si analizamos las quejas por áreas observamos como las quejas relativas a Sanidad han pasado a ocupar el primer puesto en el ranking de quejas por materias representando el 12,8% (53) del total de quejas presentadas. Le sigue Urbanismo y Vivienda con un 12,5% (52), y Educación

con un 10,6% (44), Trabajo y Seguridad Social con un 8,7% (36), Medio Ambiente con un 7,95% (33) del total de quejas presentadas en el año 2004 y finalmente Interior y Bienestar Social con un 7,5% (31) y 7,2% (30) respectivamente.



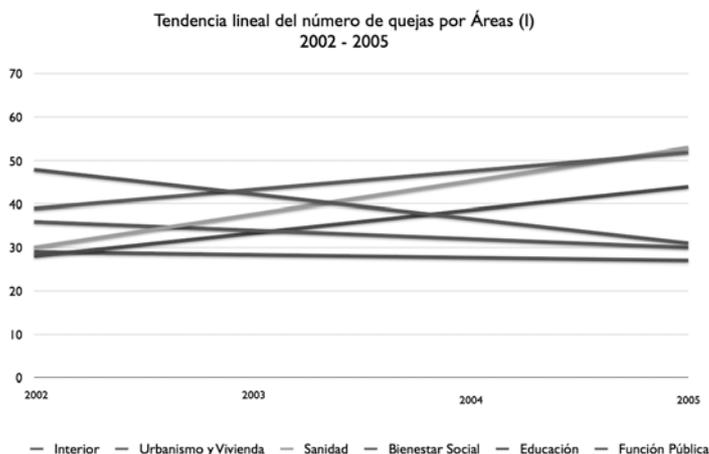
Si comparamos el número de quejas por áreas del 2005 con las presentadas el año anterior comprobamos que el mayor incremento porcentual se detecta en Educación con un 83%, le sigue Medio Ambiente con un 57% y a continuación Justicia y Sanidad con incrementos en torno al 40%.

Aproximadamente el 70% de las quejas que se presentan frente al Gobierno de Navarra se concentran en tres Departamentos. El Departamento de Salud con un 27% de todas las quejas, seguido por el Departamento de Educación, con el 25%, y por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda con el 16%.



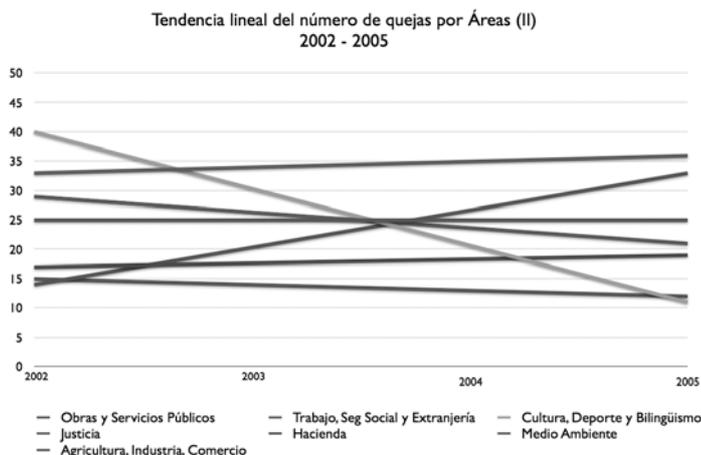
Si observamos la evolución por áreas de las quejas presentadas en los últimos cuatro años mediante su Tendencia Lineal comprobamos que Urbanismo y Vivienda, Sanidad, Educación, Trabajo Seg. Social y Extranjería, Obras y Servicios

Públicos y Medio Ambiente muestran una clara tendencia creciente. Interior, Cultura y Bilingüismo muestra una tendencia nítidamente descendente en tanto que el resto de áreas se mantienen más o menos estables.



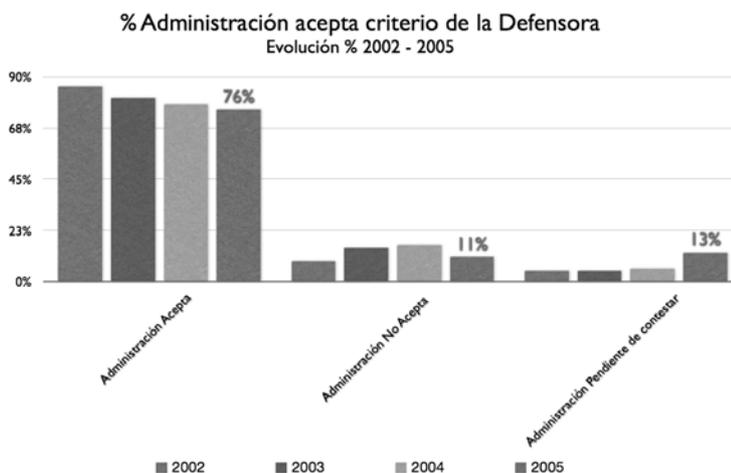
La reducción significativa en Interior obedece a que han ido disminuyendo las quejas relativas a sanciones de tráfico, al ir mejorando el conocimiento de las funciones de nuestra institución, y

por su parte la reducción en materia de bilingüismo obedece a un cúmulo inicial de quejas relativas a los procesos de selección de personal.



Cuando se decide admitir una queja, por entender que puede estar justificada, se pide información por escrito a la Administración Pública competente. En muchos casos el simple hecho de que la Defensora demande información y justificación sobre el modo de proceder hace que la administración reconozca la razón al ciudadano y rectifique su decisión inicial. En otras ocasiones esto no es así y la Administración emite un informe en el que justifica por qué no acepta la petición del ciudadano. En tales casos la Institución estudia

las razones de las partes y la Defensora acaba dictando una Resolución a través de la cual emite su dictamen al respecto; si se considera que la Administración no tiene razón se realizan las Recomendaciones pertinentes. En el año 2005 por uno y otro camino las Administraciones han acabado aceptando al menos en un 76% las recomendaciones de la Defensora; en un 11% de los casos la Administración no ha aceptado y un 13% de casos están pendientes de contestar.



Por lo que se refiere específicamente a los casos en los que la Defensora se ha visto obligada a emitir Resoluciones con Recomendaciones, Sugerencias o Recordatorios de Deberes Legales a una determinada Administración, ésta la acepta en un porcentaje aproximado del 64%, porcentaje que puede elevarse si tenemos en cuenta las 19 resoluciones aún pendientes de obtener respuesta.

2.2. MEJORA DE LA CALIDAD Y EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN

El año 2005 ha supuesto dar un paso adelante respecto del Plan de Calidad con la elaboración y puesta en marcha de un Plan de Acciones Mejora de la Atención al Ciudadano, la aprobación del Manual de Acogida del Becario, la puesta en marcha de un Sistema de Noticias y Comunicación Interna, concebido desde la óptica del conocimiento compartido, y se ha iniciado la elaboración de la Carta de Servicios de la Institución.

Se han reducido en un 31% los tiempos medios de tramitación de las quejas cerradas en el año 2005, con respecto a 2004. En concreto el tiempo medio desde el Inicio hasta el fin del Expediente fue de 77,3 días.

Tal como estaba previsto, y con el objetivo de evaluar la satisfacción de los ciudadanos con los servicios que reciben por parte de la Institución, se diseñaron encuestas que se remitieron a todas las personas o colectivos que presentaron una queja y también a quienes han sido atendidas por la Oficina de Información. Los resultados obtenidos de dicha evaluación muestran que:

- El 98,2% de las personas que han acudido a la Oficina de Información recomendarían a otros utilizar este servicio.

- La mitad (50,9%) de quienes han acudido a la Oficina de Información han ampliado la idea previa que tenían sobre las posibilidades de actuación de la Defensora del Pueblo de Navarra en tanto que a un 12,7% les ha ocurrido lo contrario.

- El 79,8% de las personas que han tramitado una queja ante la Defensora del Pueblo consideran el trato personal y el interés demostrado por la oficina de la Defensora del Pueblo como “Bueno o Muy Bueno” este porcentaje alcanza el 100% en el caso de las personas que han acudido personalmente a la Oficina de Información.

- El 56,5% de los ciudadanos consideran “Razonable” el tiempo de tramitación de su expediente de queja. Un 25,2% lo consideran “Corto o

Muy corto”, en tanto que en un 16,8% lo entienden “Largo o Muy largo”.

- Los ciudadanos atendidos en la Oficina de Información asignaron una puntuación media de 8,2 puntos. Esta puntuación alcanza el 6,8 puntos en el caso de los ciudadanos en los que se ha llegado a tramitar un Expediente de Queja. Resulta comprensible este hecho por la menor satisfacción que manifiestan aquellos ciudadanos a los cuales la resolución final de la Defensora no acaba dándoles la razón a su pretensión.

- Dos de cada tres ciudadanos que han presentado una queja manifiestan que la intervención de la institución de la Defensora les ha sido finalmente “Bastante útil o Muy Útil”

- Un 75,6% de las personas que han presentado una Queja recomendarían a otras personas acudir a la Defensora del Pueblo de Navarra en tanto que un 21,4% no lo harían. Lógicamente esta última valoración está muy vinculada a aquellos a quienes no se les ha dado la razón.

2.3. DEFENSA TRANSVERSAL DE LOS DERECHOS DE LOS MÁS VULNERABLES

El enfoque transversal de este Capítulo del Informe Anual pretende reflejar de una manera integral el abordaje que desde nuestra Institución se realiza frente a estos colectivos más vulnerables.

2.3.1. “EN DEFENSA DEL MENOR”

La defensa del menor ha sido la prioridad máxima del año 2005. Bajo el slogan “En defensa del Menor” se han dado los primeros pasos para configurar un ámbito propio de actuación en esta importante materia.

De manera esquemática las actuaciones llevadas a cabo a lo largo del 2005 en defensa de los derechos del menor han sido las siguientes:

- **Atención prioritaria a quejas relacionadas con los Menores**, centradas sobre todo en el área educativa (alumnos con necesidades educativas especiales, educación infantil, instalaciones escolares, planificación educativa, funcionamiento de los centros, problemas de convivencia, etc) y en área de protección social (adopción internacional, protección de menores, situaciones de desamparo, etc.)

- **Inicio de un nuevo Informe Especial para “Evaluar las actuaciones de la Administración en materia de Protección de la Infancia y la Adolescencia”**: El objetivo general que persigue el

nuevo Informe Especial iniciado es “Evaluar cómo se ejerce la función pública de protección de menores y cómo se garantiza la atención a menores con medidas judiciales penales en Navarra”. Como Objetivos Específicos el Informe pretende evaluar si las Administraciones Públicas de Navarra:

– Realizan de forma adecuada las actividades de prevención y detección precoz de las situaciones de conculcación de derechos de los menores

– Desarrolla de la forma adecuada y con las debidas garantías los procedimientos de protección.

– Prestan la atención adecuada a los menores con medidas judiciales penales, a la adopción internacional o a los menores extranjeros no acompañados.

• **Seguimiento del Informe Especial de 0 a 3 años.** A lo largo del año 2005 se ha realizado un seguimiento de “La atención a la educación infantil entre 0 y 3 años en Navarra”, materia que fue objeto de un Informe Especial en octubre de 2004, y se ha podido constatar la persistencia de la problemática social planteada por colectivos y plataformas ciudadanas con respecto a las carencias en materia de educación infantil de 0 a 3 años, lo que ha llevado incluso a la presentación al Parlamento Foral de una Iniciativa Legislativa Popular apoyada por más de 14.000 firmas y por 67 Ayuntamientos y que fue rechazada, por la Mesa del Parlamento de Navarra.

La insuficiencia de plazas públicas persiste sin que hasta el momento el Departamento de Educación haya cumplido nuestra Recomendación de hacer público el mapa solicitado y las lista de espera. Baste como muestra la situación de Pamplona donde en el año 2005 la oferta de plazas fue de 540 y el número de solicitudes ascendió a 1701.

En el Informe Anual se deja constancia del conjunto de quejas presentadas a finales del 2005 en las que los interesados nos instan a que supervisemos la actividad desarrollada por la Administración en relación con los distintos centros de Navarra que atienden a niños y niñas menores de 3 años, especialmente en materias que tienen que ver con las exigencias mínimas que estos deben cumplir y el control que se viene ejerciendo sobre las mismas durante el desarrollo de la actividad por parte de estos centros. En estas quejas se pone de manifiesto una vez más la actual situación de transitoriedad, que genera un vacío normativo que impide el control adecuado sobre las condiciones en que están siendo atendidos los niños y niñas menores de 3 años en la Comuni-

dad Foral, lo que supone un grave riesgo en una etapa del desarrollo del niño que todos los expertos consideran de máxima vulnerabilidad.

• **Actuaciones de mediación e Informe Propuesta con motivo de la tramitación de la “Ley Foral 15/2005 de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia”.** Debemos hacer mención a la iniciativa de la Defensora con motivo de la tramitación del Proyecto de Ley de Protección del Menor que finalmente dio lugar a la aprobación de la Ley Foral 15/2005 de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia. Dada la trascendencia del Proyecto de Ley, la Defensora consideró oportuno manifestar la posición de la institución y solicitó la intervención directa del Presidente del Parlamento de Navarra para que se realizara un último esfuerzo para tratar de acercar las posturas de los distintos Grupos Parlamentarios a fin de lograr la mejor Ley del Menor posible. Como ya hemos dicho velaremos por que se cumplan los compromisos adquiridos y en el plazo previsto tanto en materia de recursos como en el desarrollo reglamentario.

• **Taller de Educación en Valores.** El 17 de junio tuvo lugar un Taller de debate sobre “Estrategias de incorporación de valores y derechos en la educación secundaria” Este acto se enmarcó en el Convenio de Colaboración suscrito entre la Defensora del Pueblo y la Universidad Pública de Navarra para la realización de Talleres conjuntos sobre Derechos Sociales, y se celebró en el contexto del “Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación”, mediante el cual el Consejo de Europa deseaba poner de relieve que la educación juega un papel crucial en el desarrollo de la ciudadanía. En el Informe se recogen las principales ideas expuestas en el Taller que dieron lugar a una publicación editada por nuestra Institución.

• **Iniciativa Social en Educación por la Convivencia.** La creciente preocupación social por el incremento de actos violentos en los que se ven envueltos jóvenes y adolescentes pone en evidencia la necesidad de que las distintas instituciones realicen actuaciones coordinadas para crear el clima social adecuado para que la Sociedad en su conjunto asuma su responsabilidad educativa.

Consciente de esa necesidad la Defensora del Pueblo propuso personalmente al Presidente del Parlamento, al Consejero de Educación, al Rector de la Universidad Pública y a los presidentes de la Federación de Municipios, de la Asociación de la Prensa, de las Asociaciones de Padres y Madres, de los Directores de Instituto, del Consejo Escolar y del Consejo de la Juventud, desarrollar una iniciativa conjunta para trata de implicar a toda la

sociedad en un Proyecto Social de Educación para la Convivencia.

- **Campaña de protección del menor en Internet.** El Consejo de Europa ha mostrado su preocupación por la situación de desprotección en que se encuentra los menores frente a Internet, y nos recuerda la responsabilidad que todos tenemos en esta materia. También en su reunión de Alicante 2005 los Defensores del Pueblo de las Comunidades Autónomas y el Defensor del Pueblo de España recomendaron adoptar medidas para mejorar la protección de los menores frente a los riesgos de las nuevas tecnologías y de forma específica ante los riesgos de Internet

Un 10% de los niños/as de 10 años encuestados afirma haber acudido a una "cita a ciegas" con personas que han conocido a través de Internet. Un 44% de los menores que navega por Internet con regularidad, se ha sentido acosado/a sexualmente en alguna ocasión.

Por todo ello, en el último trimestre del 2005 la institución de la Defensora del Pueblo, en colaboración con la Asociación Protégeles, puso en marcha una Campaña Publicitaria de Sensibilización, mediante cuñas de Radio y la edición de 120.000 dípticos informativos con "Consejos para padres sobre medidas de protección" que fueron distribuidos a modo de encarte en la prensa local y que en el año 2006 han tenido continuidad en la Organización de diversas Charlas Divulgativas para Alumnos y Padres en Centros Docentes.

- **Publicación de nuevas Unidades Didácticas sobre Derechos para Enseñanza Primaria.** Siguiendo con la iniciativa realizada en años anteriores en el 2005 se procedió a la edición de nuevas unidades didácticas destinadas a la Centros de Enseñanza Primaria.

2.3.2. "EN DEFENSA DE LA MUJER"

La defensa de los derechos de la mujer ha sido otra prioridad constante de la Defensora del Pueblo. Las actuaciones que a lo largo del año 2005 se han llevado a cabo en esta materia han sido las siguientes:

- **Atención prioritaria a las quejas relacionadas con los derechos de la mujer.** La primera área de queja de las mujeres es la Sanidad y las causas específicas que las motivan hacen referencia a la Atención a la Salud Mental, los Tratamientos de Infertilidad, la situación de las Listas de Espera, en Consultas de Ginecología, y en las Revisiones de cáncer de mama, etc. Adquieren igualmente importancia las quejas motivadas por

Reconocimientos de derechos a prestación, Pensiones Mínimas y/o pensiones asistenciales y se relacionan en muchos casos con una situación social reiteradamente denunciada por esta Defensora; nos estamos refiriendo a la situación de muchas mujeres mayores que malviven con una pensión de viudedad manifiestamente insuficiente.

Las quejas interpuestas por mujeres hacen referencia con frecuencia a las deficiencias que detecta la mujer en su condición de cuidadora principal es decir quejas por Atención domiciliaria, Atención sociosanitaria en salud mental, Alumnos con necesidades educativas especiales, Ciclo Educativo de 0-3 años, Ayudas a la familia, etc.

- **Presentación al Parlamento del Informe Especial de Prostitución.** El día 13 abril de 2005, la Defensora del Pueblo presentó ante la Comisión de Régimen Foral del Parlamento el Informe Especial sobre los "Derechos Humanos y la Prostitución en Navarra". La presentación del Informe tuvo un gran eco en los medios de comunicación.

- **Actividades de impulso de los derechos de la Mujer.** Como viene siendo tradicional, también en el año 2005 la Defensora del Pueblo ha prestado una atención prioritaria al impulso de los derechos de la mujer, dando continuación a las iniciativas de años anteriores, y en cuantos foros ha participado ha sumado su voz a los de las restantes instituciones y organizaciones, particularmente en el ámbito de la lucha contra la violencia de género.

En su Informe la Defensora del Pueblo recuerda que a pesar de los avances en el 2005 todavía en España 62 mujeres murieron asesinadas, 3 de ellas en Navarra. Queda mucho por hacer en materia de prevención: Las campañas de concienciación siguen siendo insuficientes, la cultura dominante y posesiva sigue presente en muchas capas de la sociedad y al modelo educativo de las escuelas todavía le hace falta madurar para llegar a alcanzar una auténtica coeducación.

En Navarra hay que seguir reforzando los medios para la asistencia a las víctimas y corregir las importantes insuficiencias en materia de protección que todavía se detectan: La falta un Juzgado específico de Violencia de Género, los escasos medios con los que se cuenta en los juzgados impiden lograr la agilidad y eficacia requerida y constituyen por tanto una prioridad de intervención.

Por otra parte la conciliación entre la vida familiar, personal y profesional es una asignatura pendiente. La distribución de las tareas del hogar sigue siendo muy desigual. La mujer se ha incor-

porado al mundo del trabajo remunerado, sin embargo el hombre no ha aumentado su participación en el ámbito privado. Ello conduce a que la mujer se vea obligada a realizar una doble jornada laboral.

La discriminación en el mundo laboral persiste. El acceso a niveles superiores de responsabilidad es otro de los campos en los que la discriminación persiste. Las mujeres representan solo el 24% de los Altos Cargos del Gobierno de Navarra, y el 32% de los Parlamentarios Forales y solo hay una mujer entre los Consejeros del Gobierno de Navarra.

La mujer sigue siendo la cuidadora de los hijos, y esta sociedad continúa cargando fundamentalmente sobre los hombros de la mujer la atención y cuidado de los familiares dependientes: ancianos, enfermos mentales, discapacitados, etc.

Preocupa especialmente la doble discriminación que llega a padecer la mujer inmigrante en nuestra Sociedad, sometida a los trabajos más precarios y enfrentada a un dilema entre los valores de su cultura de origen y los de la sociedad de acogida. Las Administraciones Públicas deben preocuparse de garantizar el acceso a la formación a todas las inmigrantes para evitar que esta situación de discriminación persista y de velar por que se garanticen, en todo caso, sus derechos constitucionales que han de ser entendidos como valores mínimos de consenso, y ello con independencia de sus propios valores culturales.

2.3.3. "EN DEFENSA DEL MAYOR"

Otra área de intervención prioritaria para la institución de la Defensora es la defensa de los derechos de los Mayores, ámbito en el que hemos desarrollado la siguiente actividad.

• **Atención prioritaria a las quejas referidas a los derechos del Mayor.** Si bien nuestro sistema de información no permite cuantificar de forma óptima las quejas atendidas referentes al colectivo de mayores si nos permite detectar los ámbitos principales de problemas que en concreto y por orden de frecuencia se refieren a materias como: el reconocimiento de derecho a prestación, pensiones mínimas, pensiones asistenciales y de viudedad, atención domiciliaria, listas de espera en sanidad, atención médica, condiciones de estancia en residencias de la tercera edad, procesos de declaración de incapacidades.

• **Presentación al Parlamento del Informe Especial sobre "La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra" y seguimiento del Informe.** El día 19 abril de 2005 la

Defensora del Pueblo compareció ante la Comisión de Régimen Foral para presentar el Informe Especial sobre "La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra" Evitaremos reiterar nuevamente lo ya expuesto en su comparecencia, y que ya se recogía en el Informe Anual del 2004, y nos limitaremos a señalar lo esencial.

Transcurrido un año desde la presentación del Informe Especial todo indica que, a corto plazo, va a ser una realidad nuestra recomendación de que la atención a la dependencia deje de tener carácter benéfico y se transforme en un auténtico derecho exigible. El alto grado de consenso social detectado tras la presentación del Proyecto de Ley de "Promoción de la autonomía personal y la atención a las situaciones de dependencia" y sobre todo la razonable voluntad de cooperación demostrada por las distintas Administraciones Públicas hace concebir esperanzas al respecto.

No podemos decir lo mismo sobre las actuaciones realizadas hasta el momento en materia de prevención de la dependencia, cuya urgente necesidad reiteramos.

Hasta el momento tampoco hemos apreciado cambios significativos en la política de atención domiciliaria, que consideramos debe incrementarse de forma sustancial, ni se ha logrado establecer una normativa de mínimos que garantice la equidad territorial en la prestación de este servicio considerado por el expertos como de máxima prioridad. Siempre se destaca el hecho de que la atención social domiciliaria es manifiestamente insuficiente pero se olvida que también la atención sanitaria a domicilio requiere ser mejorada. A este respecto también queremos denunciar el hecho de que sigan sin darse pasos significativos para garantizar la coordinación sociosanitaria en el ámbito primario entre los Centros de Salud y los Servicios Sociales de Base. La carencia de planes, programas y protocolos de coordinación a nivel primario impide la prevista gestión de casos y la aplicación de Planes de Cuidados Personalizados y auténticamente integrales.

• **Actividades de impulso de los derechos del Mayor.** "La Carta de Derechos del Mayor" A lo largo del año la Defensora ha tenido oportunidad de participar en diversos encuentros con colectivos y asociaciones de Mayores. Estas reuniones nos han permitido captar una vez más las principales preocupaciones del colectivo, puestas de manifiesto en el proceso de elaboración de la Carta de Derechos Ciudadanos y lo que es más importante nos ha permitido constatar la situación de resignación con la que se enfrentan a la pérdi-

da de protagonismo familiar y social que, cada día más, padecen los mayores.

En la Sociedad actual los mayores han ido perdiendo protagonismo social y sus derechos no siempre se respetan. No es nada infrecuente que los mayores sean tratados como menores de edad y pierdan incluso la libre elección de sus propias opciones vitales y que los demás decidan por ellos: el lugar en el que va a vivir, los muebles de su habitación, etc. y a veces incluso el destino de sus recursos económicos.

Por eso, y siguiendo la pauta marcada por otras organizaciones, desde finales del año 2005 venimos trabajando en el proyecto de promover la elaboración de una "Carta de Derechos del Mayor" e impulsar una "Campaña contra la discriminación por Edad" que se pretende desarrollar a lo largo del 2006.

2.3.4. "EN DEFENSA DEL ENFERMO MENTAL"

Como ya es bien conocido la Defensora del Pueblo se ha implicado muy activamente en la defensa de los derechos de los enfermos mentales graves a los que en el 2004 dedicó un Informe Especial. Las actuaciones realizadas en el 2005 dirigidas a este importante colectivo han sido las siguientes:

- **Atención prioritaria a las quejas referidas a los derechos de los Enfermos Mentales.** Las quejas en materia de Salud Mental son cada día más frecuentes; se centran sobre todo en la falta de recursos de internamiento de larga duración para casos graves y en la carencia de alternativas terapéuticas adecuadas para los trastornos de personalidad. Son relativamente frecuentes las demandas de recursos de rehabilitación, y comienzan a llegar con cierta regularidad quejas de ciudadanos que conviven con vecinos que presentan importantes problemas sociales y de comportamiento, situaciones que con frecuencia esconden importantes problemas de salud mental unidos al desamparo o exclusión social.

Por lo que hace referencia a la demanda urgente de plazas residenciales de larga estancia, en el presente Informe Anual se reproduce la respuesta de la Administración a una queja tipo, ya que nada refleja mejor la situación de desamparo en la que se encuentran los familiares de estos pacientes. La enferma se halla en lista de espera desde hace dos años sin que en todo ese tiempo la administración foral haya buscado y encontrado alguna solución razonable a los graves problemas denunciados. Pero es aún más preocupante conocer que esas listas de espera la forman "gran

número de solicitudes", como dice el informe rubricado por el propio Consejero de Bienestar Social, que precisan una atención especializada en régimen de asistidos por graves problemas de enfermedad mental, y que, conociendo tales datos, la Administración Pública responsable de los Servicios Sociales no haya planteado, al menos, soluciones parciales, incluso aunque fueran puramente económicas, que pudieran paliar en parte la situación de los enfermos y sus familias. Sin embargo nos dice que no hay residencias suficientes ni suficiente consignación presupuestaria a tales efectos. Es decir, se reconoce que hay déficits de plazas residenciales, propias o concertadas, para acoger a estos enfermos, y, además, que no existen ayudas económicas suficientes para que las familias puedan arbitrar otras soluciones.

- **Seguimiento del Informe Especial de Salud Mental.** Analizamos con algún detalle el grado de cumplimiento de las Recomendaciones realizadas por la Defensora del Pueblo hace dos años con motivo de la presentación del Informe Especial sobre "La atención a la Salud Mental en Navarra" y se aprecian luces y sombras.

Como consecuencia del Programa de Atención a Personas con Trastorno Mental Grave a lo largo del año ha comenzado la puesta en marcha progresiva de nuevos recursos sociosanitarios, lo que supone sin duda un gran avance. Sin embargo la puesta en marcha de los nuevos recursos sociosanitarios no ha estado exenta de polémica, en particular por la externalización de los servicios, por la dependencia de Bienestar Social y sobre todo por el anuncio de que los pacientes iban a tener que hacer frente al copago de determinados servicios, lo que nos obligó a tramitar un expediente de queja. Acogimos muy favorablemente el cambio de criterio de la Administración, que finalmente garantizó la gratuidad de la prestación de rehabilitación psicosocial. No obstante persisten importantes diferencias de criterio en relación con dichos centros:

- En comparación con otros dispositivos de rehabilitación de la red de salud mental, la estructura organizativa elegida para los nuevos centros, es claramente insuficiente para que pueda cumplir con los niveles de calidad exigibles,

- El Departamento de Salud no debe inhibirse de su responsabilidad de garantizar la dirección técnica ni la continuidad de cuidados, ya que por si solo el Plan acometido por Bienestar Social no asegura la coordinación e integración de los distintos dispositivos asistenciales.

– Es imprescindible que se definan con mucha más precisión los mecanismos de evaluación y control de calidad de los servicios, tanto públicos como privados concertados, sin olvidar nunca que la “responsabilidad pública” es indelegable.

El hecho de que en los últimos años las reivindicaciones de la atención a los enfermos mentales se hayan centrado preferentemente en los aspectos sociales no quiere decir que la atención sanitaria que reciben los enfermos mentales graves no necesite también ser mejorada en muchos aspectos. A este respecto, de acuerdo con las recomendaciones de nuestro Informe Especial seguimos creyendo necesario que:

– Navarra se dote un Plan de Salud Mental Integral, que no debe fragmentarse ni mucho menos dejarse a la exclusiva responsabilidad del Departamento de Bienestar Social.

– Se cree un equipo multidisciplinar para aquellos pacientes graves, sin conciencia de enfermedad, que en cuanto salen del hospital abandonan los tratamientos y vuelven a recaer. La atención domiciliaria integral a este colectivo resulta igualmente necesaria.

– Desde el Departamento de Salud se dé una respuesta adecuada al grave problema de atención en las crisis agudas que facilite la coordinación entre jueces, policía, y la red de salud mental. Volvemos a insistir una vez más en la necesidad de acometer sin más demora la realización del Protocolo de Internamiento Involuntario.

– La problemática que plantean los pacientes con trastornos de personalidad, los pacientes tóxicomanos con patología dual, etc., etc. constituyen también importantes ámbitos de mejora.

2.3.5. “EN DEFENSA DE LOS DISCAPACITADOS FÍSICOS Y SENSORIALES”

No solo la salud mental ocupa la atención de nuestra institución, otro tanto ocurre con otras discapacidades físicas y sensoriales a las que en el año 2005 se prestó una atención significativa. Las actuaciones dirigidas a este colectivo han sido las siguientes:

• **Atención prioritaria a las quejas en materia de discapacidad.** Como es habitual en colectivos en situación de especial vulnerabilidad el número de quejas que se presentan en relación con discapacidades físicas y sensoriales es todavía demasiado pequeño y se refieren fundamentalmente a: Necesidades educativas especiales, accesibilidad y eliminación de barreras, ayudas

sociales, transporte a centros sociales, centros ocupacionales y especiales de empleo, etc.

La situación de los alumnos/as con necesidades educativas especiales ocupa cada día más la atención de la Defensora, tanto por lo que hace referencia a los servicios complementarios que precisan como por la necesidad de armonizar los principios de integración e individualización con una mayor flexibilidad de la que viene mostrando el Departamento de Educación. La situación de la Educación Especial en Navarra exige una importante revisión y por ello pretendemos ahondar en el tema a lo largo del año 2006.

Este año hemos analizado también la labor de supervisión y control que realiza la Administración del funcionamiento de los sistemas de acceso a los Centros Ocupacionales y Especiales de Empleo y hemos podido constatar la carencia de los Equipos Multiprofesionales previstos y hemos denunciado que la concurrencia de funciones de control asignadas a distintos Departamentos contribuye a que en ocasiones “unos por otros” no asuman las funciones atribuidas con la plenitud requerida.

• **Informe Especial de Accesibilidad.** Mediado el año 2005 se acometió la realización de un Informe Especial sobre “La accesibilidad física y sensorial a los centros y servicios de uso público en Navarra”. A pesar de que han transcurrido casi 20 años desde la promulgación de la Ley Foral 4/1988 se percibe que su cumplimiento es bastante irregular y por ello se consideró necesario evaluar como se ejerce por las distintas Administraciones de la Comunidad Foral su obligación de evitar la creación de nuevas barreras físicas o sensoriales y como se fomenta la supresión de las barreras preexistentes a fin de favorecer el acceso universal a los distintos espacios, centros y servicios de utilización pública.

Para la realización del Informe se ha redactado un completo Informe Jurídico, encargado a la Universidad de Navarra y un cuestionario que incluye 36 preguntas y que ha sido cumplimentado por un total de 164 Ayuntamientos de Navarra y por todos los Departamentos del Gobierno de Navarra.

El Informe Especial, que se encuentra en fase de elaboración, será presentado al Parlamento Foral antes del verano.

• **Queja de oficio en relación con las subvenciones a Asociaciones.** También en el año 2005 se procedió a la apertura de una queja de oficio en relación con la situación de falta de liquidez por la que atraviesan las asociaciones sin ánimo de lucro que desarrollan su labor en el

campo de la discapacidad y que achacan a la demora y cuantía de las subvenciones públicas.

2.3.6. "EN DEFENSA DE LOS EXCLUIDOS SOCIALES"

En el año 2005 finalizó el período de vigencia del Plan de Lucha contra la Exclusión 1998-2005 puesto en marcha por el Gobierno de Navarra y por ello se han comenzado a hacer públicas las primeras valoraciones sobre el mismo, singularmente la realizada por la Red de Exclusión Social, si bien a la hora de redactar este Informe todavía no se dispone de la evaluación realizada por el propio Gobierno.

• **Organización y participación y en foros y talleres sobre Exclusión.** El interés por el tema nos ha llevado no solo a participar sino también a organizar diversos foros y encuentros para sensibilizar a la opinión pública y debatir las mejoras necesarias. En concreto en junio del 2005 la Defensora del Pueblo participó en Barcelona en unas Jornadas sobre derechos ciudadanos organizadas por el Síndic de Greuges de Cataluña y presentó una ponencia titulada "Las Nuevas Formas de Pobreza". La Institución organizó asimismo, en colaboración de la Universidad Pública, un Taller sobre "La Exclusión Social y el Sistema de Garantía de Mínimos, que por razones de agenda hubo de retrasarse y finalmente se llevó a cabo el día 9 de febrero de 2006. Estos encuentros han permitido recoger las opiniones de un nutrido grupo de expertos y contrastar y complementar las posiciones de la Institución sobre el tema. Tal como se recoge en este Informe Anual se insiste en la necesidad de abordar este problema desde la perspectiva de la vulneración de los derechos individuales de cada uno de los excluidos.

• **Seguimiento del Plan de Lucha contra la Exclusión 1998-2005.** La participación en los distintos foros ha permitido también dar a conocer la valoración sobre la situación de la pobreza y exclusión en Navarra.

"Es cierto que en términos comparativos la situación en Navarra puede calificarse de satisfactoria; pero no debemos olvidar lo que nuestra sociedad entiende por una situación satisfactoria. Unos niveles muy reducidos de pobreza significan que en nuestra opulenta Navarra entre 10.000 y 40.000 personas viven en condiciones de pobreza relativa. Personas con nombre y apellidos a los que no estamos sabiendo garantizar los derechos constitucionales.

Se valora muy positivamente el hecho de que en Navarra exista un Plan Integral y que sus indi-

cadores sean publicados de forma periódica, pero se lamenta que su ejecución no parezca estar cumpliendo las expectativas previstas, ni se esté logrando superar las tradicionales barreras departamentales, de salud, educación, bienestar social, etc. La previsión de acompañamiento social personalizado, elemento clave del Plan, no parece que haya llegado tampoco a generalizarse como estaba previsto.

Inquieta en particular el escaso desarrollo de las acciones de prevención de la exclusión, sobre las cuales la Defensora ha venido insistiendo reiteradamente y a los que se han dedicado diversos Informes Especiales (enfermos mentales, mujeres víctimas de abusos, inmigrantes, discapacitados, etc). Parecen aceptarse como inevitables los factores que conducen a una sociedad dual e insolidaria con las minorías marginales. La sociedad continúa generando personas excluidas y los servicios sociales siguen tratando de paliar parcialmente y a posteriori sus efectos. Siempre a lo largo de la historia la pobreza ha conducido a la exclusión social, pero hoy en día es más bien la exclusión social la que conduce a la pobreza."

Intranquiliza la situación de los menores, ya que la mayoría de las veces, la exclusión empieza en los primeros años de vida. Parece especialmente preocupante que el sistema educativo no haya logrado reducir en mayor medida los índices de fracaso escolar en determinados ámbitos sociales. En coherencia con el moderno concepto de pobreza, resulta evidente que la prioridad máxima en el ámbito de la exclusión social debe centrarse en garantizar que todos los menores tengan acceso a una formación básica que les habilite social y personalmente para enfrentarse al mundo actual en condiciones de igualdad real de oportunidades". Resulta necesario profundizar en la distribución territorial y en los factores causales asociados al fracaso y abandono escolar a fin de elaborar un auténtico Plan de Prevención realmente focalizado a los colectivos y centros donde se detecte una mayor problemática. Cerrar los ojos a la realidad nunca es la solución"

Confiamos en que por el Gobierno de Navarra se realice una rigurosa evaluación del desarrollo del Plan para corregir las deficiencias detectadas recomendando que a la mayor brevedad posible se lleve a cabo un nuevo Plan que tome en consideración los cambios experimentados en la realidad social, en particular a los derivados del "boom" migratorio, y en el que se incluyan unos mejores sistemas de control para garantizar la efectiva aplicación de las medidas contempladas en el mismo.

2.4. IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA Y DE LOS DERECHOS CIUDADANOS.

La responsabilidad en la defensa de los derechos ciudadanos por los Defensores del Pueblo no puede limitarse a una acción reactiva frente a las quejas recibidas. Garantizar los derechos ciudadanos requiere también fomentar que se establezcan mecanismos y sistemas que garanticen el respeto general de los derechos ciudadanos, evaluando su efectiva aplicación y cumplimiento.

En esta línea, en el año 2001 ya el Parlamento Europeo aprobó el “Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, y encomendó al Defensor del Pueblo Europeo, y por extensión a los distintos Defensores Territoriales, la evaluación de su grado de cumplimiento y el impulso de las iniciativas necesarias para que sus valores y principios sean incorporados por las distintas Administraciones Públicas.

2.4.1. SEGUIMIENTO DEL CARTA DE DERECHOS CIUDADANOS

Como se recordará en cumplimiento de dicho mandato la institución de la Defensora del Pueblo impulsó la elaboración de una Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral y lanzó el reto a las Administraciones Públicas de Navarra para que desarrollaran sus propias Cartas de Derechos y se comprometieran a elaborar Cartas de Servicios específicas con compromisos concretos de calidad para los distintos servicios sectoriales que prestan. Hoy podemos mostrar nuestra satisfacción porque han visto la luz diversas iniciativas en esta línea: La Ley Foral 15/2004 de la Administración de la Comunidad Foral, cuyo Título II se dedica al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con dicha Administración, la Ley Foral 21/2005, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, el Decreto Foral 72/2005 por el que se regulan las Cartas de Servicios, la aprobación por el Ayuntamiento de Pamplona de su Carta de Derechos y de sus primeras Cartas de Servicios son solo algunas de las iniciativas que se recogen en nuestro Informe Anual y que demuestran que las Administraciones Públicas de Navarra han asumido el reto y han comenzado a implicarse de forma activa en una estrategia de mejora continua y orientación al ciudadano.

2.4.2. PLAN LOCAL DE DERECHOS CIUDADANOS.

En el último trimestre del 2005, y en línea con las actividades de fomento de la transparencia e impulso de los derechos ciudadanos, nuestra Ins-

titución acometió un nuevo proyecto, centrado en el ámbito municipal, el llamado “Plan Local de Derechos Ciudadanos” cuyo objetivo general es:

“Lograr que los Ayuntamientos incorporen una estrategia de mejora continua en sus relaciones con los ciudadanos para garantizar su derecho a una buena administración, establecido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.”

El papel de la institución de la Defensora del Pueblo de Navarra consiste básicamente en poner en marcha “la rueda”, asumiendo la elaboración de un Informe Especial en el que se recoja una evaluación inicial y la detección de áreas de mejora basado en la percepción de los ciudadanos del municipio sobre el grado en que se respetan por parte de su Ayuntamiento los principios y valores recogidos en los códigos de buena conducta y en la Carta de Derechos Ciudadanos basadas en el grado de satisfacción con los servicios que ofrece el municipio.

La evaluación inicial se realiza mediante una metodología predefinida que además de entrevistar a los responsables municipales, incluye la realización de una Encuesta telefónica a una muestra significativa y aleatoria de Ciudadanos y la realización de una Encuesta a Informadores Clave de todas las Organizaciones y Asociaciones radicadas en el municipio.

La participación en esta iniciativa es totalmente voluntaria y exige la previa formalización del oportuno Convenio. El día 21 de diciembre de 2005 tuvo lugar la firma de los correspondientes Convenios de Colaboración con los Ayuntamientos de Tudela, Estella, Burlada y Zizur Mayor

La labor de campo se desarrolló a lo largo del mes de diciembre de 2005. Se celebraron reuniones en cada una de las cuatro localidades objeto de Convenio a las que se invitó a todas las Asociaciones y Colectivos Ciudadanos de la localidad. En total 91 Asociaciones participaron activamente en la iniciativa y cumplimentaron los dos cuestionarios solicitados. Por otra parte se procedió a la contratación externa del servicio de la empresa ERYBA para la realización de la Encuesta Telefónica y se efectuaron un mínimo de 400 encuestas de cada uno de los Municipios. Los informes se hallan en fase de elaboración.

2.4.3. APUESTA POR LA TRANSPARENCIA PÚBLICA

En el marco de los Cursos de Verano 2005 organizados por la Universidad Complutense la Defensora del Pueblo impartió una conferencia sobre la Transparencia en la Gestión Pública, cuyo

resumen se incluye en este Informe Anual y en el cual se recogen de manera sintética los principios esenciales de la transparencia pública y del impulso de los derechos ciudadanos que constituyen uno de los pilares esenciales del trabajo de nuestra Institución y sirven de sustento a los distintos proyectos previstos en este ámbito de acción.

Una concepción democrática del ejercicio del poder en todas las esferas de la sociedad debe estar basada en la transparencia informativa y en la participación activa en la toma de decisiones, en cualquier ámbito de la vida pública.

La transparencia es no solo una obligación legal sino que constituye una necesidad para la mejora continua y una oportunidad como factor de diferenciación para lograr la confianza de los ciudadanos. El incremento del nivel cultural, y el acceso globalizado a la información hace que la transparencia sea cada día más un requisito.

Un sistema administrativo transparente no puede asentarse únicamente en una regulación legal, dirigida fundamentalmente a prevenir los abusos y los conflictos de intereses, sino que debe tratar de incorporar principios y herramientas de calidad como:

- Transparencia en la toma de decisiones.
- Transparencia en los procedimientos de contratación.
- Códigos de buena conducta administrativa.
- Sistemas de control interno de los procedimientos.
- Objetivos y metas definidas y públicas.
- Cartas de Derechos y Cartas de Servicios con compromisos concretos de calidad.
- Autoevaluación y rendición pública de cuentas.
- Libre acceso a la información pública.
- Auditoría externa mediante órganos de control independientes.

En la actualidad las instituciones del Defensor del Pueblo tienen un marcado carácter jurídico, lo que condiciona en buena medida el perfil de las Evaluaciones e Informes Especiales que realizan. En el futuro, las instituciones del Ombudsman adquirirán un perfil más multidisciplinar para poder asumir una auténtica auditoría externa del grado en el que las administraciones cumplen las obligaciones legales y garantizan de forma adecuada las prestaciones a que tienen derecho los ciudadanos.

Este nuevo enfoque de instituciones orientadas a la auditoría externa de los derechos ciudadanos, requiere:

- Impulsar políticas activas de calidad y transparencia en las Administraciones Públicas.
- Desarrollar nuevas metodologías de evaluación externa y auditoría de derechos. “No solo se debe poder auditar los aspectos económicos”
- Fomentar la puesta en marcha de sistemas de garantía que otorguen un mayor poder al ciudadano para exigir el cumplimiento de sus derechos (“empowerment”).
- Construir sistemas de información comparada entre Comunidades Autónomas, con indicadores básicos.
- Exigir a las Administraciones Públicas que cuenten con políticas bien definidas, formuladas en el Plan correspondiente, con compromisos presupuestarios y metas e indicadores de seguimiento bien definidos y públicos.

2.5. QUEJAS POR ÁREAS Y DEPARTAMENTOS

En el Capítulo 5 “Valoración General de las Quejas” se realiza un exhaustivo repaso de los principales motivos de queja que los ciudadanos plantean en las distintas áreas y departamentos. El resumen que sigue se centra principalmente en aquellas materias de interés general y evita en lo posible reiterar lo ya manifestado en el Capítulo 4 “Defensa transversal de los derechos de los más vulnerables”.

BIENESTAR SOCIAL

En Bienestar Social en el 2005 no ha variado de manera sustancial ni el número ni los temas objeto de queja en comparación con el año anterior. Lógicamente la mayoría de las quejas en este área hacen referencia a lo ya manifestado en el Capítulo 4 en relación a los colectivos más vulnerables de menores, mayores, mujeres, discapacitados, enfermos mentales, etc. que no consideramos necesario repartir en este Resumen Ejecutivo. Nos limitaremos, por tanto, únicamente a insistir en la necesidad de revisar la actual política de conciertos y subvenciones y mejorar los actuales sistemas de evaluación y control de calidad de los distintos centros concertados y subvencionados por Bienestar Social Ingresos mínimos viudas, etc.

En este ámbito el Informe Anual recoge la propuesta que esta Institución presentó ante el Parlamento de Navarra en abril de 2005 en torno a una

posible reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. En nuestro informe proponíamos que, si finalmente se decidía acometer la reforma del Amejoramiento, se aprovechara la oportunidad para incorporar en su texto un nuevo capítulo de Derechos Sociales, como mecanismo para lograr que los poderes públicos adquieran un mayor grado de vinculación en el cumplimiento de sus obligaciones a la hora de garantizar de manera efectiva los citados derechos sociales.

Otro tanto puede decirse con respecto al Documento Base para una Ley de Servicios Sociales en la Comunidad Foral de Navarra, con el que se pretende iniciar el debate y reflexión sobre los principios y contenidos que debe contemplar la nueva Ley Foral de Servicios Sociales que venga sustituir a la anterior Ley sobre esta materia y que a juicio de esta Institución no debe ser una mera enumeración o habilitación de servicios o prestaciones, sino que cabe exigir a los poderes públicos el esfuerzo de fijar estándares y compromisos concretos de prestaciones, en cantidad y calidad, capaces de garantizar un nivel mínimo de derechos sociales exigibles en todo el territorio lo cual exige además consensuar la financiación con los entes locales directamente implicados en la gestión de dichas prestaciones.

En otro orden de cosas consideramos necesario recordar la necesidad de proceder a la revisión inmediata del tiempo y forma en que se desarrolla el proceso que se sigue ante el Departamento de Bienestar Social para la obtención del certificado de idoneidad necesario para optar a la adopción internacional, así como sobre la actuación de las Entidades Colaboradoras en estos procesos (ECAI),

EDUCACIÓN

Como ya se ha indicado las quejas recibidas a lo largo del año 2005 en materia de Educación prácticamente han duplicado a las del año anterior y este hecho está muy vinculado a las reiteradas denuncias por la situación de inadecuación de las instalaciones que cada día presentan más insuficiencias, derivados de una parte de una manifiesta insuficiencia presupuestaria y por otra de la inadecuada determinación de criterios técnicos de mantenimiento preventivo y de amortización y remodelación de las instalaciones, lo cual suscita indefiniciones competenciales que lleva a que los unos por los otros la casa quede sin barrer.

Así mismo en el año 2005 hemos asistido a un incremento notable de quejas relacionadas con la

atención a los alumnos con necesidades educativas especiales que pretendemos analizar este año, y por primera vez han comenzado a aflorar quejas relativas a problemas de convivencia y aplicación de medidas de tipo disciplinario en los Centros Escolares.

Otros muchos temas de educación ya han sido tratados en anteriores informes anuales pero se siguen dando, tales como el acceso a los centros, la concentración de alumnos inmigrantes en determinados centros, la planificación educativa ante las nuevas necesidades, en particular las relacionadas con la implantación de una línea del modelo "D", o con la construcción de nuevas instalaciones y centros, como ocurría en el caso del Colegio Público Patxi Larrainzar de Pamplona, o con el traslado de alumnos del Colegio Público Arturo Kanpion al Colegio Público García Galdeano.

Como ya ha sido comentado en el año 2005 han vuelto a reiterarse un buen número de quejas por la situación de la educación infantil de 0 a 3 años.

Por último, la demora en la construcción de centros docentes en los nuevos barrios plantea la necesidad de reconsiderar la coherencia temporal en la planificación y ejecución de los nuevos desarrollos urbanísticos y de las nuevas infraestructuras y servicios públicos requeridos y aconsejaría que la autorización de los nuevos planes urbanísticos fuera simultánea a la aprobación de la planificación de los nuevos centros y servicios públicos necesarios. Como es bien sabido esta problemática no es exclusiva del sistema educativo sino que es extensiva a todo tipo de centros y servicios públicos: sanidad, transporte público, etc,

SALUD

Por primera vez el número más elevado de quejas se ha centrado en el área de Salud y ello obedece al incremento de quejas en materia de salud mental, atención médica en general, la prescripción farmacéutica, las listas de espera, etc.

Por lo que se refiere a la casuística de las quejas, las relacionadas con la atención a la salud mental han sido las más numerosas. En este sentido, y si bien en el capítulo anterior ya hemos hecho referencia a la atención socio-sanitaria en este caso las quejas estaban relacionadas con la falta de tratamiento y atención a las personas afectadas por una enfermedad mental por parte del Servicio Navarro de Salud, en particular por la situación de los enfermos diagnosticados de trastorno de personalidad.

Por primera vez la demora en la atención, derivada de la existencia de importantes listas de espera en determinadas especialidades, ha constituido un grupo relevante de quejas. La carencia en la Comunidad Foral de una norma que regule los tiempos máximos de espera en el ámbito de las consultas médicas y exploraciones ambulatorias genera una completa indefensión del paciente y una falta absoluta de garantías en el ejercicio de su derecho a una adecuada atención sanitaria, por ello formulamos una recomendación en tal sentido al Departamento de Salud que hasta el momento ha sido desoída.

Debemos dar cuenta de una queja formulada por una ciudadana diagnosticada de una grave malformación fetal que hubo de recurrir a la interrupción voluntaria de embarazo. La paciente cuestionaba el haberse visto obligada a salir de Navarra, y consideraba una ofensa el que además se le denegara el abono de 130 euros por gastos de viaje, dietas de acompañante y medicamentos expedidos en la Clínica a la que acudió derivada desde Navarra. Se le abonaron exclusivamente los gastos de viaje propios por importe de 22,66 euros, pese a tener que ingresar en dicho centro el día anterior a la intervención, fijada para las 9 de la mañana, y dársele el alta al día siguiente a las 20 horas, y no se le permitió que estuviera acompañada por la noche ya que, según las normas internas del centro, no se admitían terceras personas, lo que motivó que su acompañante tuviera que alojarse esa noche fuera del mismo.

Como es obvio cuestionamos el modo de proceder del Departamento y por otro lado, y dado que el motivo de la derivación a un centro de fuera de Navarra estaba originado, según se le exponía porque "existe objeción de conciencia por parte de ginecólogos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea" recomendamos al Departamento de Salud que adopte las medidas precisas para constatar si en la actualidad persiste la situación de objeción de conciencia, a la que alude, en todo o parte del personal sanitario que debe intervenir en el proceso. Por último recomendamos que además de asumirse en estos casos los gastos relacionados con el transporte y dietas, se debieran establecer los acuerdos oportunos con los centros ajenos para que se permita la presencia de acompañantes a estos pacientes, dada la especial situación por la que atraviesan. Frente a ello la contestación que recibimos del citado Departamento se limitó a manifestar que en Navarra se garantiza el derecho de las mujeres navarras a la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos legalmente establecidos y que, en lo que respecta a dietas por desplazamiento, hospede-

daje y manutención, se limitaba a aplicar el Decreto Foral 212/2001, de 30 de julio.

Este modo de proceder no es más que un simple ejemplo de la manifiesta parquedad de los informes y escasa sensibilidad ante nuestras recomendaciones puesta de manifiesto por el Departamento de Salud en el 2005.

A lo largo del año hemos asistido también a diversas denuncias públicas derivadas de situaciones de colapso de los servicios de urgencia hospitalarios que pueden calificarse de puntuales pero que se asientan sobre un sistema manifiestamente mejorable con instalaciones insuficientes e inadecuadas en las que demasiados pacientes permanecen largas horas en camillas en los pasillos y lo peor es que no se vislumbra un horizonte planificado a medio y largo plazo.

Así mismo a lo largo del 2005 han tenido reflejo en los medios de comunicación las demandas de los profesionales de Atención Primaria y sus reclamaciones han llegado incluso al propio Parlamento y han conducido al Departamento a comprometer determinados incrementos de recursos. No parece oportuno volver a reiterar los argumentos tantas veces expuestos y por ello nos limitaremos a recordar que las limitaciones de recursos acaban repercutiendo en los derechos ciudadanos.

CULTURA, DEPORTE Y BILINGÜISMO

En el ámbito Cultural las pocas quejas existentes hacen referencia a la conservación del patrimonio histórico, y en Deporte a las condiciones de utilización de instalaciones deportivas municipales. En lo que se refiere al Bilingüismo, hacíamos referencia en nuestro anterior informe anual a dos circunstancias concretas que consideramos deben ser nuevamente mencionadas. De un lado, a la ausencia de pautas y criterios homogéneos y definidos por la Administración en el ámbito de sus relaciones con los ciudadanos, especialmente en la zona mixta, y de otro a la existencia de un buen número de pronunciamientos judiciales de diversa índole y contenido, lo cual decíamos, y volvemos a reiterar, no contribuye precisamente a dotar de seguridad y certidumbre a esta materia. Destacábamos en nuestro anterior informe la oportunidad que representaba en este sentido la ponencia constituida en el Parlamento de Navarra, que lamentablemente no dio los frutos esperados. Reiteramos la opinión de esta Institución de la que la sociedad Navarra está necesitada de alcanzar un consenso en esta materia y no solo para clarificar de manera inequívoca los derechos que asisten a los ciudadanos sino también por lo que ello

supondría de normalización de la convivencia entre todos los navarros. Todos coincidimos en la necesidad de educar a nuestros menores en la convivencia; pues no debemos olvidar que se educa con el ejemplo.

Específicamente y por lo que se refiere al tema de la señalización viaria, y tras analizar las disposiciones de aplicación en el caso de las localidades que cuentan con denominación oficial, además de en castellano, en vascuence, formulamos una recomendación para que, dicha señalización se realice con las dos denominaciones oficiales con que cuentan las mismas, conforme a la toponimia oficial aprobada por propio Gobierno de Navarra.

HACIENDA

Por lo que hace referencia al área de Hacienda debemos hacer mención a la necesidad de mejorar el régimen sancionador en el Impuesto sobre la Renta ya que en determinados casos se detectan situaciones manifiestamente injustas en las cuales se produce una evidente desproporción entre la infracción cometida por el sujeto pasivo y la sanción impuesta por no declarar o por hacerlo de manera incompleta. Otro tanto ocurre con las deducciones por mínimo familiar (por ascendiente y por minusvalía) cuando cambian a lo largo del año las circunstancias personales y familiares de los contribuyentes lo cual provoca por ejemplo que si el ascendiente convive con la familia 364 días y fallece el día anterior a la fecha de devengo no se desgrave cantidad alguna en tanto que sí puede hacerlo, y además íntegramente, quién acoge en su domicilio a un ascendiente el día anterior a la fecha citada, habiendo convivido por tanto tan solo un solo día. Por ello se considera oportuno estudiar y adoptar medidas para lograr un tratamiento fiscal más equitativo, tomando en consideración los efectos de la imputación de las mismas al momento del devengo.

Otras causas de queja en el área de Hacienda hacen referencia a la información tributaria, a las demoras en la resolución de reclamaciones ante el tribunal económico administrativo foral y sobre todo a los bruscos incrementos de las cuantías de los tributos locales.

URBANISMO Y VIVIENDA

Las quejas sobre Urbanismo hacen referencia tanto a la falta de disciplina urbanística como a la falta de transparencia de los propios procesos de planificación urbanística. En esta materia, debemos insistir una vez más en que las administracio-

nes urbanísticas están obligadas a asegurar la participación de los interesados en los procesos de formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, y a respetar sus derechos, en particular, sus derechos de iniciativa e información.

No cabe duda que los problemas y dificultades existentes para el acceso a la Vivienda constituye una de las mayores preocupaciones de nuestra sociedad.

Por lo que hace referencia a los criterios y baremos establecidos para la adjudicación de viviendas de protección pública y su correcta valoración debemos manifestar que siguen constituyendo una fuente continua de quejas. En ellas se cuestiona que queden excluidas de este tipo de promociones aquellas personas que no disponen de unos ingresos mínimos, cuando esta clase de viviendas están reservadas precisamente para aquellas personas con dificultades de acceso a una vivienda digna. Se discute el tener que acreditar el cumplimiento del mínimo de ingresos en cada uno de los dos últimos períodos impositivos y sobre todo se manifiesta la oposición al empadronamiento ininterrumpido en Navarra como consecuencia de la posición en que quedan en estos procesos aquellos ciudadanos y ciudadanas de Navarra que por determinadas circunstancias, se vieron obligados a trasladarse transitoriamente fuera de Navarra.

Debemos asimismo dejar constancia de los problemas que se nos hacen llegar en relación a las incidencias surgidas tanto en la propia relación contractual como en lo referido a las condiciones de utilización y convivencia que se producen en las viviendas de protección pública de alquiler.

Recordaremos una vez más que las administraciones públicas no deben limitarse en exclusiva a la promoción de viviendas de protección pública ya que si bien esta medida ayuda a solventar la situación de un buen número de ciudadanos, se demuestra todavía muy insuficiente y además por si sola no contribuye a frenar la escalada de precios en el sector. Es necesario insistir en que las distintas Administraciones competentes debieran agotar todas y cada una de las distintas posibilidades de actuación de que disponen a la hora de diseñar e implementar los instrumentos de intervención pública en materia de suelo y vivienda y ante todo han de evitar realizar actuaciones que contribuyan a incrementar el precio del suelo. Tal es el caso de la subasta de ocho solares municipales realizada por el Ayuntamiento de Pamplona para la construcción de 258 viviendas, cuyo precio superior a los 45 millones de euros, supuso que

solo el coste de repercusión del suelo por cada vivienda ascendiera a más de 180.000 euros y dio origen a una queja de oficio. Recordamos al Ayuntamiento que en las XVIII Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo se propuso que se eliminara el sistema de pública subasta para la enajenación de los "Patrimonios Municipales del Suelo", pues no parece compatible con el destino propio de este suelo que debiera destinarse de forma prioritaria a la promoción de vivienda protegida, sin desviaciones a otros fines que, aunque puedan considerarse de interés público, pueden financiarse por otras vías.

FUNCIÓN PÚBLICA

Las quejas relacionadas con los procedimientos de ingreso y provisión de puestos en la Administración Pública, la movilidad de los funcionarios y sus Derechos y deberes son las principales causas de queja en el área de Función Pública.

TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y EXTRANJERÍA

En el ámbito de Trabajo y Seguridad Social se nos ha puesto de manifiesto por parte de algunas viudas perceptoras de pensiones de viudedad su total disconformidad con las consecuencias y aplicación que el Gobierno de Navarra está realizando en base a lo establecido en la Ley Foral 1/2004, de 17 de febrero, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que regula la deducción por pensiones de viudedad. Para comprender esta situación basta referirse a uno de los casos. En el año 2005 el incremento de las pensiones mínimas del Estado fue del 6,5%, sin embargo, y como consecuencia del tope máximo establecido en el importe del complemento previsto en la Ley Foral 1/2004, referido al IPREM, el complemento que le abonaba el Gobierno de Navarra se le redujo de 53 a 29 euros mensuales, con lo que su percepción total ha pasado de los 469 euros mensuales en 2004 a los 472 euros de 2005, es decir, se ha incrementado tan en solo en 3 euros de un año a otro.

En el área de Extranjería se ha experimentado un importante incremento del número de quejas. En primer lugar destacaremos la denuncia en relación con los acontecimientos de la frontera entre Marruecos y España, en los que se produjo la muerte de cinco inmigrantes. Al respecto trasladamos inmediatamente, tanto al Ministro de Asuntos Exteriores como al Defensor del Pueblo, dicha queja junto a la postura de la Institución. No parecía razonable, cuando ya habían pasado varios días, que los Gobiernos de España y Marruecos no hubieran ni desmentido las preocupantes infor-

maciones, ni dado explicaciones razonables sobre los hechos acaecidos, ni hubieran informado sobre las razones que llevaron a trasladar a los inmigrantes a unos emplazamientos tan inapropiados. Solicitamos que se adoptaran con urgencia las medidas oportunas para poner fin a tan denigrante situación, al considerar que el Gobierno Español y la Unión Europea no pueden en ningún caso desentenderse de la suerte de unos seres humanos a los que se les cierra la puerta y abandona en una situación de grave riesgo. Similares consideraciones fueron posteriormente asumidas por los distintos Defensores del Pueblo tanto Autonómicos como el de España al aprobarse en tal sentido una Declaración conjunta.

Son frecuentes las quejas por la deficiente atención y retraso en los distintos trámites de obtención de visados que se viene produciendo en algunas Oficinas Consulares de España. A este respecto se han realizado distintas gestiones de mediación con resultado satisfactorio, en especial con el Consulado de España en Ecuador y con el Consulado de España en Colombia.

MEDIO AMBIENTE

Las quejas relativas a Medio Ambiente han experimentado un notable incremento cercano al 60%. Un año más, las quejas más numerosas en esta materia son las relacionadas con los ruidos y otras emisiones molestas. Percibimos una ineficiente intervención de las Administraciones competentes en esta materia, bien porque minusvaloran el problema ("meras molestias" tolerables) o porque "olvidan" sus obligaciones legales, su alcance y significación. A este respecto debemos recordar que la más reciente doctrina jurisprudencial, considera cada vez más que las intromisiones sonoras constituyen una invasión del ámbito de la privacidad, que toda persona tiene derecho a considerar como propio e inviolable. Todo ello nos ha llevado a acometer la realización de un Informe Especial al respecto que se encuentra en fase de elaboración.

Como segundo grupo significativo de quejas medioambientales están aquéllas que tienen que ver con el ejercicio del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente por parte de los ciudadanos. Un caso de especial interés es el que nos llevó a recomendar al Departamento de Medio Ambiente, que se arbitrasen los mecanismos que garanticen la difusión adecuada, en especial a la población vulnerable, de la información sobre concentraciones de ozono troposférico en el aire, especialmente en la zona de la Ribera, tal como establece la normativa vigente.

Un año más las estaciones base de telefonía móvil continúan siendo causa de quejas. Pese a que en Navarra se aprobó la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, para la ordenación de las estaciones base de telefonía móvil, casi cuatro años después nos encontramos con que todavía no han sido aprobados los Planes Territoriales de Infraestructuras, necesarios para la autorización de estas instalaciones. Además, en la citada Ley Foral se contemplaban otras medidas tales como la revisión periódica de las instalaciones y el control e inspección de los niveles de emisión de las mismas, o a la investigación epidemiológica. Por todo ello hemos iniciado una actuación de oficio en relación con esta cuestión, estando a la espera de recibir la información solicitada.

OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

Las principales causas de queja en Obras Públicas son las que tienen que ver con los efectos indeseables producidos a terceros por la ejecución de obras de infraestructura, a la inadecuada conservación y mantenimiento de las mismas, y a los procesos de expropiación forzosa.

En el 2005 se han planteado diversas quejas relacionadas con los Servicios Públicos. La mayoría de ellas son referidas a la prestación del servicio básico de telefonía fija y también a las dificultades que los usuarios de este servicio padecen por la ausencia de oficinas abiertas al público, falta de indicación de la dirección donde presentar reclamaciones escritas, y al hecho de que éstas se hagan de forma telefónica, con la ausencia de constancia que esto supone. Todo ello lleva a que el sector de la telefonía sea con diferencia el que más reclamaciones recibe por parte de los consumidores y que esta tendencia además no haya sido posible corregirla en los últimos años.

INTERIOR

En Interior el mayor número de quejas hacen referencia a la tramitación de expedientes sancionadores relacionadas con el tráfico, aunque este año se han reducido prácticamente a la mitad. Al margen de la actividad propiamente sancionadora de esta clase de procedimientos y estrechamente relacionado con ellos, aunque no de forma exclusiva, continúan siendo frecuentes las quejas en relación a lo que se consideran comportamientos incorrectos o inadecuados de los Agentes de la Autoridad. Por ello a finales de año se decidió elaborar una recomendación de carácter general dirigida a las distintas Administraciones Públicas de Navarra que cuentan con cuerpos policiales en relación a esta cuestión, insistiendo en la necesi-

dad de que se mejoren los sistemas de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los Agentes.

Otra causa frecuente de queja son las dificultades con que se encuentran, sobre todo las personas de nacionalidad extranjera que desean efectuar el canje o reconocimiento de permisos de circulación expedidos por terceros países.

JUSTICIA

Los retrasos en la tramitación y resolución de los diferentes expedientes que se siguen en el Registro Civil y los problemas de dilación en los procedimientos judiciales son dos de las causas principales de queja en el área de Justicia, ámbito en el que el número de quejas se ha incrementado en cerca del 40%.

Si bien parece que afortunadamente están dando su fruto las gestiones efectuadas para solventar los problemas del Registro Civil en Navarra no puede decirse que ocurra lo mismo con el Registro Civil Central, al cual iban referidas una buena parte de las quejas. En todo caso la modificación legal establecida por la Ley 4/2005, de 18 de noviembre, que afecta a las reglas de competencia para distribuir las funciones tradicionales del Registro Civil Central y los Registros Civiles Municipales, otorgando un mayor protagonismo a estos últimos, puede suponer en lo sucesivo una cierta corrección en esta dinámica.

2.6. ACTIVIDADES DE DIVULGACIÓN Y DIFUSIÓN

La institución del Defensora del Pueblo es todavía joven y precisa por tanto seguir reforzando las actividades de divulgación orientadas a dar a conocer a la población sus funciones y límites para que los ciudadanos hagan un uso adecuado de este nuevo servicio público. Aunque la institución es bastante conocida sus funciones no lo son tanto.

El 91% de la población manifiesta haber oído hablar de la institución de la Defensora del Pueblo de Navarra, pero solo un 63% de los ciudadanos encuestados manifiesta conocer sus funciones.

La presencia habitual en los Medios de Comunicación de la Defensora del Pueblo se ha visto complementada por primera vez desde la puesta en funcionamiento de la Institución, se ha visto complementada con una nueva línea de colaboración con los medios locales ya que la Defensora del Pueblo participa de forma regular y con periodicidad mensual en dos espacios radiofónicos.

Asimismo, a fin de reforzar la campaña realizada en años precedentes para dar a conocer el teléfono gratuito 900- 702 -900 de la Institución se puso en marcha una Campaña Publicitaria, bajo el eslogan de "Actúa"

La normativa vigente exige a todas las Administraciones Públicas adaptar sus Páginas Web para cumplir los estándares de accesibilidad antes del 31 de diciembre del 2005. La institución del Defensora del Pueblo no podía ser ajena a esta obligación y por ello procedió a la contratación de una empresa externa para la adaptación de su página Web a dichos requerimientos técnicos.

La Defensora del Pueblo de Navarra participó como ponente invitada en el II Master sobre Protección de Derechos Humanos que viene organizando la Universidad de Alcalá y ha impartido Charlas y Conferencias Públicas sobre diversos temas y en distintos foros.

2.7. ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN INSTITUCIONAL.

Las actividades de colaboración institucional constituyen una seña de identidad de la Defensora del Pueblo. Ello ha sido así muy especialmente a lo largo del año 2005 en el que se han incrementado las actividades conjuntas con las instituciones afines, se ha mantenido la colaboración con las dos principales Universidades de nuestra Comunidad, y se ha continuado con la labor de coordinación con los entes locales de Navarra, Asociaciones, etc.

Un año más las XX Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo, celebradas en Alicante los días 17 a 19 de octubre de 2005, sirvieron de foro de encuentro entre los titulares y el personal asesor de las distintas de las instituciones y por primera vez, unas Jornadas de Coordinación se dedicaron monográficamente a tratar los problemas que atenazan a un colectivo en particular, el de los niños y jóvenes, colectivo especialmente vulnerable y por tanto, objeto de atención preferente por parte de los Defensores. Los temas abordados fueron los siguientes:

- "Los menores y las nuevas realidades tecnológicas y mediáticas"
- "Administración de justicia y menores"
- "Nuevos retos para la salud de los jóvenes"
- "Contenidos delictivos y contenidos nocivos en Internet"
- "Violencia escolar y familiar"

- "El sistema de protección de menores y la prevención de la violencia";

- "Tribus urbanas y violencia"

- "Juventud y violencia de género"

La participación de la institución de la Defensora del Pueblo de Navarra fue como siempre muy activa tanto en la formulación de propuestas a los distintos talleres como, sobre todo, a lo largo de las Jornadas donde la propia Defensora del Pueblo intervino como la ponencia titulada "La violencia escolar y familiar". Esta ponencia y el debate posterior a la misma dieron lugar con posterioridad a la iniciativa de "Implicación Social en Educación por la Convivencia"

Los días 5 y 6 de mayo se celebraron en la localidad de Baeza una Jornadas Extraordinarias de Coordinación sobre "Reformas Estatutarias, Derechos Sociales y Defensores del Pueblo Autonómicos" que sirvieron para contrastar las visiones de los distintos Defensores Autonómicos y de diversos expertos en Derecho Constitucional y estuvieron centradas en dos grandes líneas:

- La figura de los Defensores del Pueblo Autonómico en el marco de las Reformas Estatutarias.

- La Reforma Estatutaria como vía para afianzar las garantías de los derechos sociales.

Por lo que se refiere a la aportación realizada por la Defensora del Pueblo de Navarra cabe remitirse al documento que se entregó durante el desarrollo de la propia jornada y que fue la base del Informe Propuesta a la Ponencia de Autogobierno sobre la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra en materias relacionadas con el ámbito competencial de la Defensora del Pueblo de Navarra que desarrollamos ampliamente en el Capítulo 10.2 del presente Informe anual.

A lo largo del año 2005 los Defensores celebraron diversas Reuniones Ordinarias de Coordinación, elaboraron una declaración conjunta en materia de pobreza e inmigración, y procedieron a la edición y publicación de la Revista "Derechos Ciudadanos" como órgano de expresión de los Defensores del Pueblo Autonómico y mantuvieron una reunión conjunta con el Presidente del Gobierno de España.

Del día 14 al 17 de noviembre del 2005 la Defensora del Pueblo participó como representante de los Defensores del Pueblo Autonómicos de España en el X Congreso y Asamblea de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) celebrada en la ciudad de la Asunción, Paraguay.

El 14 de septiembre de 2005 la Defensora del Pueblo de Navarra intervino, invitada por la Junta General del Principado de Asturias, en una sesión de trabajo con la Comisión Parlamentaria encargada de estudiar el Proyecto de Ley del Procurador General del Principado de Asturias.

En línea con lo previsto en el Acuerdo Marco entre la Universidad Pública de Navarra y la Defensora del Pueblo ambas instituciones programaron para el año 2005 la organización y celebración conjunta de tres Talleres sobre Derechos Ciudadanos dirigidos a la promoción y defensa de los derechos ciudadanos.

También siguiendo la tónica establecida en años anteriores a lo largo del 2005 se formalizaron 13 nuevos Convenios de Colaboración con Entidades Locales de Navarra, que se sumaron a los previamente suscritos hasta alcanzar la cifra de 94.

2.8. LA PRESENCIA EN EL PARLAMENTO DE NAVARRA

La Defensora del Pueblo da cuenta anualmente al Parlamento de Navarra de la gestión realizada mediante el denominado Informe Anual que presenta al mismo en el periodo ordinario de sesiones. Cuando la importancia o gravedad de determinadas materias lo aconsejen puede presentar también Informes Especiales, extraordinarios o monográficos. En concreto en el año 2005 la Defensora compareció en tres ocasiones en el Parlamento para presentar el Informe Anual 2004 y los Informes Especiales de Prostitución y de Tercera Edad.

Así mismo en el año 2005 la Defensora del Pueblo promovió una importante iniciativa que tuvo como destinatario al Parlamento Foral. Se reunió con el Presidente del Gobierno de Navarra con el Presidente del Parlamento y con los portavoces representantes de los distintos Grupos Parlamentarios a los que hizo entrega de un Informe Propuesta sobre la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra en materias relacionadas con el ámbito competencial de la Defensora del Pueblo de Navarra. Las propuestas formuladas, que incluían un borrador de Texto Articulado y un informe justificativo, pueden resumirse en dos aspectos esenciales:

- La oportunidad de hacer referencia expresa en nuestra Ley Fundamental a los Derechos y Libertades que las instituciones forales se comprometen a garantizar a los ciudadanos y ciudadanas navarros, para complementar, con la profundidad que se considere oportuna, las genéricas

disposiciones contenidas en el texto Constitucional, en particular en lo referente a los denominados Derechos Sociales.

- La conveniencia de reflejar en dicho texto legal la propia figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y su ámbito competencial.

Por otra parte, y como ya se ha señalado, con motivo de la tramitación de la Ley de Protección del Menor la Defensora realizó un Informe Propuesta. Dada la trascendencia del Proyecto de Ley la Defensora consideró oportuno manifestar la posición de la institución al respecto y solicitó la intervención directa del Presidente del Parlamento de Navarra para que se realizara un último esfuerzo para tratar de acercar las posturas de los distintos Grupos Parlamentarios a fin de lograr la mejor Ley del Menor posible.

El año 2005 dos decisiones adoptadas por el Parlamento Foral tendrán una extraordinaria importancia para el devenir de la Institución debido a la relevancia de las modificaciones legales y reglamentarias aprobadas y que afecta a las siguientes materias:

- **Promulgación de la Ley Foral 3/2005** que modifica de manera sustancial el sistema de elección del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral. Hasta el presente se exigía para su nombramiento una mayoría de tres quintas partes de los miembros del Parlamento en tanto que tras la modificación introducida por esta nueva Ley Foral se exigirá tan solo la mayoría absoluta en la primera votación. En caso de precisarse una segunda votación bastará con la mayoría simple, caso de existir un único candidato, o el mayor número de votos de haber dos candidatos.

- **Aprobación del Reglamento de Régimen de Organización y Funcionamiento** de la Institución cuyas principales novedades son las siguientes:

- La Defensora expondrá un resumen del Informe Anual ante el Pleno del Parlamento.

- Se establece una Junta de Coordinación y Régimen Interno que se configura como órgano de consulta y asesoramiento.

- Se definen con más precisión la forma que revestirán los distintos tipos de resoluciones de la Defensora del Pueblo.

- Se reconoce la posibilidad de proponer formulas de conciliación o acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas, y la de poder desempeñar funciones de mediación

– Se regulan determinadas materias referidas al personal y al régimen económico y se establece una delegación por parte del Parlamento de Navarra para los procesos de selección y nombramiento del personal de plantilla.

2.9. INFORMACIÓN ECONÓMICA

2.9.1. LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA.

La liquidación del presupuesto de la Institución depara un superávit de financiación de 196.594,71 euros. El presupuesto de gastos (obligaciones reconocidas netas) asciende a 810.861,71 euros, lo que supone un grado de cumplimiento del 80,75%.

En el ejercicio 2005 el grado de ejecución presupuestaria de las operaciones corrientes (Capítulo I a V del estado de gastos) supone el 87,89%; en tanto que la ejecución de las operaciones de capital asciende al 27,96%.

El porcentaje de créditos comprometidos de las operaciones corrientes supone el 99,99%; alcanzando este porcentaje el 100% en el caso de las operaciones de capital.

El presupuesto consolidado de personal supone el 65,23% del estado de gastos.

Por otra parte el Informe de la Cámara de Comptos acredita la adecuación de los estados contables y de la actividad económica de la Institución:

- “El estado de liquidación del presupuesto para 2005 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 2005”
- “La actividad económico-financiera del Defensor del Pueblo se desarrolla, en general, de acuerdo con el principio de legalidad”

2.9.2. PRESUPUESTO DE 2006

El Proyecto de Presupuesto del 2006 recoge un incremento de gasto del 4,3% con respecto al Presupuesto consolidado de 2005, motivado por la previsión que se incluye en el Capítulo VI “Inversiones Reales” de 42.000.000 euros para hacer frente a las obras de adecuación de la climatización del edificio que alberga la sede de la Institución, al haberlo acordado así el Gobierno de Navarra como propietario del mismo, en concreto a través del Departamento de Administración Local.

En este sentido, si excluyéramos dicho importe del Proyecto de Presupuestos que ahora se presenta, continuaría con similar dinámica a la del presupuesto de este año 2005 en el que no se produjo incremento alguno de gasto con respecto al presupuesto consolidado del año 2004, y se mantiene el mismo número de personas que prestan servicio en la Institución.

2.10. INFORMACIÓN DE PERSONAL

La Plantilla Orgánica del año 2005 de la Oficina de la Defensora del Pueblo de Navarra viene manteniendo la configuración de años anteriores, compuesta por 4 Asesores y un puesto en la Secretaría de la propia Defensora, todos ellos de libre designación, siendo los puestos reservados a funcionarios los de un Técnico de Gestión Administrativa, dos Administrativos y un Ujier.

La Plantilla Orgánica correspondiente al año 2005 fue aprobada mediante Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra en sesión celebrada el día 24 de enero de 2005 y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 4 de 26 de enero de 2005.

PUESTO DE TRABAJO	NÚMERO	RÉGIMEN JURÍDICO	NIVEL	LIBRE DESIGNACIÓN	INCOMPATIBILIDAD	PUESTO TRABAJO	COMPLEMENTO NIVEL
Asesor Responsable Área	2	C	-	X	-	-	-
Asesor Técnico	2	C	-	X	-	-	-
Secretaría del Defensor del Pueblo	1	G	-	X	-	-	-
Técnico de Gestión Administrativa	1	F	B	-	35	24	-
Administrativo	2	F	C	-	-	36,68	12
Ujier	1	F	D	-	-	27	15

F: Funcionario

C: Cargo Eventual de la Oficina del Defensor del Pueblo - Libre Designación

G: Eventual de Gabinete - Libre designación

2.11. PLANIFICACIÓN Y OBJETIVOS 2006

A lo largo del 2006 se pretende desarrollar un conjunto de acciones y objetivos, coherentes con las líneas estratégicas establecidas en el Plan Trienal.

A la hora de elaborar los Objetivos del 2006 se ha tomado en consideración el hecho de que el mandato de la actual titular de la Institución finaliza en el mes de febrero del 2007. Por dicha razón los objetivos que se han formulado han sido calculados de tal manera que se prevé que su ejecución se prolongue hasta mediados del año 2007, garantizando con ello la plena continuidad y normalidad institucional.

Los principales Objetivos que se pretenden alcanzar en el año 2006 son los siguientes:

1.º Mejora de calidad de la atención a las quejas.

- Puesta en marcha de medidas de mejora para la atención inicial en las dependencias de la Institución:

- Reducción de los tiempos de tramitación de las quejas, que aspiramos a reducir al menos en un 10%.

- Normalización de procedimientos

- Incremento de la accesibilidad a la institución

- Elaboración de la Carta de Servicios de la Institución, en la que se regulen los compromisos de calidad ante el ciudadano.

- Evaluación de la satisfacción de los ciudadanos y de su percepción de utilidad.

2.º Informes Especiales

En concreto para el año 2006 pretendemos abordar los siguientes Informes:

- Informe Especial de Accesibilidad.

- Informe Especial de Ruidos

- Informe Especial de Protección del Menor

- Informes de oficio sobre:

- Derecho de Acceso a la Información Medioambiental.

- Radiaciones y Telefonía Móvil

- Sistemas de Garantía en la Protección de los Derechos en Materia de Salud

3.º Impulso y divulgación de derechos ciudadanos.

- Iniciativas en Educación en la Convivencia.

- Elaborar la Carta de Derechos del Mayor

- Iniciativas por la Transparencia Pública.

- Plan Local de Derechos Ciudadanos. Los objetivos previstos, en esta materia, para este año son los siguientes:

- Formalizar el oportuno Convenio con los Ayuntamientos de más de 10.000 habitantes. Hasta el momento ya se ha formalizado el convenio con los Ayuntamientos de Tudela, Estella, Burlada y Zizur Mayor .

- Finalizar en el presente año los Informes de Evaluación al menos de seis de los Municipios.

- Organización de unas Jornadas de Cartas de Servicios dirigidas a Ayuntamientos y en los que participen expertos en la materia junto a los representantes de las instituciones.

4.º Divulgación Derechos al Ciudadano.

- Folleto: Derechos generales del ciudadano ante las Administraciones Públicas.

- Folleto: Derechos en el acceso a los servicios de salud.

2.12. INCUMPLIMIENTOS DE LA OBLIGACIÓN DE COLABORACIÓN

La experiencia adquirida en estos años, nos permite afirmar que la colaboración de las Administraciones con la Institución de la Defensora del Pueblo es todavía manifiestamente mejorable, tanto por la tardanza en la remisión de los informes solicitados como en algunos casos por la calidad de los mismos.

Tal como recoge el Art. 31 de la Ley Foral 4/2000, la Defensora del Pueblo viene obligada a destacar en su Informe Anual las actitudes entorpecedoras de la labor de investigación en que haya podido incurrir cualquier Administración. A estos efectos consideramos como actitud entorpecedora la reiterada falta de respuesta a las solicitudes de información o a las resoluciones formuladas por la Defensora en los correspondientes expedientes de queja, y reflejamos en el Informe Anual aquellas Administraciones que han incumplido tal obligación después de habernos dirigido a ellas en tres o más ocasiones.

En 2005 en un 48% de los casos hemos tenido que realizar un primer reitero de nuestra solicitud de información a diferentes organismo y entidades por incumplirse el plazo de respuesta, en el 12% de los expedientes hemos tenido que efectuar un segundo reitero, y en el 7% nos hemos visto obligados a efectuar una advertencia expresa de acti-

tud entorpecedora al tener que reiterar la petición por tercera vez, aunque es preciso señalar que finalmente ninguna Administración se ha negado a facilitar la información solicitada para la investigación de un expediente.

Los casos en los que hemos tenido que reiterar la petición en tres o más ocasiones son los siguientes:

- Departamento de Salud: Expediente sobre retraso en entrega de resultados de scanner practicado en Hospital Virgen del Camino de Pamplona.

- Departamento de Educación: Expediente sobre criterios complementarios de admisión de alumnos en Centros Escolares.

- Dpto. de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana: Expediente sobre rotulación Baluarte, folletos y programas.

- Departamento de M. Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda: Expediente sobre condiciones de celebración de las "Fiestas del Gallo" en Elizondo.

- Ayuntamiento de Tudela: Expediente sobre molestias ocasionadas por funcionamiento de puerta de garaje de viviendas.

- Ayuntamiento de Villava: Expediente sobre molestias ocasionadas por funcionamiento de puertas metálicas en pasadizo y Expediente sobre deficiente información en relación a plusvalía municipal y expediente de apremio.

- Ayuntamiento de Leizta: Expediente sobre reclamación daños por incorrecto funcionamiento de colectores municipales.

- Ayuntamiento de Romanzado: Expediente sobre destino ingresos aprovechamiento coto de caza.

- Ayuntamiento de Puente La Reina: Expediente sobre ejecución de obras de un edificio sin ajustarse a licencia municipal.

- Ayuntamiento de Baztán: Expediente sobre contenido y alineaciones de Estudio de Detalle.

- Ayuntamiento de Corella: Expediente sobre molestias ocasionadas por funcionamiento local de asociación juvenil.

- Ayuntamiento de Andosilla: Expediente sobre consecuencias ejecución obras renovación travesía en viviendas de la misma.

- Ayuntamiento de San Martín de Unx: Expediente sobre condiciones de trazado de vial o calle en la localidad.

- Ayuntamiento de Andosilla: Expediente sobre consecuencias ejecución obras renovación travesía en viviendas de la misma.

- Ayuntamiento del Valle de Olla: Expediente sobre solicitud de información de contribuyente.

- Ayuntamiento de Lumbier: Expediente sobre deficiencias en servicio de alumbrado público.

- Ayuntamiento de Murchante: Expediente sobre molestias ocasionadas por funcionamiento local de reunión de jóvenes.

- Ayuntamiento de Berriozar: Expediente sobre condiciones funcionamiento estación base de telefonía móvil.

- Concejo de Arlegui: Expediente sobre información que se viene facilitando a Concejante.

Por otra parte nos vemos obligados a resaltar en este informe la escasa colaboración puesta de manifiesto tanto por el Departamento de Salud como por el Área de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, que contrasta claramente con la favorable actitud que demuestran otros Departamentos o Áreas del Gobierno de Navarra o del Ayuntamiento de Pamplona.

3 IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA Y DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

La institución de la Defensora del Pueblo desarrolla su función de defensa de los derechos ciudadanos frente a los abusos y negligencias de las Administraciones Públicas fundamentalmente mediante cuatro tipos de instrumentos, desde los más reactivos hasta los más proactivos:

- La Atención a las Quejas. Constituye sin duda el núcleo central de la actividad cotidiana de la Institución ya que mediante dicho mecanismo se garantiza a los ciudadanos un canal efectivo de revisión de los actos de la Administración por un órgano externo cuando entienden que sus derechos han sido vulnerados.

- La Realización de Informes Especiales en áreas de especial relevancia constituye el mecanismo idóneo para evaluar la adecuación general de la actuación de la Administración e implica la realización de una investigación exhaustiva de los procedimientos a fin de formular recomendaciones generales. Por lo general dichos Informes se centran en los colectivos más vulnerables: Mayores, Niños, Discapacitados, etc. cuyas necesidades no siempre se hallan suficientemente cubiertas y cuya vulnerabilidad les dificulta incluso el acudir en queja ante la Institución.

- Las Actividades de Mediación, cada día más frecuentes, y que con frecuencia, para ser verdaderamente eficaces, precisan pasar desapercibidas a los ojos de la opinión pública.

- Las Iniciativas de Impulso de los Derechos Ciudadanos. Constituyen todo un conjunto de iniciativas que, como su propio nombre indica, tratan de impulsar los derechos ciudadanos en el conjunto de la Sociedad, sensibilizando e informando a la opinión pública y a los líderes sociales sobre la necesidad de reconocer tal o cual derecho emergente, promover la no discriminación, concienciar a las Administraciones Públicas de la necesidad de aplicar códigos de buena conducta y principios de transparencia, etc.

Como puede comprenderse fácilmente las Iniciativas de Impulso constituyen un compromiso de nuestra Institución a favor de los ciudadanos y responde a la firme convicción de que la mejor defensa de los derechos ciudadanos se logra mediante aquellas actuaciones que consiguen modificar la conciencia social y facilitan que los valores y principios de transparencia y buena conducta administrativa se incorporen a la cultura de las Administraciones Públicas.

En este capítulo recogeremos únicamente aquellas iniciativas de carácter general que pretende el impulso de la transparencia y de los derechos ciudadanos en el conjunto de las Administraciones Públicas. Las actuaciones de impulso específicamente dirigidas a colectivo sociales determinados, como Mayores, Niños, etc. serán incluidas en el Capítulo 5 “Defensa transversal de los derechos ciudadanos”.

Abordaremos en primer lugar los aspectos conceptuales en los que se asientan las distintas iniciativas promovidas para pasar a continuación a detallar las primeras actuaciones acometidas en esta línea estratégica de nuestra Institución.

3.1. BASES CONCEPTUALES DE LAS INICIATIVAS DE IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA Y DE LOS DERECHOS CIUDADANOS.

3.1.1. EL CÓDIGO EUROPEO DE BUENA CONDUCTA ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad de la defensa de los derechos ciudadanos por parte de los Defensores del Pueblo no puede limitarse a una acción reactiva frente a las quejas recibidas. Garantizar los derechos ciudadanos requiere también fomentar que se establezcan mecanismos y sistemas que garanticen el respeto general de los derechos ciu-

dadanos y evaluar su efectiva aplicación y cumplimiento.

En esta línea el Defensor del Pueblo Europeo (Ombudsman Europeo) ha venido trabajando en tratar de definir el concepto de “buena administración”, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y los principios del Derecho administrativo europeo. Bajo dichas premisas el ejercicio del poder público requiere no solo una alta responsabilidad en la administración eficiente de los bienes públicos sino que implica unos determinados modos y actitudes de servicio, respeto y convicción democrática.

La labor del Defensor Europeo dio su fruto con la aprobación por el Parlamento Europeo, en septiembre de 2001, del “Código Europeo de Buena Conducta Administrativa”.

www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/es/cod_e_es.pdf

En el Código se concreta en la práctica lo que significa el “derecho a una buena administración” establecido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en la cumbre de Niza en diciembre de 2000, y que recientemente ha sido incorporado también en el proyecto de Constitución Europea. En dicho código se informa a los ciudadanos de sus derechos respecto a la administración y se establecen los principios que ésta debe observar en el ejercicio de sus funciones.

Conjuntamente con la aprobación del “Código Europeo de Buena Conducta Administrativa” el Parlamento Europeo adoptó una resolución por la cual se encomendaba al Defensor del Pueblo Europeo, y por extensión a los distintos Defensores Territoriales, la evaluación de su grado de cumplimiento y el impulso de las iniciativas necesarias para que sus valores y principios sean incorporados por las distintas Administraciones Públicas.

Resulta coherente la encomienda a las instituciones de los Defensores del Pueblo de la responsabilidad de impulsar y evaluar el “Código Europeo de Buena Conducta Administrativa” ya que en definitiva dicho “Código” recoge compromisos dirigidos a garantizar el derecho de los ciudadanos a una buena administración.

3.1.2. ANTECEDENTES EN NAVARRA. LA CARTA DE DERECHOS CIUDADANOS.

Una de las primeras acciones planteadas por la institución de la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral, en su estrategia de difusión e

impulso de los derechos fundamentales y libertades públicas, fue la puesta en marcha de un proceso de consulta pública para la elaboración de una Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra, en línea con la iniciativa del Defensor del Pueblo Europeo.

Para ello la Institución puso en marcha un ambicioso proceso participativo de acercamiento a los colectivos sociales y asociaciones ciudadanas, lo cual brindó la oportunidad de recoger, mediante los oportunos cuestionarios, las opiniones, percepciones y expectativas de dichos colectivos sobre la realidad Navarra. Las más de 40 localidades visitadas, y las más de 300 asociaciones participantes dan idea del esfuerzo desplegado a fin de implicar a la ciudadanía en su elaboración.

El resultado del proceso fue la elaboración de una detallada Carta de Derechos con dos capítulos bien diferenciados.

www.defensora-navarra.com/espanol/publicaciones.html

- Un capítulo de “Derechos de una atención adecuada a los ciudadanos y ciudadanas en sus relaciones con las administraciones públicas” (tipo de contacto, tramitación, administrativa, eficacia administrativa, sistemas de comunicación, etc.).

- Un segundo capítulo de cuestiones vinculadas al impulso y desarrollo de los “Derechos fundamentales de carácter sectorial” (educación, vivienda, servicios sociales, salud; derechos de los colectivos más vulnerables, como personas mayores, menores, mujeres, inmigrantes y personas con discapacidad, etc)

El primer capítulo, relativo a los Derechos de atención adecuada, incorpora los principios del “Código Europeo de Buena Conducta Administrativa”, desarrollándolos y complementándolos gracias a las aportaciones obtenidas tras el proceso participativo.

La institución de la Defensora del Pueblo asumió el reto de desarrollar la primera Carta de Derechos de nuestra comunidad y lanzó el reto a las Administraciones Públicas de Navarra para que siguieran su ejemplo y se comprometieran a garantizar su cumplimiento o bien optaran por desarrollar sus propias Cartas de Derechos.

Por lo que hace referencia al segundo capítulo de “Derechos fundamentales de carácter sectorial” (educación, vivienda, servicios sociales, salud, etc) la Defensora del Pueblo propuso a las Administraciones Públicas que se comprometieran a elaborar Cartas de Servicios específicas con compromisos concretos de calidad.

Afortunadamente esta iniciativa ha comenzado a dar sus frutos, tanto a nivel del Gobierno de Navarra como a nivel municipal. (Ver apartado 3.2 Carta de Derechos)

3.1.3. TRANSPARENCIA Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA. CONFERENCIA IMPARTIDA POR LA DEFENSORA DEL PUEBLO EN LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

Transcribimos íntegramente en este Capítulo la Conferencia impartida por la Defensora del Pueblo de Navarra el día 27 de julio en San Lorenzo del Escorial en el marco de los Cursos de Verano 2005 organizados por la Universidad Complutense.

Entendemos que en este texto se recogen de manera sintética los principios esenciales de las iniciativas a favor de la transparencia pública y del impulso de los derechos ciudadanos que constituyen uno de los pilares esenciales del trabajo de nuestra Institución y sirven de sustento a los distintos proyectos previstos en este ámbito de acción.

Muy buenas tardes:

Es para mi un honor participar en este interesante Curso de Verano de la Universidad Complutense con un tema como el de la “Transparencia de la vida pública”, por el que cualquier Defensor del Pueblo profesa una especial devoción. Por ello quiero agradecer su invitación a los organizadores. Gracias Antonio (Díaz).

No puedo negarles que cuando tuve conocimiento del título general del Curso, “La Administración Pública Inteligente”, me invadió una sensación de atrevimiento por mi parte, al pretender arrogarme la autoridad y capacidad precisa para participar en este foro.

No obstante, enseguida comprendí la “inteligencia” de los organizadores al apostar por un título en apariencia tan ambicioso, puesto que la transparencia es a la vez requisito y resultado de una administración inteligente al servicio de los ciudadanos, (tal y como trataré de argumentar a lo largo de mi intervención).

POR QUÉ ES NECESARIA LA TRANSPARENCIA.

Obligación legal

Tal como muy bien ha expuesto el profesor Miguel Sánchez la normativa legal obliga a las Administraciones públicas a actuar de conformidad con los principios de transparencia y participación.

Por mandato legal la actuación de la administración debe servir con objetividad a los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y, como no puede ser de otra manera, con sometimiento pleno al Derecho.

El servicio al ciudadano, la equidad, la buena fe y la confianza legítima, deben impregnar el quehacer de los servidores públicos que además deben actuar con imparcialidad e independencia, debiendo motivar de forma adecuada sus resoluciones.

Los ciudadanos tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación y el contenido del procedimiento en el que tienen la condición de interesados, y a identificar a las autoridades y al personal bajo cuya responsabilidad se tramite así, y en su caso a exigir responsabilidades.

Pero además la administración viene obligada a facilitar a todos los ciudadanos información general sobre los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, así como información sobre el funcionamiento de la propia Administración, en su conjunto, sin necesidad de acreditar legitimación alguna. La propia normativa exige que se utilicen para ello los medios de difusión más adecuados que los avances tecnológicos permitan.

En el caso de Navarra, recientemente, estos principios legales se han visto reforzados y ampliados en virtud de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral, que presta especial atención al principio de publicidad y el derecho a una buena administración (trasunto del correspondiente derecho establecido en el todavía proyecto de Constitución Europea). Tal como expresamente se afirma en el preámbulo, se considera que estos principios contribuyen al desarrollo de una buena práctica administrativa, dado que es el servicio a los ciudadanos el que debe presidir su entera actividad y el que en definitiva justifica la propia existencia de la Administración Pública.

Resulta de especial interés la nueva regulación sobre el derecho a la información que contiene dicha norma. Los ciudadanos tienen derecho a solicitar y obtener información sobre la utilización de los bienes y servicios públicos y además la Administración viene obligada a facilitar la información solicitada, de manera clara y comprensible. El Gobierno de Navarra se compromete a desarrollar reglamentariamente el ejercicio de este derecho.

Valentía democrática

En el caso de los servicios públicos la transparencia es, además de una obligación legal, un compromiso ético y político, que no debe contraponerse únicamente a la corrupción o el enriquecimiento indebido, sino que debe ampliarse a toda forma de uso inadecuado del poder otorgado por los ciudadanos en cualquiera de sus formas. El abuso de poder, el uso ineficaz o ineficiente de los recursos, etc.

El ejercicio del poder público implica por una parte una alta responsabilidad en la administración eficiente de los bienes públicos y por otra unos determinados modos y actitudes de servicio, respeto y convicción democrática.

El ciudadano actual, mejor formado, desea participar más activamente en la toma de decisiones en asuntos que le afectan de manera directa, y exige un mayor acceso a la información.

Una concepción democrática del ejercicio del poder en todas las esferas de la sociedad debe estar basada en la transparencia informativa y en la participación activa en la toma de decisiones, en cualquier ámbito de la vida pública.

¿Quién puede sorprenderse hoy en día de que los ciudadanos de un pueblo en el que va a instalarse una incineradora reclamen la máxima transparencia informativa, o que incluso demande que se tomen en consideración sus opiniones en el proceso de toma de la decisión?

Sin embargo, cada día son más frecuentes las voces que alertan del creciente distanciamiento entre administradores y administrados. El creciente absentismo electoral o los recientes resultados electorales de Francia, Holanda etc. no son sino meros ejemplos ello.

Esta preocupación se refleja en los programas electorales de todos los partidos políticos, y resulta evidente que los políticos son conscientes de la necesidad de incrementar su credibilidad y legitimidad.

Todos ellos abogan, con mayor o menor concreción, por establecer fórmulas para lograr una mayor cercanía entre representantes y representados. Parece por tanto que implicar a los ciudadanos de forma más activa en el proceso de profundización democrática sigue siendo una asignatura pendiente.

Todos ellos manifiestan su compromiso en pro de la transparencia de la vida pública, de la obligación de rendir cuentas de la administración de los bienes públicos, de garantizar mecanismos

efectivos de control, y medidas relativas al comportamiento de los cargos públicos en el desarrollo de su actividad, como fórmulas para fortalecer y legitimar la democracia.

Asumen la importancia de reforzar el papel de los Tribunales de Cuentas dotándolos de los medios precisos, hacen referencia al régimen de incompatibilidades, se comprometen a formular declaraciones de actividades y bienes, e incluso apuestan por comisiones de investigación y por la reforma de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos.

Creo que podemos afirmar, que hoy en día, al menos desde el punto de vista conceptual, todos ellos son conscientes de que los ciudadanos exigen una política informativa transparente, y unos mecanismos de control que actúen como contrapeso de los poderes públicos.

Sin embargo, lamentablemente, con frecuencia estas declaraciones programáticas no se corresponden demasiado con la realidad de los hechos. A nadie se le olvida la importancia de la transparencia cuando elabora su programa electoral, ni cuando está en la oposición, pero no suele ocurrir lo mismo cuando se asumen la responsabilidad de gobierno. Ello obedece al temor a que la transparencia haga al gobierno más vulnerable a la crítica.

Sir Anthony Jay, autor de la popular serie de la televisión británica, *Yes, Minister* (Sí, señor ministro) refleja con humor, en su decálogo para la supervivencia de la burocracia, algunas de las claves que explican el pavor que sienten la mayoría de los servidores públicos por la transparencia.

- “Mantenga el secreto. Si las personas no saben lo que está haciendo, no se darán cuenta de que lo hace mal”

- “Nada daña más una carrera burocrática que una denuncia pública, de manera que el secreto es vital”

- “Evite establecer parámetros. Si existen criterios objetivos para medir su éxito, las personas podrían también comprobar que ha fracasado. Imponga parámetros para los demás, pero demuestre que ninguno de ellos puede aplicarse en su caso”

Con una concepción negativa tan generalizada, no es de extrañar que la decisión de apostar de manera decidida por la transparencia sea considerada, todavía hoy en día, como un indudable gesto de valentía democrática.

Siendo ello cierto, trataré de argumentar por qué entiendo sin embargo que la transparencia es más bien un signo de inteligencia política.

Necesidad y oportunidad

En un mundo en el que se perciben tantas amenazas y se busca desesperadamente la seguridad, la credibilidad es, y seguirá siendo cada día más, un valor en alza. Y no puede haber credibilidad sin transparencia.

El incremento del nivel cultural, y el acceso globalizado a la información hace que la transparencia sea cada día más un requisito. No solo en política sino también en el mundo financiero o incluso en la Organizaciones No Gubernamentales.

En efecto, muchas ONG's están entendiendo que la imagen de transparencia llega a constituir un factor de supervivencia dado que resulta clave para ganarse la confianza de los ciudadanos a la hora de persuadirles para que contribuyan con su financiación. Son ya más de 100 las organizaciones de este tipo que voluntariamente se someten a una evaluación externa de su funcionamiento y forma de gobierno, transparencia en su financiación, control en la utilización de fondos, códigos de conducta, rendición de cuentas anuales etc.

En la misma línea, se observa que de forma progresiva las empresas líderes del sector financiero vienen adoptando, por iniciativa propia, medidas de buen gobierno y transparencia, ya que entienden que los propios mercados y los accionistas les reclaman mayores cotas de eficacia, agilidad, responsabilidad y transparencia en el gobierno de las sociedades para una mejor defensa de sus intereses.

Se trata de un movimiento de reforma cuyo origen puede encontrarse en el mundo anglosajón, pero que en razón de la globalización se extiende de manera imparable por todo el mundo, ya que la imagen pública de una compañía es decisiva para ganar la confianza de los inversores y de los clientes. Pero es que además la transparencia y el comportamiento ético se han demostrado rentables a largo plazo.

Consciente de que perder el carro de la transparencia pone en peligro la competitividad de las grandes empresas españolas el propio Gobierno acordó la creación de Comisiones Especiales para el Estudio de un Código Ético de los Consejos de Administración y el Fomento de la Transparencia y la Seguridad en los Mercados Financieros.

Muchas de las reflexiones que se recogen en dichos informes son de estricta aplicación en el caso de la administración pública.

No hay que olvidar, por otra parte, que las grandes empresas que cotizan en Bolsa están obligadas legalmente a realizar anualmente auditorías externas y a publicar sus memorias para garantizar la transparencia frente a sus accionistas.

Resulta sorprendente que dicha exigencia no se haya generalizado en el campo de la propia Administración Pública de la que somos "accionistas" o "contribuyentes" todos los ciudadanos.

Vemos por tanto que en el competitivo mundo financiero la transparencia se asocia a modernidad y empresas líderes dado que se considera como un factor de diferenciación clave para ganar la confianza de los inversores.

Cambio cultural. La cultura de calidad

Este modo de proceder no es casual sino que enlaza con la moderna concepción de la Calidad Total que considera que "la sostenibilidad de la organización depende de que se logre que salgan ganando todos los agentes implicados en la organización: clientes, empleados, accionistas, etc."

El control, y la autoevaluación constituyen los instrumentos esenciales de la calidad, y la transparencia a la hora de rendir cuentas es el requisito para lograr la confianza mutua elemento clave para lograr una auténtica implicación de todos los agentes en el proceso.

Esta concepción implica un auténtico cambio cultural. La organización se orienta a la mejora continua de los resultados, y para ello basa sus decisiones en datos, se compara y aprende de los mejores, la voz del cliente o ciudadano es escuchada para conocer sus necesidades y expectativas reales y los problemas no se ocultan sino que se buscan activamente para poder solucionarlos.

En definitiva podemos concluir que la transparencia es no solo una obligación legal sino que constituye una necesidad para la mejora continua y una oportunidad como factor de diferenciación para lograr la confianza de los ciudadanos.

La verdadera democracia exige el voto informado y el ciudadano, como "contribuyente" que es de los servicios públicos, tiene pleno derecho a ser informado de cómo se administran los recursos que aporta a la comunidad.

LOS PILARES DE LA TRANSPARENCIA

Tal como señala la organización Transparency Internacional: "La integridad moral del Sistema está sostenida por una serie de pilares: la división de poderes, el control judicial y parlamentario, la existencia de órganos de fiscalización auténticamente independientes y de unos medios de comunicación libres, y una sociedad civil con un espacio legal para poder organizarse y llevar a cabo sus tareas".

Pero es en definitiva la conciencia pública y los valores de la sociedad los que determinan la base sobre la que dichos pilares se asientan. Si la conciencia pública es alta y los valores son fuertes, sostendrán los pilares fortaleciéndolos.

Aunque, como ya he comentado, no debemos limitar la concepción de la transparencia a la faceta de la corrupción, existe sin embargo una indudable relación entre ambos conceptos.

LOS MECANISMOS DE LA TRANSPARENCIA. "LAS HERRAMIENTAS PARA CREAR CONTRAPESOS"

En el ámbito de la transparencia, quizá más que en ningún otro, es preciso pasar de las palabras a los hechos.

Los gobiernos modernos incorporan sistemas, mecanismos y reglas de control interno y de rendición de cuentas y se someten a la evaluación externa de órganos independientes configurados como sistemas de contrapeso y equilibrio de poder a fin de impulsar la mejora de la calidad y limitar las situaciones que favorecen las conductas abusivas o ineficientes.

A mi entender, y en línea con lo expuesto a lo largo de mi exposición, un sistema administrativo transparente no puede asentarse únicamente en una regulación legal, dirigida fundamentalmente a prevenir los abusos y los conflictos de intereses, sino que debe tratar de incorporar principios y herramientas de calidad como:

- *Transparencia en la toma de decisiones.*
- *Transparencia en los procedimientos de contratación.*
- *Códigos de buena conducta administrativa.*
- *Sistemas de control interno de los procedimientos.*
- *Objetivos y metas definidas y públicas.*
- *Cartas de Derechos y Cartas de Servicios con compromisos concretos de calidad.*

- Autoevaluación y rendición pública de cuentas.
- Libre acceso a la información pública.
- Auditoría externa mediante órganos de control independientes.

Permítanme que haga una breve referencia a cada uno de los aspectos enunciados, para posteriormente centrarme en los órganos de control externo y en particular en el papel que considero juega en la actualidad, y debiera jugar en el futuro, la Institución de la Defensora del Pueblo que actualmente presido.

La transparencia en la toma de decisiones

La transparencia en la toma de decisiones implica superar actitudes de prepotencia y oscurantismo, frecuentes en política, y abogar por un espíritu de mayor apertura y convicción democrática. Los servidores públicos deben estar abiertos a escuchar las demandas ciudadanas, incluidas las de los colectivos minoritarios, y asumir la obligación de motivar sus decisiones y restringir la información sólo cuando sea estrictamente necesario.

A este respecto resulta muy significativa la Convención de Aarhus (Dinamarca), ratificada por España, sobre información y participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente. En la misma se reconoce la necesidad de que la opinión del público pueda ejercer una influencia real en la toma de decisiones sobre proyectos con impacto ambiental por lo que recomienda someterlos a exposición pública, para la presentación de alegaciones, cuando todas las opciones sean aún posibles.

Sin embargo la elevada frecuencia de quejas por silencio administrativo, en esta y en otras materias, nos muestra que todavía queda un gran camino por recorrer para lograr un ejercicio del poder orientado realmente al servicio del ciudadano.

A pesar de ello, algunos seguimos creyendo que todavía es posible desarrollar una democracia participativa avanzada, cuyo espíritu impregna la Constitución y cuyo desarrollo ha sido sin embargo hasta el momento muy exiguo.

Transparencia y actitud ejemplificadora en los procedimientos de contratación

La transparencia en los procedimientos de contratación es un requisito legal e implica garantizar la libre concurrencia, y la efectiva igualdad de oportunidades.

En esta materia el riesgo es tan elevado que toda prudencia es poca. No debe olvidarse la “responsabilidad in vigilando” en la que pueden incurrir los altos servidores públicos. Por ello resulta especialmente recomendable trasladar mensajes inequívocos a toda la estructura mostrando un comportamiento ejemplar. La credibilidad depende en gran parte de ello.

Códigos de buena conducta en el sector público

Promover la elaboración de códigos de conducta puede ser una de las formas más eficaces de demostrar esa voluntad inequívoca de apostar por la transparencia. Dichos códigos adquieren un papel cada vez mayor en el desarrollo de sistemas de transparencia e integridad tanto en el sector público como en el privado.

Existen actitudes y comportamientos de la Administración que, sin ser jurídicamente exigibles, tienen una directa incidencia en la transparencia y calidad del servicio al ciudadano en tanto que facilitan información sobre el tipo de conducta que se puede esperar y exigir en el trato con las diversas administraciones públicas.

La elaboración de un Código de buena conducta administrativa es también una iniciativa útil para los propios funcionarios, en la medida que les informa sobre el modo en que deben actuar en sus relaciones con el público, siendo aconsejable que los propios funcionarios participen en su elaboración para lograr su plena identificación con los valores establecidos.

Nuestra experiencia en esta materia ha sido muy positiva ya que en el año 2002 elaboramos nuestro “Código de Buena Conducta Administrativa”.

Pero, por otra parte, creo que una Institución como la nuestra no debe contentarse con elaborar su propio Código de Conducta sino que debe asumir la responsabilidad de impulsar o fomentar que las distintas Administraciones Públicas sigan su ejemplo y hagan públicos sus Códigos propios.

Sistemas de control interno de los procedimientos

Garantizar la calidad y transparencia de los procedimientos implica además la puesta en marcha de sistemas de control interno de los procedimientos, tanto para detectar la corrupción,afortunadamente infrecuente, como sobre todo para prevenir y detectar precozmente los errores, sin duda mucho más habituales.

A mi entender en muchas administraciones se hace necesario establecer un modelo claro de control interno. Los sistemas de intervención y auditoría interna, la separación de funciones que evite conflictos de intereses entre la gestión, la contabilidad y el control contable, la realización de informes jurídicos preceptivos, etc.

El personal es humano y por tanto tiene derecho a equivocarse. Tenemos que contar con ello y establecer mecanismos para que el fallo no lleve a afectar al ciudadano.

Las organizaciones líderes lo son en buena parte porque en lugar de ocultar sus errores los buscan activamente y aprenden de ellos. "Si te equivocas, dílo y analiza las causas".

No hay que buscar culpables pero si las causas últimas de los problemas.

Objetivos y metas definidas y públicas

En mi opinión una de las principales carencias que se observan en la transparencia de las Administraciones públicas es la ausencia de presupuestos por programas que debieran ser el instrumento básico de gestión pública. Presupuestos con objetivos y metas, responsables e indicadores definidos y públicos.

Los compromisos públicos son el principal motor y estímulo del sistema y demuestran una inequívoca voluntad de transparencia. Por el contrario su carencia impide toda objetivación.

La existencia de sistemas de información que permitan observar la evolución de indicadores, y comprobar el cumplimiento o no de los objetivos y metas previstos, es sin lugar a dudas un elemento crítico en cualquier sistema de rendición pública de cuentas. No solo en los aspectos económicos.

Cartas de Derechos y Cartas de Servicios con compromisos concretos de calidad

En la misma línea, pero con un interés más directo para el ciudadano, está la elaboración y divulgación de Cartas de Derechos y Cartas de Servicios con compromisos concretos de calidad.

Las Cartas de Derechos y las Cartas de Servicios representan hoy en día la forma más avanzada mediante la cual las instituciones adquieren compromisos concretos respecto a los intereses y derechos de los ciudadanos.

Informar con equidad a todos los ciudadanos sobre sus derechos y sobre los niveles de calidad comprometidos, les otorga elementos de juicio para poder exigir su cumplimiento y, así

mismo, permite la evaluación interna y externa de su grado de cumplimiento.

En su forma más desarrollada Las Cartas de Servicio se complementan incluso con cláusulas de garantía para casos de incumplimiento.

Buena parte de los llamados derechos sociales por ejemplo tienen carácter graciable y carecen por tanto de una regulación que determine los niveles de exigibilidad. Incluso en un derecho tan regulado como la sanidad el ciudadano carece con frecuencia de normas de garantía sobre tiempos máximos de espera, niveles exigibles de calidad de la atención, etc.

En esta línea nuestra institución asumió el reto de desarrollar la primera carta de derechos de nuestra comunidad y lanzó el reto a las Administraciones Públicas de Navarra para que siguieran su ejemplo.

Afortunadamente esta iniciativa comienza a dar sus frutos. El propio Gobierno de Navarra ha publicado un Decreto por el que se regulan las Cartas de Servicios, y el Ayuntamiento de Pamplona ha aprobado su Carta de Derechos y Deberes Ciudadanos.

Para abordar la elaboración de la Carta de Derechos nuestra institución puso en marcha un ambicioso proceso participativo de acercamiento a los colectivos y asociaciones ciudadanas supuso el fortalecimiento de la institución en sus relaciones con el movimiento asociativo de Navarra y nos brindó la oportunidad de recoger, mediante los oportunos cuestionarios, las opiniones, percepciones y expectativas de los distintos colectivos sociales sobre la realidad Navarra.

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

Autoevaluación y rendición de cuentas

Por otra parte la mejora continua solo es posible si se objetivan los resultados. Ello requiere la puesta en marcha de un sistema de autoevaluación y rendición de cuentas, dotado de los indicadores oportunos, incluidos los estados financieros y la contabilidad de costes.

A mi modo de ver la presentación de la memoria anual debiera ser obligatoria, en cualquier servicio y administración pública, y la misma debiera mostrar el grado de cumplimiento de los distintos objetivos y metas de cada uno de los programas presupuestarios.

Igualmente en toda memoria se debiera reflejar el grado de calidad del servicio prestado, el cumplimiento de los derechos y compromisos incluidos en las Cartas de Servicio y el nivel de satisfacción alcanzado. Lamentablemente aún estamos lejos de lograr que esta práctica se generalice en las administraciones públicas.

Libre acceso a la información pública

La transparencia exige así mismo un cambio de actitud frente a las demandas de información procedentes de los ciudadanos, que con demasiada frecuencia se tienden a considerar improcedentes. La propia Comisión Europea ha adoptado medidas en este sentido ya que considera el libre acceso a la información como una contribución decisiva a la consolidación de los principios de libertad y democracia de un Estado de Derecho.

Con carácter general, y de manera predeterminada, la información debiera tener carácter público, y las restricciones en el acceso a la misma deben estar adecuadamente motivadas y basadas únicamente en fundamentos legales o en intereses legítimos de terceros. Hemos de sustituir la "cultura del secreto" que aún prevalece en el servicio público por la "cultura de la apertura".

A este respecto no debemos olvidar que en el caso de la información medioambiental la normativa vigente ya obliga a facilitar la información solicitada sin necesidad de declarar ni acreditar ningún tipo de interés o legitimidad.

La auditoría externa y los órganos de control

Si la adopción de las medidas expuestas refleja una voluntad de transparencia pública, es sobre todo la decisión de someterse al control de sistemas y organismos de auditoría externa independiente la que se considera máxima como expresión de la valentía democrática.

Buen ejemplo de ello es la creación y funcionamiento de órganos como los Tribunales de Cuentas o como el Ombudsman o Defensor del Pueblo. Estas instituciones, comisionadas del Parlamento y por tanto independientes del poder ejecutivo, se establecen como contrapeso del poder del mismo y su existencia contribuye por sí sola a que los servidores públicos extremen su rigor.

En el caso de Navarra el Tribunal de Cuentas adquiere el nombre de Cámara de Comptos y su función es la fiscalización de la gestión económico financiera de los fondos públicos el control de la responsabilidad contable, control de procedimientos de contratación, modificaciones presupuestarias, etc

Por su parte, la institución de la Defensora del Pueblo fue creada por el Parlamento hace tan solo cuatro años para la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades, y cuenta como función primordial la de salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración.

Para que estas instituciones ejerzan realmente su función, y no se conviertan en simples coartadas del poder político, deben ser concebidas como instrumentos de mejora y resulta esencial cumplir determinados requisitos como:

- Plena independencia sustentada sobre la base de un sistema de elección por mayoría reforzada etc.*
- Reconocimiento legal de la autonomía organizativa y de funcionamiento.*
- Imparcialidad y apariencia de imparcialidad.*
- Régimen estricto de incompatibilidades.*
- Rigor técnico y competencia profesional del personal de la institución.*
- Dotación de medios suficientes.*
- Publicidad de sus informes ante el Parlamento, y mediante su publicación en el Boletín Oficial y su remisión sistemática a los medios de comunicación.*

EL PAPEL DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO EN EL CONTROL PÚBLICO

En el caso de los Defensores del Pueblo de nuestro país se cumplen plenamente los criterios de independencia ya que desempeñamos nuestras funciones con plena autonomía dado que, por ley, no estamos sujetos a mandato imperativo alguno ni podemos recibir instrucciones de ninguna autoridad. Además hemos sido elegidos por mayoría reforzada, aunque lamentablemente un reciente cambio normativo permitirá que en el futuro la elección del Defensor del Pueblo de Navarra se realice por simple mayoría.

La figura de la Defensora del Pueblo goza de garantías de inviolabilidad e inmunidad y cumple un estricto régimen de incompatibilidades y su mandato se prolonga por seis años lo que añade un punto más de autonomía.

Ejerce potestades de investigación en relación con todas las instituciones de la Comunidad Foral incluidas las Entidades Locales, sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ella dependan, así sí como sobre los servicios gestionados por entidades que

actúe en un servicio público cualquiera que sea su régimen.

Todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad Foral están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en sus investigaciones e inspecciones y no se podrá negar el acceso a ningún expediente o documentación administrativa o que se encuentre relacionada con el objeto de la investigación. Quienes se negaran a colaborar o no lo hicieran pueden llegar a incurrir incluso en un delito penal.

Como fruto de sus actuaciones la Defensora del Pueblo emite recomendaciones, sugerencias o recordatorios de los deberes legales a los órganos competentes e inclusive formula recomendaciones de modificación legislativa. Su carácter no es ejecutivo sino que se trata de una magistratura de persuasión que basa su eficacia por tanto en el propio prestigio y credibilidad de la Institución y en la fuerza que le da la divulgación pública de sus informes, que por sistema son elevados al Parlamento y hechos públicos a través de los medios de comunicación.

A pesar de su carácter no ejecutivo la eficacia de las Instituciones de los Defensores del Pueblo en la atención a las quejas se ha venido demostrando razonablemente eficaz. En el caso de Navarra las Administraciones públicas acaban aceptando nuestras resoluciones o recomendaciones en un 70% de los casos.

Sin embargo el control caso a caso no es suficiente para asegurar la eficacia de nuestra misión. Los marginados sociales, los menores, los enfermos mentales, los ancianos dependientes, etc. difícilmente formulan quejas ante el Defensor del Pueblo. Garantizar los derechos ciudadanos requiere por tanto, además un carácter proactivo que se anticipe a la reclamación e indague en profundidad sobre la situación de determinados problemas; aspecto éste que abordamos a través de los llamados Informes Especiales.

Así hemos realizado diversos Informes Especiales sobre los enfermos mentales, sobre las mujeres víctimas de explotación sexual, abusos y malos tratos, sobre la inmigración, sobre las personas en situación de dependencia, y nos ha preocupado muy especialmente la situación de los menores, a los hemos dedicado varios informes especiales, etc.

En la actualidad las instituciones del Defensor del Pueblo tienen un marcado carácter jurídico, lo que condiciona en buena medida el perfil de los citados Informes Especiales. En mi opinión, en el

futuro, las instituciones del Ombudsman adquirirán un perfil más multidisciplinar para poder asumir una auténtica auditoría externa del grado en el que las administraciones cumplen las obligaciones legales y garantizan de forma adecuada las prestaciones a que tienen derecho los ciudadanos.

Este nuevo enfoque de instituciones orientadas a la auditoría externa de los derechos ciudadanos, requiere:

- Impulsar políticas activas de calidad y transparencia en las Administraciones Públicas.
- Desarrollar nuevas metodologías de evaluación externa y auditoría de derechos.
- Fomentar la puesta en marcha de sistemas de garantía que otorguen un mayor poder al ciudadano para exigir el cumplimiento de sus derechos. ("empowerment").
- Construir sistemas de información comparada entre Comunidades Autónomas, con indicadores básicos.
- Exigir a las Administraciones Públicas que cuenten con políticas bien definidas, formuladas en el Plan correspondiente, con compromisos presupuestarios y metas e indicadores de seguimiento bien definidos y públicos.

Nuestra experiencia en esta materia es todavía bastante limitada si bien ya estamos poniendo en marcha un nuevo procedimiento de evaluación para el seguimiento periódico, mediante los indicadores oportunos, del grado de avance logrado en determinadas materias de profundo calado social.

Por otra parte la colaboración institucional es, afortunadamente, una de las señas de identidad de los Defensores Autonómicos que anualmente organizamos jornadas y eventos conjuntos y colaboramos de forma habitual con Universidades y Organizaciones No Gubernamentales. Ello nos permitirá sin duda profundizar en el desarrollo concertado de instrumentos de evaluación cada día más eficaces.

TRANSPARENCIA Y PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS.

No quisiera terminar mi intervención sin hacer referencia a una circunstancia que suscita la máxima preocupación en los distintos Defensores del Pueblo Autonómicos. "Nos preocupa la falta de control de los derechos de los ciudadanos gestionados por empresas o sociedades públicas".

La necesidad, compartida por todos, de encontrar fórmulas de gestión pública cada día más eficaces está dando lugar a la creación de múltiples entes instrumentales de diverso tipo, en un fenómeno que se ha dado en llamar "huida del derecho administrativo". Son entes que se rigen en mayor o menor grado por normas de derecho privado pero que han sido creados, controlados y regidos por la administración; cuentan con medios, capital o patrimonio público y satisfacen necesidades o servicios de interés general y cumplen por tanto una función pública.

Esta práctica, necesaria sin duda en cierto grado, suscita sin embargo múltiples incertidumbres y cuestiones:

- *¿Por qué se crean este tipo de organismos en unos casos y no en otros similares y con qué criterios?*

- *¿Por qué si son formas más eficaces de gestión no se generalizan para toda la administración?*

- *¿Cómo se aplican en las mismas los principios generales de la buena administración pública de igualdad de oportunidades frente a los terceros que se relacionan con ellas, respeto de los principios de mérito y capacidad, libre concurrencia y objetividad en la contratación y motivación de sus actuaciones?*

- *¿Cuáles sus obligaciones de publicidad, rendición de cuentas, responsabilidad y transparencia en su gestión?*

- *Y sobre todo, ¿Cómo se garantiza el pleno respeto de los derechos ciudadanos?*

Pero para mí lo más importante es que "demasiadas veces la creación de empresas públicas se acompaña de la irresponsabilidad en su control público".

Lo que en ningún caso debemos olvidar es que la responsabilidad pública es indelegable y en modo alguno decae por el hecho de que el organismo prestador se halle sujeto a normas jurídicas de Derecho Privado. Es más, en este tipo de organismos debieran incrementarse los mecanismos para el control público a fin de garantizar que el régimen aplicable no sea incompatible con la observancia de los principios, normas y cauteles garantizadores de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración.

Es especialmente importante por tanto que se regulen los principios de transparencia aplicables a este tipo de Organismos autónomos, consorcios, sociedades públicas, fundaciones promovidas por las Administraciones Públicas.

DESPEDIDA

Administrar una sociedad de hombres y mujeres cultos que reclaman sus derechos es sin duda más complejo y requiere de servidores públicos con una gran convicción y una concepción más democrática del ejercicio del poder en todas las esferas.

Lamentablemente no es fácil lograr la motivación e implicación para el impulsar el cambio necesario, ni en los servidores públicos ni en los propios ciudadanos que también con frecuencia presentan actitudes inmaduras.

Nos encontramos ante un círculo vicioso, que solo puede romperse impulsando un nuevo modelo de confianza mutua, alcanzado por ciudadanos responsables que se relacionan en pie de igualdad y que debe asentarse sobre la transparencia informativa.

Controlar e informar con honestidad es nuestra responsabilidad e implica un profundo respeto por el ciudadano.

3.2. PLAN LOCAL DE DERECHOS CIUDADANOS. "POR TUS DERECHOS"

En línea con los principios expuestos en el apartado 3.1 "Bases conceptuales de las iniciativas de impulso de la transparencia y de los derechos ciudadanos", el último trimestre del 2005 nuestra Institución acometió una nueva línea de impulso de los derechos, centrada en el ámbito municipal, que hemos dado en llamar "Plan Local de Derechos Ciudadanos" cuyo objetivo último es lograr una mayor implicación de los Ayuntamientos en el impulso de los derechos ciudadanos.

La acción iniciada trata de impulsar la asunción por los distintos Ayuntamientos de los valores y principios recogidos tanto la Carta de Derechos de Navarra como en el Código Europeo de Buena Conducta dando con ello cumplimiento al mandato realizado por el Parlamento Europeo que encomendó al Defensor del Pueblo Europeo, y por extensión a los distintos Defensores Territoriales, la evaluación de su grado de cumplimiento y el impulso de las iniciativas necesarias para que sus valores y principios sean incorporados por las distintas Administraciones Públicas.

Como se ha señalado, en los últimos tiempos se está produciendo un cambio social de enorme trascendencia. El ciudadano actual, mejor formado, desea participar más activamente en la toma de decisiones en asuntos que le afectan de manera directa, y sobre todo exige un mayor acceso a la información, ello implica un auténtico cambio

cultural y el establecimiento de nuevos modos de relación con el ciudadano.

Lograr cambios culturales y modificación de las actitudes no es tarea fácil y exige una labor previa de concienciación o sensibilización y un firme compromiso, asentado en profundas convicciones democráticas.

Como ha quedado expuesto en los apartados anteriores los sistemas modernos de gobierno deben incorporar diversos mecanismos y reglas para la mejora continua, que permitan aprender de los mejores. Los problemas no deben ocultarse sino que se deben buscar activamente para poder solucionarlos. Los servidores públicos deben estar abiertos a escuchar la voz del ciudadano para conocer sus necesidades y expectativas reales, incluidas las de los colectivos minoritarios, para lo cual es preciso establecer cauces de participación directa de la ciudadanía como los existentes en los países socialmente más avanzados.

La "Estrategia de mejora continua" es sin duda la opción más pertinente para aquellas Administraciones que realmente deseen comprometerse a impulsar de forma activa los derechos ciudadanos. Se parte de la premisa de que el análisis de la situación inicial, mediante herramientas de evaluación normalizadas es el mejor método para sensibilizar a la Administración sobre las insuficiencias actuales y para concienciar a los servidores públicos, sean funcionarios o no, de la conveniencia de acometer planes de mejora.

Pero como ocurre con todas las estrategias de progreso, el primer paso en el ciclo de la mejora continua es el tomar conciencia de las propias carencias, mediante la detección de áreas de mejora. El mejor método para ello es someterse de forma voluntaria a una evaluación de la situación inicial en la que se encuentra la organización en esta materia.

Consideramos por tanto que ofertar a las autoridades la realización por parte de la Institución del Defensor del Pueblo de una evaluación inicial voluntaria, gratuita, consensuada, y con un enfoque positivo puede ser la estrategia de colaboración más eficaz para el impulso de los derechos ciudadanos.

Esta labor de concienciación debe centrar sus esfuerzos en convencer a las autoridades de que "es rentable invertir en el impulso de los derechos ciudadanos y en la transparencia pública" como mecanismo de mejora continua y sobre todo como oportunidad de diferenciación para lograr la confianza de los ciudadanos. Persuadirles de que merece la pena asumir el riesgo de someterse de

forma voluntaria a una evaluación externa por parte de la institución del Defensor del Pueblo ya que con ello trasladan un mensaje inequívoco a la sociedad de valentía democrática y transparencia pública.

Hasta ahora es muy limitada la experiencia en materia de evaluación de las distintas instituciones de Ombudsman ya que se ha visto coartada por sus escasos recursos y sobre todo por la carencia de instrumentos de evaluación que cuenten con una metodología a la vez rigurosa y factible de aplicar con los medios disponibles.

3.2.1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL PROYECTO.

El Objetivo General perseguido es "Lograr que los Ayuntamientos incorporen una estrategia de mejora continua en sus relaciones con los ciudadanos para garantizar su derecho a una buena administración, establecido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea"

Los Objetivos Específicos a lograr son los siguientes:

- Lograr que los Ayuntamientos establezcan códigos de buena conducta o iniciativas similares orientadas a garantizar el escrupuloso respeto de los derechos ciudadanos.
- Lograr que los Ayuntamientos desarrollen cartas de derechos, cartas de servicios o iniciativas similares con compromisos públicos de calidad y transparencia en los servicios públicos.
- Lograr que los Ayuntamientos apliquen nuevas estrategias de comunicación orientadas a mejorar la información pública que ofrecen a los ciudadanos.
- Lograr que los Ayuntamientos establezcan nuevos modos y cauces de relación con el ciudadano para que su voz adquiriera el protagonismo que le corresponde en una sociedad democrática avanzada.

¿QUÉ ES?

A la hora de embarcarse en un proceso como el que se propone es importante delimitar con precisión en que consiste el Proyecto. En definitiva se ha de concretar qué es lo que se propone.

- Es un proyecto que tiene por objeto sensibilizar a las Administraciones sobre las oportunidades de mejora en sus relaciones con los ciudadanos.
- Es un proyecto que permite acercar las instituciones a los ciudadanos.
- Es un proyecto centrado en los derechos.

- Es un proyecto realista que exige un esfuerzo asumible.

- Permite desarrollar instrumentos estandarizados de evaluación.

¿QUÉ NO ES?

Tan importante como comprender qué es y qué pretende el “Proyecto de Impulso de los derechos en el ámbito municipal” es comprender qué no es.

- No pretende ser una evaluación integral sino que se limita al ámbito de los derechos.

- No tiene finalidad Fiscalizadora.

- No se centra en la calidad de los servicios.

- No exige acometer un Plan de Calidad.

ENFOQUE POSITIVO ORIENTADO A LA MEJORA.

Precisamente porque se trata de un proyecto de impulso de los derechos enfocado a la mejora y no de una actividad de fiscalización, el plan que se propone tiene un carácter totalmente voluntario y se enmarca, por tanto, en el ámbito de la colaboración institucional.

Garantizar que el proyecto se desarrolle en un clima de cooperación y confianza mutua exige garantizar el cumplimiento de determinados principios y requisitos de lealtad institucional.

- Voluntariedad.

- Consenso.

- Flexibilidad.

- Gratuidad.

- Lealtad institucional y compromisos por ambas partes.

- Enfoque positivo orientado a la mejora.

METODOLOGÍA

Como método principal para el impulso del derecho a una buena administración se decidió aplicar en cada uno de los Ayuntamientos, el método del “ciclo de mejora continua”, que básicamente consiste en evaluar la situación actual, detectar áreas de mejora, priorizar y planificar acciones de mejora, ejecutarlas, y nuevamente volver a evaluar.

El papel de la institución de la Defensora del Pueblo de Navarra consiste básicamente en poner en marcha “la rueda”, asumiendo la evaluación inicial y la detección de áreas de mejora, y el aseso-

ramiento inicial a la Corporación en la formulación de propuestas de mejora.

Para la evaluación inicial se emplearon cuestionarios y formularios predefinidos desarrollados en colaboración del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (OCSP), y la Fundación Internacional para los Compromisos de Calidad (IFQA).

- La evaluación inicial incluye las siguientes actividades:

- Entrevista semiestructurada a los responsables municipales.

- Cuestionario a Informadores Clave.

- Encuesta telefónica a una muestra de Ciudadanos.

Entrevista semiestructurada a responsables municipales.

Las entrevistas con responsables municipales tienen por objeto evaluar el grado de desarrollo actual de los sistemas de buena administración y así mismo permitirán conocer las actuaciones que viene realizando o tiene previsto realizar el Ayuntamiento y las propuestas de mejora que se considerarían más factibles en relación con los objetivos del Proyecto.

Cuestionarios a Asociaciones e Informadores Clave.

Los cuestionarios a Informadores Clave, tienen por objeto conocer la opinión de distintos líderes sociales, ajenos a la corporación, sobre el grado de desarrollo en el municipio de los valores y principios de buena administración y su satisfacción con los servicios municipales.

Así mismo permitirán recabar propuestas de mejora en relación con los objetivos del Proyecto.

Encuesta telefónica a una muestra de Ciudadanos del Municipio.

La encuesta telefónica a Ciudadanos tiene por objeto conocer la percepción de los ciudadanos sobre el grado de desarrollo en el municipio de los valores y principios de buena administración y su opinión sobre la calidad de los servicios municipales.

La Encuesta es anónima y se realiza sobre una muestra, representativa y aleatoriamente elegida, de ciudadanos del municipio estratificada por edad y sexo con una significación del 95% y con un error del 5%.

ATRIBUTOS A EVALUAR

La evaluación hace referencia a dos tipos de aspectos:

- Valores de la Carta de Derechos Ciudadanos de Navarra. Centrado en el análisis de la situación en que se cumplen en el Municipio los valores y principios de transparencia informativa y buena conducta administrativa y orientado a la detección de áreas de mejora en las relaciones con los ciudadanos.

- Satisfacción de los ciudadanos con los servicios municipales. Centrado en la valoración de la satisfacción de los ciudadanos con los distintos servicios municipales, como paso previo a la elaboración de Cartas de Servicios específicas con compromisos concretos de calidad.

Como ya se ha mencionado, los Valores que se trata de impulsar y evaluar son los contenidos en la "Carta de Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra" que, incluyen tanto los contenidos en el "Código Europeo de Buena Conducta Administrativa" como aquellos valores que figuran en nuestra legislación como principios democráticos de transparencia y participación.

De Buena Conducta Administrativa:

- Amabilidad y asesoramiento personalizado.
- Acuse de recibo e identificación del funcionario responsable del procedimiento.
- Derecho a obtener siempre una respuesta. No silencio administrativo.
- Remisión al servicio competente.
- Consistencia de las actuaciones y respeto a las legítimas expectativas.
- Derecho de expresión y reciprocidad en las lenguas oficiales.
- Derecho a ser oído y a hacer observaciones. Escuchar la voz del ciudadano.
- Respuesta en plazo razonable y agilidad para resolver los trámites y procedimientos.
- Acceso del ciudadano a la información sobre expedientes que le afectan.
- Motivación de las decisiones.
- Ajuste a la legalidad y cumplimiento de la normativa.
- Justicia, objetividad, proporcionalidad, imparcialidad, igualdad de trato y ausencia de toda forma de discriminación o abuso de poder.
- Notificación adecuada de las decisiones.

- Indicación de las posibilidades de apelación. Facilidad para presentar quejas.

- Confidencialidad y protección de datos.
- Mantenimiento adecuado de archivos.

Otros Principios y Valores democráticos.

- Derecho al acceso efectivo a los servicios públicos sin barreras (cercanía, horarios amplios, sin barreras arquitectónicas ni exclusiones, etc.).

- Derecho a recibir información pública sobre los distintos procedimientos, servicios y prestaciones.

- Derecho a conocer los niveles de calidad exigibles en los servicios públicos. Cartas de Servicios con compromisos públicos de calidad.

- Derecho a participar en los servicios públicos.

- Derecho a ser consultados regularmente sobre su satisfacción con los servicios recibidos.

- Acceso público a documentos siempre que no se vulneren derechos de terceros.

- Derecho de los ciudadanos a que la Administración les informe y rinda cuentas de sus actuaciones.

No es conveniente que la evaluación de los derechos se centre en exclusiva en aspectos generales y eluda por completo cualquier referencia a la satisfacción con los servicios prestados, es preciso también escuchar la voz de los usuarios, midiendo regularmente su satisfacción con los servicios recibidos es sin duda la mejor manera de cumplir los principios de transparencia y participación a que está obligada la Administración.

Hacer factible un sistema de evaluación general de los servicios obliga a simplificar la relación de los mismos a aquellos más significativos y fácilmente comprensibles y reconocibles por todos los ciudadanos, es por ello que la relación de servicios sobre los que se evalúa el grado de satisfacción es el siguiente:

Satisfacción con los Servicios Municipales:

- Políticas de Atención a la Mujer.
- Servicios de Atención a Domicilio.
- Residencias, Centros sociales y Centros de Día para la Tercera Edad.
- Protección y Atención a la Infancia.
- Integración Social de Inmigrantes y Minorías étnicas.

- Atención a los Discapacitados.
- Pobreza y Marginación Social.
- Guarderías y Escuelas Infantiles.
- Grado de interés por la mejora de la Educación que se presta en el municipio y colaboración directa con los Centros Educativos.
- Grado de interés por la mejora de la Atención Sanitaria que se presta en el municipio y colaboración directa con los Centros Sanitarios.
- Política de Vivienda.
- Desarrollo Económico de la localidad (turismo, comercio, e industria).
- Seguridad Ciudadana.
- Ordenación general del Tráfico, aparcamientos, señalización, etc.
- Vigilancia del Tráfico por la Policía Municipal.
- Urbanismo y licencias.
- Parques y Jardines.
- Asfaltado de calles, cuidado de aceras, farolas, bancos, etc.
- Limpieza de las calles.
- Agua y Basuras.
- Control medioambiental de ruidos, vertidos, humos, etc.
- Instalaciones y actividades deportivas.
- Instalaciones y actividades culturales.
- Instalaciones y actividades para jóvenes.
- Parques infantiles y actividades para niños.
- Atención a los barrios periféricos.
- Contribución urbana e impuestos municipales.

El Informe Final será entregado al Ayuntamiento y se publicará en la Página Web de la Institución de la Defensora del Pueblo, y una copia del mismo será remitida al Parlamento Foral y sus conclusiones constarán en el Informe Anual de la Institución.

La presentación a la opinión pública del Informe Final se realizará conjuntamente por parte del Alcalde/Alcaldesa y por la Defensora del Pueblo.

3.2.2. FIRMA CONVENIOS CON LOS AYUNTAMIENTOS DE TUDELA, ESTELLA, BURLADA Y ZIZUR MAYOR

La realización material del trabajo de campo y del subsiguiente informe requiere un indudable

esfuerzo para nuestra Institución y por ello nos vemos obligados a limitar el número de Ayuntamientos en los que podemos intervenir. Por ello, en primera instancia, se ofertó la posibilidad de formalizar un Convenio a cuatro de los principales Ayuntamientos de Navarra de más de 10.000 habitantes. La respuesta recibida fue magnífica y todos ellos accedieron finalmente a participar en la experiencia.

El día 21 de diciembre de 2005 tuvo lugar la firma de los correspondientes Convenios de Colaboración con los Ayuntamientos de Tudela, Estella, Burlada y Zizur Mayor (ver Anexo) y de la misma se dio cuenta a los distintos Medios de Comunicación mediante sendas Ruedas de Prensa celebradas en Pamplona y Tudela.

La intención de nuestra Institución es extenderse de forma progresiva esta iniciativa a los restantes Ayuntamientos mayores de 10.000 habitantes y posteriormente a un número significativo de Ayuntamientos de Navarra de menor tamaño.

3.2.3. ENCUESTAS TELEFÓNICAS Y A ASOCIACIONES. REALIZADA LA LABOR DE CAMPO.

Como ha quedado expuesto al comentar la metodología, la evaluación de la situación de partida exigía una importante labor de campo que se desarrolló a lo largo del mes de diciembre de 2005.

Concretamente se celebraron reuniones en cada una de las cuatro localidades objeto de Convenio a las que se invitó a todas las Asociaciones y Colectivos Ciudadanos de la localidad.

Las reuniones tuvieron lugar en los días siguientes:

- El 13/12/2005 en la localidad de Zizur Mayor.
- El 15/12/2005 en la localidad de Burlada.
- El 21/12/2005 en la localidad de Estella.
- El 22/12/2005 en la localidad de Tudela.

En dicha reunión se solicitó la colaboración de todas la Asociaciones y se les invitó a cumplimentar dos formularios de encuesta:

- Encuesta de Opinión sobre “El grado de respeto del derecho a una Buena Conducta Administrativa”

– Consta de 22 preguntas que valoran aspectos específicos y 2 preguntas generales que valoran por una parte “El grado en el que el Ayuntamiento impulsa y respeta globalmente los valores y principios de buena conducta administrativa” y

por otra "La utilidad del Ayuntamiento para resolver los problemas de sus ciudadanos".

– Incluye un apartado para formular un máximo de 10 Propuestas de Mejora.

• Encuesta de Opinión sobre Satisfacción con las Actividades y Servicios Municipales:

– Consta de 28 preguntas que valoran la satisfacción con servicios municipales específicos y 2 preguntas generales que valoran por una parte "La satisfacción global" y por otra "Los tres principales problemas en los servicios municipales".

– Incluye igualmente un apartado para formular un máximo de 10 Propuestas de Mejora.

En total 91 Asociaciones participaron activamente en la iniciativa y cumplimentaron los dos cuestionarios solicitados.

Por otra parte se procedió a la contratación externa de los servicios de la empresa ERYBA para la realización de la Encuesta Telefónica sobre "La calidad de los servicios y buena conducta administrativa".

La labor de campo de la encuesta se realizó a lo largo del mes de diciembre y se efectuaron un mínimo de 400 encuestas de cada uno de los Municipios.

• Consta de un total de 28 preguntas que valoran tanto aspectos específicos como generales de "la satisfacción con los servicios municipales" y de "el grado de respeto del derecho a una Buena Conducta Administrativa" y recoge también la opinión sobre "Los tres principales problemas del municipio".

El análisis de los datos y la elaboración de los correspondientes Informes se realizarán a lo largo del primer trimestre del 2006 y sus resultados figurarán por tanto en el Informe Anual correspondiente a dicho año.

3.3. SEGUIMIENTO DE INICIATIVAS DE CARTA DE DERECHOS CIUDADANOS DE NAVARRA.

Como señalábamos anteriormente la institución de la Defensora del Pueblo desarrolló la primera Carta de Derechos de nuestra comunidad y lanzó el reto a las Administraciones Públicas de Navarra para que desarrollaran sus propias Cartas de Derechos y les propuso que se comprometieran a elaborar Cartas de Servicios específicas con compromisos concretos de calidad para los distintos servicios sectoriales que prestan.

Sin ánimo de ser exhaustivos recogemos a continuación diversas iniciativas que demuestran que las Administraciones Públicas de Navarra han asumido el reto y han comenzado a implicarse de forma activa en una estrategia de mejora continua y orientación al ciudadano. Confiamos en que estas iniciativas representen una auténtica voluntad de transparencia y participación pública y tengan la continuidad y profundidad necesaria. La institución de la Defensora velará porque realmente se cumplan los compromisos públicos adquiridos.

• LEY FORAL 15/2004, de 3 de diciembre de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, cuyo Título II se dedica al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad Foral y recoge los siguientes derechos:

- Derecho a una atención adecuada.
- Derecho a una buena administración.
- Principio de publicidad.
- Derecho de confianza legítima y del derecho de información.
- Derechos de los ciudadanos a la hora de presentar escritos y documentos.
- Derecho de acceso a expedientes administrativos, archivos y registros.
- Derecho de petición.
- Derecho de acceso igualitario a los servicios públicos.
- Derecho a un trato personalizado y adecuado.
- Derecho a que la prestación de los servicios públicos se efectúe con un nivel de calidad suficiente.
- Derecho a expresar sugerencias, reclamaciones.
- Derecho de información clara y comprensible.
- Derecho de información sobre la utilización de los bienes y servicios públicos, con garantía de confidencialidad sobre su identidad.
- Derecho de información sobre el estado o el contenido de los procedimientos en tramitación.
- Derecho a la identificación de las autoridades y funcionarios bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
- LEY FORAL 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

- DECRETO FORAL 72/2005, de 9 de mayo, por el que se regulan las Cartas de Servicios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos

- 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 dirigida a mejorar el nivel de prestación de los servicios públicos a los ciudadanos de nuestra Comunidad.

- ORDEN FORAL 119/2005, de 11 de octubre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se regula el diseño y la estructura de las Cartas de Servicios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos.

- ORDEN FORAL 151/2005, de 15 de noviembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se da publicidad al inventario de procedimientos administrativos competencia de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos.

- ORDEN FORAL 38/2006, de 23 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se aprueba la Carta de Servicios del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra.

- CARTA DE DERECHOS Y DEBERES de los Ciudadanos aprobada por el Ayuntamiento de Pamplona.

- CARTAS DE SERVICIOS aprobadas por el Ayuntamiento de Pamplona correspondientes a 18 distintos ámbitos municipales y que informan de las actividades ofrecidas y en las que se recogen determinados compromisos evaluación y mejora de calidad de los servicios públicos que ofrece.

- GUÍA DE SERVICIOS publicada por el Ayuntamiento de Pamplona.

- Inicio del desarrollo de las Cartas de Servicios al menos en los Ayuntamientos de Tudela, Barañain, Burlada, Villava.

- Desarrollo progresivo de sistemas de atención e información al ciudadano, boletines de información municipal, páginas Web. Teléfono Infolocal.

- Incipientes iniciativas de participación ciudadana e impulso a los diferentes Consejos Municipales de Participación en materias como Mujer, Salud, Educación, Inmigración, Juventud y Vivienda que está potenciando la participación vecinal.

4 DEFENSA TRANSVERSAL DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

El enfoque transversal con el que abordamos este Capítulo del Informe Anual pone el foco en los sujetos más vulnerables de nuestra sociedad, niños, mayores, discapacitados, etc y pretende reflejar de una manera integral el abordaje que desde nuestra Institución se realiza en defensa de los derechos de estos colectivos.

Como ya se ha comentado la institución de la Defensora del Pueblo desarrolla su función mediante cuatro tipos de instrumentos: La Atención a las Quejas, la realización de Informes Especiales, las actividades de Mediación, las Iniciativas de Impulso de los derechos ciudadanos.

Trataremos por tanto de reflejar las actuaciones que hemos llevado a cabo a lo largo del año 2005, para cada uno de los colectivos prioritarios y mediante cada uno de estos instrumentos.

4.1. MENORES: "EN DEFENSA DEL MENOR"

La defensa del menor ha sido sin lugar a dudas la prioridad máxima del año 2005.

Por razones de eficacia y eficiencia, y debido a su limitado número de habitantes, en Navarra, no resulta aconsejable la creación de una figura específica de Defensor del Menor, ello no obstante si resulta necesario configurar un ámbito específico de trabajo centrado en este colectivo, cuya protección ha de constituir, sin duda, la máxima prioridad para cualquier Defensor del Pueblo.

Velar por que se cumplan sus derechos, garantizar la priorización constante de las actuaciones dirigidas a este colectivo y hacer más accesible la institución a los menores constituyen sin duda razones suficientes para aspirar a que a medio plazo la Institución cuente al menos con un Asesor específicamente dedicado a la protección de menores.

Es por ello que bajo el slogan "En defensa del Menor" se han dado los primeros pasos para configurar un ámbito propio de actuación.

De manera esquemática las actuaciones llevadas a cabo a lo largo del 2005 en defensa de los derechos del menor han sido las siguientes:

- Atención de quejas referentes a Menores.
- Informes Especiales.

– Inicio de nuevo Informe Especial sobre "Evaluación de las actuaciones de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de Protección de la Infancia y la Adolescencia"

– Seguimiento del Informe Especial de 0 a 3 años.

- Actuaciones de mediación.

– Informe Propuesta Ley de Protección del Menor.

- Iniciativas de Impulso.

– Taller de Educación en Valores.

– Iniciativa Social en Educación por la Convivencia.

– Campaña de protección del menor en Internet.

Detallaremos a continuación cada una de estas actividades.

4.1.1. ATENCIÓN DE QUEJAS REFERENTES A MENORES

Las quejas atendidas referentes al colectivo de menores representan el 12% del total de quejas y como es lógico se centran principalmente en el Área de Educación. En concreto por orden de frecuencia las quejas se refieren a las siguientes materias:

- Alumnos con necesidades educativas especiales.
- Educación Infantil de 0 a 3 años.
- Situación de los edificios e instalaciones escolares.
- Sistemas de acceso a centros educativos.
- Planificación educativa.
- Funcionamiento de los centros y problemas de convivencia.
- Adopción internacional.
- Protección de menores y situaciones de desamparo.

El análisis general de las quejas se recoge en el Capítulo 5, denominado “Valoración general de las materias objeto de queja durante el año 2005” y para evitar la reiteración nos remitimos a dicho apartado de este Informe Anual.

4.1.2. INICIO DE UN NUEVO INFORME ESPECIAL SOBRE EVALUACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE NAVARRA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Como señalábamos, la protección de la infancia y la adolescencia ha sido siempre una prioridad de nuestra Institución. Entre las actuaciones

más significativas que cabe enmarcar en dicho ámbito pueden citarse:

- La elaboración en el año 2003 de una Recomendación “sobre la atención, procedimiento y seguimiento de los casos de abusos sexuales o malos tratos a menores” en la que se instaba al Gobierno de Navarra para que promoviera la presentación urgente de un protocolo de actuación en esta materia.

- La elaboración igualmente en el año 2003 de una propuesta en la que se recomendaba a los poderes públicos de Navarra la elaboración de una Ley Foral de Atención al Menor, que refundiera en un único texto las diferentes regulaciones que actualmente se encuentran dispersas bajo distintas normas de ámbito inferior.

- La presentación en el año 2004 de un informe especial al Parlamento de Navarra titulado “Una identidad para la Infancia (la atención a la educación infantil entre 0 y 3 años en Navarra).

- La edición también en ese mismo año 2004 de una publicación divulgativa que esta Institución elaboró en colaboración con la Universidad de Navarra bajo el título “Los Derechos de la Infancia”.

Estas actuaciones iniciales, que ponían el énfasis en determinados aspectos relacionados con la atención y protección que desde las Administraciones Públicas debe prestarse a los menores, necesariamente debían completarse en un momento posterior con la debida evaluación y estudio del funcionamiento del sistema de protección de menores en el ámbito de nuestra Comunidad Foral.

El funcionamiento del sistema de protección constituye el indicador más importante de cara a determinar el grado de efectividad y garantía de los derechos reconocidos a los menores así como de la asunción de los deberes y obligaciones que en esta materia corresponde asumir a la Administración.

Pero además tras la aprobación por el Parlamento Foral de Navarra de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia de la mencionada Ley Foral 15/2005 nuestra institución adquiere un protagonismo mayor si cabe en la defensa y tutela de los derechos de la infancia y la adolescencia.

La aprobación de la Ley Foral 15/2005 ha vuelto a poner de actualidad un tema tan sensible e importante en estos momentos que, en el ámbito nacional tuvo su plasmación en lo que refiere a protección y reforma, respectivamente, en la Ley

Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Todas estas iniciativas no son sino el reflejo de la nueva visión que en nuestra sociedad se tiene de los menores como sujetos activos, participativos y creativos, con capacidad de modificar su propio medio personal y social; de participar en la búsqueda y satisfacción de sus necesidades que, en definitiva, constituyen el eje de sus derechos y de su protección.

De otra parte la realidad del incremento a lo largo de los últimos años de los distintos casos en que se ven implicados menores, la progresiva concienciación ante esta realidad social y la consiguiente necesidad de proteger al sujeto jurídico más vulnerable, refuerzan la conveniencia de abordar un trabajo de estas características.

Finalmente el hecho de que en Navarra se cuenta con un "Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Dificultad Social", aprobado por el Gobierno de Navarra el 19 de noviembre de 2001 y por la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento de Navarra el 17 de septiembre de 2002, aconseja que cualquier estudio general sobre nuestro sistema público de protección del menor se centre de manera destacada en el análisis del grado de cumplimiento de los diferentes programas y actuaciones que se contemplan en el citado Plan.

Por todas estas razones a finales del año 2005 consideramos oportuno acometer la realización de un nuevo Informe Especial sobre "Evaluación de las actuaciones de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de Protección de la Infancia y la Adolescencia".

Objetivos y alcance del Informe.

El Objetivo General del Informe Especial iniciado, es evaluar como se ejerce la función pública de protección de menores y como se garantiza la atención a menores con medidas judiciales penales sobre la base de los distintos programas en que se estructura el "Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia en Navarra".

Los Objetivos Específicos son:

- Evaluar si las Administraciones Públicas de Navarra realizan de forma adecuada las actividades necesarias de prevención y detección de las situaciones en que se produce una conculcación de derechos de los menores (violencia física, abandono físico o emocional, etc.).

- Existencia y adecuación de los procedimientos, instrucciones o protocolos de actuación a seguir en estos casos.

- Adecuada coordinación de los diferentes servicios o estamentos que pueden verse implicados (servicios sociales, educativos, sanitarios, policiales, etc.).

- Sistema de información estadísticos, control y evaluación.

- Dotación y suficiencia de medios.

- Evaluar la actividad desarrollada por las Administraciones Públicas de Navarra a lo largo del procedimiento de protección.

- Fase investigadora y de instrucción, sistema de adopción de decisiones, etc.

- Existencia de criterios técnicos, protocolos, etc. para toma decisiones.

- Planificación en la aplicación y ejecución de las medidas de protección.

- Seguimiento de las medidas, apoyo técnico, medios y planes que se llevan a cabo.

- => Intervención familiar.

- => Acogimiento familiar.

- => Acogimiento residencial.

- => Acogimiento pre-adoptivo.

- => Control y evaluación de los servicios.

- Evaluar la actividad desarrollada por las Administraciones Públicas de Navarra en la atención a menores con medidas judiciales penales.

- Medidas adoptadas.

- Recursos para la ejecución de las medidas.

- Otras situaciones especiales a tener en cuenta a la hora de evaluar y analizar la actividad desarrollada por las Administraciones Públicas de Navarra en la atención a menores.

- Menores extranjeros no acompañados.

- Adopción Internacional.

4.1.3. SEGUIMIENTO DEL INFORME ESPECIAL DE EDUCACIÓN DE 0 A 3 AÑOS

Como se recordará ya en octubre de 2004 la Defensora del Pueblo de Navarra presentó al Parlamento Foral su Informe Especial sobre "La atención a la educación infantil entre 0 y 3 años en Navarra".

En dicho informe se ponía el acento en que el derecho a la educación, aunque fuera voluntaria en ese periodo de la infancia, debería primar sobre cualquiera otra consideración de carácter económico o coyuntural y por ello se demandaba una mejora sustancial en la oferta y calidad de la atención a los aspectos educativos de la infancia por parte de las Administraciones Públicas.

Las Recomendaciones principales del Informe Especial fueron las siguientes:

- 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.
- Realizar un análisis de la demanda real y latente de servicios para la primera infancia.
- Publicar las listas de espera (preinscripciones no satisfechas) en los centros de titularidad pública.
- Incrementar Compromisos Financieros Públicos destinados a la Educación Infantil de 0 a 3 años.
- Aumentar el límite de renta familiar para favorecer el acceso a la educación infantil de 0 a 3 años a los hijos de madres con trabajos remunerados.

A lo largo del año 2005 se ha podido constatar la persistencia de la problemática social planteada por muchos colectivos y plataformas ciudadanas con respecto a las carencias en materia de educación infantil de 0 a 3 años, lo que ha llevado incluso a la presentación al Parlamento Foral de una Iniciativa Legislativa Popular apoyada por más de 14.000 firmas y por 67 Ayuntamientos. Esta iniciativa fue rechazada, por la Mesa del Parlamento de Navarra en sesión celebrada el día 11 de abril de 2005, basándose en un Acuerdo de Gobierno que manifestaba su oposición a la misma por implicar un incremento de los créditos presupuestarios.

La insuficiencia de plazas públicas continúa sin que hasta el momento el Departamento de Educación haya hecho público el mapa solicitado y las listas de espera. Baste como muestra la situación de Pamplona donde en el año 2005 la oferta de plazas fue de 540 y el número de solicitudes ascendió a 1701.

La Defensora del Pueblo ha mantenido diversos encuentros con la Plataforma de Profesionales de la Educación Infantil que reclama la necesidad de regular y aplicar criterios técnicos de control de calidad a los centros de educación infantil, y en la misma línea queremos dejar constancia del con-

junto de quejas presentadas a finales del 2005 en las que los interesados solicitan nuestra intervención para que supervisemos la actividad desarrollada por la Administración en relación con los distintos centros de Navarra que atienden a niños y niñas menores de 3 años, especialmente en materias que tienen que ver con las exigencias mínimas que estos deben cumplir y el control que se viene ejerciendo sobre las mismas durante el desarrollo de la actividad por parte de estos centros.

Agrupadas sistemáticamente las quejas por los temas en ellas planteados para su tratamiento unitario, se cuestiona en las mismas la actividad de la Administración en relación con:

- La regulación unitaria para todo tipo de centros de unas exigencias mínimas que estos deben cumplir.
- El control que inicialmente debe realizarse sobre esos mínimos para autorizar la apertura y funcionamiento de los centros que atiendan a menores de 3 años.
- La inspección y supervisión del mantenimiento de los mínimos exigidos durante el desarrollo posterior de la actividad.

En estas quejas se viene a poner de manifiesto la actual situación de transitoriedad normativa en que se encuentra especialmente este tema ante la posible promulgación de una nueva Ley Orgánica de Educación, y las consecuencias que la ausencia de normas que regulen la materia de forma unitaria pueden acarrear.

Ciertamente no desconocemos la parquedad normativa que en el momento actual existe sobre el ciclo educativo 0-3 años, en buena medida motivada por la modificación y derogación sucesiva de las Leyes Orgánicas reguladoras del sistema educativo. La regulación existente es fragmentaria sin que se haya abordado de modo unitario y, en consecuencia, de forma más adecuada y coherente.

La Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) de 1985, reconoció a los centros de Educación Preescolar como centros docentes y el Real Decreto 1004/2001 reguló los requisitos mínimos que habrían de cumplir dichos centros. La derogación de la LODE por la nueva Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) supuso que la educación preescolar no se incluyera entre las enseñanzas de régimen general, por lo que a los centros de educación preescolar no les es ya de aplicación el mencionado Real Decreto.

En nuestra Comunidad Foral la regulación en esta materia se limita a la Resolución 3086/2001

del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social que se ha seguido de la Orden Foral 41/2005 del Consejero de Educación en las que se establecen las bases para la suscripción de convenios con las Entidades Locales, y en la que se exigen ciertos requisitos para este tipo de centros, criterios de mínimos que a juicio de los técnicos resultan manifiestamente insuficientes y no se corresponden en modo alguno con los exigibles para una etapa crítica del desarrollo del niño.

Nos preocupa que ante la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Educación pueda prolongarse en exceso la situación de transitoriedad normativa y ello impida llevar a cabo un control adecuado sobre las condiciones en que están siendo atendidos los niños y niñas menores de 3 años en la Comunidad Foral.

4.1.4. INFORME PROPUESTA LEY DE PROTECCIÓN DEL MENOR

Ya en el año 2004 nuestra institución recomendó la elaboración de una Ley Foral de Atención al Menor, y formulamos una propuesta concreta con las líneas básicas que a nuestro entender debía de ser recogidas en dicho texto legal.

El mismo año 2004, de forma simultánea a estas iniciativas, y como contestación a nuestra propuesta en tal sentido, la entonces Consejera del Departamento de Bienestar Social nos remitió un Anteproyecto de Ley Foral de Protección del Menor y nos anunció la próxima aprobación por el Gobierno de Navarra del correspondiente Proyecto de Ley.

Finalmente, en este año 2005 el Gobierno ha dado un importante paso al remitir al Parlamento de Navarra el definitivo Proyecto de Ley Foral, que se halla en fase de tramitación, y frente al cual varios Grupos Parlamentarios habían formulado enmiendas a la totalidad, al entender que no da respuesta adecuada a la problemática del menor.

Asimismo determinados colectivos y asociaciones, relacionados con el ámbito del menor, se habían dirigido a nuestra Institución denunciando diversos problemas, carencias y dificultades que, según ellos, presenta dicho Proyecto de Ley Foral.

La Defensora del Pueblo a la vista de la trascendental importancia que el Proyecto de Ley podía y debía tener para la defensa de los derechos del menor y a la vista de las discrepancias existentes sobre la idoneidad del texto propuesto por el Gobierno, consideró oportuno manifestar la posición de nuestra institución al respecto y realizó gestiones para lograr el máximo grado de con-

senso en la aprobación del Proyecto de Ley de Protección del Menor que en esos momentos se encontraba en fase de tramitación.

En su informe la Defensora mostró su satisfacción porque finalmente se dispusiera de un texto legal que pretendía regular globalmente el ámbito de protección del menor y, en coherencia con la recomendación formulada por esta Institución en el año 2004, puso de manifiesto entre otras las siguientes consideraciones:

- Que en el Proyecto de Ley existen aspectos importantes susceptibles de mejora, algunos de los cuales han sido puestos de manifiesto ante la opinión pública, tales como: la necesidad de garantizar el carácter integral, la responsabilidad indelegable de la Administración en ciertas materias, y sobre todo que la aprobación de la Ley conlleve la necesaria dotación de recursos y un rápido desarrollo reglamentario para que la Administración cuente con los instrumentos precisos para lograr la transformación real de las condiciones de vida de los niños y adolescentes más desprotegidos.

- Consideramos que tal vez sería más adecuado establecer con rango de Ley determinados criterios generales de actuación en lugar de reservarlos al posterior desarrollo reglamentario. Así recordamos como el propio Anteproyecto de Ley Foral que el Departamento de Bienestar Social elaboró en el año 2004 contaba con 169 artículos, frente a los 102 del Proyecto de Ley Foral actual, lo cual tiene como consecuencia que aspectos contemplados en el primero de los documentos no aparezcan ahora en el remitido al Parlamento de Navarra para su aprobación, o bien lo hagan de una forma menos extensa.

- En la misma línea entendemos que pueden mejorarse otros aspectos como las garantías jurídicas en los procedimientos de desamparo, las ayudas a familias de acogida, la atención a los menores inmigrantes no acompañados, el fomento de la iniciativa social, etc. Igualmente creemos que sería aconsejable que la Ley hiciera alguna referencia a la protección de los derechos del menor ante las nuevas tecnologías, la publicidad y los medios audiovisuales.

- Consideramos que estamos ante una oportunidad irreplicable de desarrollar un sistema efectivo de protección del menor que constituya el núcleo de un auténtico sistema de protección social avanzado.

- Entendemos que, cuando de lo que se trata es de proteger a nuestros niños y adolescentes, no pueden ni deben ser insalvables las respeta-

bles diferencias de criterio existentes hasta el momento entre los diversos actores sociales y políticos.

- Todos tenemos la obligación de lograr la mejor Ley del Menor posible. Difícilmente podrá encontrarse otro ámbito de acción donde sea más exigible que todas las partes realicen un máximo esfuerzo para lograr el más amplio consenso.

En razón de lo expuesto el 11 de octubre de 2005 la Defensora del Pueblo remitió un escrito al Excmo. Sr. D. Rafael Gurrea Induráin, Presidente del Parlamento de Navarra en el que solicitó su intervención directa para que se realizara un último esfuerzo para tratar de acercar las posturas de los distintos Grupos Parlamentarios a fin de lograr la mejor Ley del Menor posible.

En su escrito la Defensora aclaró también: “Como no puede ser de otra manera la Defensora no pretende inmiscuirse en las legítimas posiciones de los distintos Grupos Parlamentarios en relación con la continuidad de la tramitación del Proyecto de Ley ni de la eventual aprobación o rechazo de las distintas enmiendas a la totalidad. Simplemente me limito a constatar que todas las propuestas que están sobre la mesa contienen aportaciones significativas que no deben ser minusvaloradas, únicamente en razón de quién las promueve”.

Finalmente el día 5 de diciembre se procedió a la aprobación por el Pleno del Parlamento la “Ley Foral 15/2005 de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia” que incorporó diversas enmiendas propuestas por los distintos Grupos Parlamentarios. Aunque no se logró la unanimidad deseable para un texto de tal trascendencia al menos el texto articulado no recibió ningún voto en contra, si bien curiosamente hubo votos en contra frente a la exposición de motivos.

Es de destacar la encomienda al Defensor del Pueblo que recoge la citada Ley Foral:

Artículo 14.3. El Defensor del Pueblo velará por la defensa de los derechos de la infancia y adolescencia arbitrando las medidas oportunas, entre las cuales estarán las siguientes:

- a) Actuar de oficio o a instancia de parte mediante quejas de vulneración.*
- b) Requerir a la Administración del Comunidad Foral su actuación en materias relacionadas con esta ley foral.*
- c) Valorar la situación de la infancia y adolescencia en la Comunidad Foral en su informe anual.*

d) Requerir a la Administración de la Comunidad Foral para que se cumplan de forma efectiva los programas y las actuaciones previstos en la Ley.

Agradecemos la confianza que se deposita en nuestra institución y asumiremos el reto de velar aún con más intensidad por los derechos de los menores. Por ello y como ya hemos comentado, hemos iniciado un nuevo Informe Especial sobre “Evaluación de las actuaciones de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de Protección de la Infancia y la Adolescencia” y velaremos de forma especial para que se evalúe y mejore la actual dotación de recursos y para que la Administración cumplan los compromisos adquiridos y lleve a cabo un rápido desarrollo reglamentario.

4.1.5. TALLER DE ESTRATEGIAS DE INCORPORACIÓN DE VALORES Y DERECHOS EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

El día 17 de junio tuvo lugar un Taller de debate sobre “Estrategias de incorporación de valores y derechos en la educación secundaria” Este acto se enmarcó en el Convenio de Colaboración suscrito entre la Defensora del Pueblo y la Universidad Pública de Navarra para la realización de Talleres conjuntos sobre Derechos Sociales.

La organización de esta iniciativa se desarrolló en el contexto del “Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación”, mediante la cual el Consejo de Europa deseaba poner de relieve que la educación juega un papel crucial en el desarrollo de la ciudadanía.

La Jornada estuvo organizada en forma de un foro de debate. Fue dirigida por don Jaume Carbonell, Director de la prestigiosa publicación de “Cuadernos de pedagogía”, que actuó como ponente principal y también como coordinador del debate y contó asimismo con la presencia como ponentes de Doña Isabel Carrillo de la Red de Educación en Valores de Cataluña y de don Luis M^a Cifuentes. Presidente de la Sociedad Española de Filosofía, y Patrono de la Fundación CIVES y Director de la revista “Paideia”.

Presentaron también sus Comunicaciones al Taller profesionales de Navarra con acreditada experiencia en el tema, como: don Germán González Estremad, Jefe de Sección de Innovación Educativa, don Guillermo Herrero, Director del Área de Educación MEC, Reyes Berruezo del Departamento de Pedagogía de la UPNA, Doña Maria Antonia García Gurria, Asesora de Temas y Valores Transversales Dpto. de Educación, don Nicolás Uriz, Director del C.A.P. de Pamplona, don

Manuel Campillo, Director IES Tudela, don Tomás Yerro, Profesor del IES Plaza de la Cruz y Doña Irene Labarta Calvo, Técnico de Orientación Escolar del Departamento de Educación.

El Acto fue presidido por el Rector Magnífico de la Universidad Pública de Navarra y por la Defensora del Pueblo de Navarra, instituciones promotoras del evento, y contó con la presencia de don Fermín Villanueva Ferreras, Director General de Enseñanzas Escolares y Profesionales, don Pedro José González Felipe, Jefe de Servicio de Ordenación e Innovación Escolar y de don Pedro Antona, Presidente Asociación Directores de Instituto.

Asistieron también al evento, y participaron activamente en el debate, los Directores de los distintos CAP de Navarra así como expertos de las distintas materias trasversales tales como: Educación sexual y afectiva, Educación para la Salud, Educación para la Igualdad, Educación para la paz y el desarrollo, Educación Medioambiental, Educación en Consumo y Educación Vial.

Las intervenciones y el debate posterior tuvieron lugar en una sala especialmente habilitada para la grabación de debates y foros de discusión, a fin de posibilitar su transcripción y posterior divulgación y su contenido ha dado lugar a la correspondiente publicación.

El debate suscitó un gran interés entre los profesionales docentes que felicitaron efusivamente a la Defensora del Pueblo por su iniciativa y convinieron en la necesidad de continuar impulsando el trabajo conjunto en esta materia.

El debate permitió constatar la existencia de un elevado grado de consenso sobre la estrecha vinculación existente entre la Educación de Valores y los Derechos Sociales.

“Los derechos y los deberes sociales deben ser las guías, las luces que nos orientan a la hora de definir los valores universales y que están recogidos en las diferentes declaraciones de derechos humanos, etc. que hacen referencia a conceptos esenciales como libertad, igualdad, justicia, pluralismo, tolerancia, etc.”

Las principales ideas expuestas en el Taller fueron las siguientes:

RESUMEN DE IDEAS EXPUESTAS EN EL TALLER

¿Qué demanda la sociedad de la institución escolar en materia de educación en valores?

- Los alumnos y alumnas, en sus diversos entornos y a través de distintos canales, reciben

múltiples impactos de valores y contravalores, modelos heterogéneos y desvertebrados, cuando no contradictorios, con el peligro de relativismo que ello conlleva.

- Frente a esa problemática, la sociedad vuelve los ojos a la Centros Educativos en demanda de respuestas e incluso tiende a culparla de la situación.

- La sociedad espera del sistema educativo que sepa vertebrar esa educación, que contribuya a una adecuada preeminencia de los valores y que combine de forma adecuada objetivos de carácter instructivo y educativo.

- Es constante y creciente la solicitud, por parte de familias, administraciones y organizaciones sociales de formación en nuevas áreas, temas y valores: coeducación, educación para la salud, educación vial, medioambiental, etc.

- La propia Unión Europea nos demanda un firme compromiso con la formación en valores. Consciente de la necesidad de un nuevo enfoque educativo que vaya más allá de la formación en conocimientos, dicha institución ha declarado el Año 2005 como “el Año de la educación para la ciudadanía.”

- Se hace necesario por tanto precisar los contenidos de la “Educación en valores” y definir las estrategias más eficaces para lograr su extensión y generalización.

¿Hasta qué punto es válido el actual modelo de Educación Secundaria para lograrlo?

- La Centros Educativos son un reflejo de la sociedad y padecen sus mismos problemas y contradicciones. Se habla de promover la interculturalidad y sin embargo la propia ordenación educativa tolera con frecuencia la segregación escolar según orígenes. Se habla de promover valores democráticos y sin embargo el régimen de funcionamiento interno de muchos centros deja mucho que desear.

- Nuestro sistema funcional, nuestro rol, el ordenamiento orgánico de centros, nuestra estructura jerárquica, nuestro sistema de departamentos didácticos está pensado para instruir y, sólo de manera marginal, se orienta a educar.

- Los currículos, los programas se van recargando cada vez de más contenidos, y se está perdiendo la esencia de la educación.

- El gran drama de los centros es que les llega una cantidad ingente de demandas que no se ven capaces de gestionar y resolver por falta de competencias, recursos, y capacidades.

- Del mismo modo la mayoría del profesorado se siente sobrecargado en temas que debieran trabajar con sus alumnos y alumnas y para los que no se sienten preparados. Esta situación produce una sensación de impotencia y un rechazo estructural, lo que contribuye a aumentar el sentimiento de culpa del profesorado.

- El sistema organizativo actual no incentiva la implicación en proyectos auténticamente educativos. Las iniciativas existentes tienen pequeña incidencia en el conjunto del sistema, ya que dependen exclusivamente de la voluntad de algún profesor o profesora o de la sensibilidad de un determinado equipo directivo y se asienta de manera exclusiva en la satisfacción personal que proporciona su realización.

- Las limitadas iniciativas existentes casi nunca se evalúan y se desconoce por tanto su eficacia real para la modificación de ideas y actitudes.

- Hasta el momento las evaluaciones incluidas en la llamada Gestión de Calidad, aun siendo un instrumento útil, son insuficientes para valorar los aspectos más cualitativos de la educación, como es el caso de la transmisión y el aprendizaje de valores.

- Ello no obstante es preciso reconocer que ya estamos educando en valores. Todo medio social, todo sistema y todos los centros, educan en valores, dado que la educación en valores se produce siempre a través y fundamentalmente del ejemplo. El interrogante está en saber qué tipo de valores transmitimos y si somos conscientes de ello.

¿Podría lograrse dentro de la comunidad educativa un acuerdo o pacto sobre los contenidos mínimos respecto a los valores que hay que trabajar?

Consideraciones previas:

Para poder debatir en torno a esta cuestión es preciso considerar, previamente, ciertos principios y conceptos generales:

- La educación en valores debe asentarse sobre la corresponsabilidad social. No debe limitarse a los Centros Educativos sino que debe impregnar a toda la sociedad.

- El enfoque ha de ser multisectorial. Vínculo entre políticas educativas sociales, culturales, etc.

- Debe tener una actitud orientadora y en positivo.

- Debe ser proactiva y planificada y no reactiva ante coyunturales alarmas sociales (apaga fuegos).

- Nunca debe tener carácter de adoctrinamiento de ningún tipo.

- No debe estar centrada en los intereses y las coyunturas políticas de cada momento.

- Debe ser respetuosa con las distintas concepciones religiosas y culturales existentes en la Sociedad que no se opongan a los derechos humanos.

- Ha de huir de adjetivaciones y formulaciones restrictivas, dado que se debe adaptar a la realidad de cada contexto o entorno escolar y social.

- Dicho esto se consideran, sin embargo, necesarios unos mínimos comunes centrados en valores universalmente aceptados. Es preciso definir el común denominador mediante un gran consenso social.

Objetivos a lograr:

La educación en valores debiera orientarse al desarrollo integral de la persona como un todo integrado. Ello supone promover el desarrollo de la personalidad moral de alumnas y alumnos y supone incidir en:

- La construcción reflexiva y consciente de la autonomía personal.

- El desarrollo de la capacidad de autorregulación de la conducta.

- La comprensión crítica de la realidad.

- La razón dialógica, sensitiva y empática.

- Las competencias sociales que ayudan a vivir de forma justa y en convivencia democrática.

Valores a impulsar:

A la hora de seleccionar y/o priorizar los valores a impulsar se deben tomar en consideración entre otros los siguientes criterios:

- Los derechos y los deberes sociales deben ser las guías, las luces que nos orientan a la hora de definir los valores universales y que están recogidos en las diferentes declaraciones de derechos humanos, etc. que hacen referencia a conceptos esenciales como libertad, igualdad, justicia, pluralismo, tolerancia, etc.

- Una educación intercultural que se oriente al desarrollo de modelos o éticas universalizables ("Mínimo común ético de toda la ciudadanía).

- Una educación orientada a la convivencia y en la relación e inserción social con valores tales como el respeto al otro, la no violencia, la dignidad de las personas, la colaboración mutua, etc.

- Una educación que fomente la responsabilidad, la cultura del esfuerzo personal, el desarrollo de la voluntad y la satisfacción del deber cumplido.

- Una educación que forme a la persona en competencias y capacidades básicas para el desarrollo de su autonomía y equilibrio personal.

¿Cuál debe ser la presencia de la educación en valores en el currículo formal de la Educación Secundaria?

- La educación en valores debiera contemplarse en tres niveles: el nivel curricular, el nivel organizativo, o institucional, y el nivel personal.

- La educación en valores debe sistematizarse y programarse de forma adecuada y normalizada.

- La transversalidad sigue siendo necesaria y debe sistematizarse en forma de objetivos concretos y específicos de currículo, más que como ejes o temas transversales propiamente dichos.

- Si bien el papel de la tutoría resulta esencial, la educación en valores ha de ser responsabilidad de todo el colectivo docente.

- Una asignatura puede ser una condición necesaria, pero en todo caso no es suficiente. La educación en valores no puede limitarse a una asignatura, sino que debe iniciarse desde las primeras edades, continuar después de la educación obligatoria, y extenderse a todos los ciclos formativos (incluida la educación profesional).

- En caso de implantar una asignatura específica, se deben establecer normas para evitar que se convierta en “una maría”, que la imparta el último profesor que llega al centro, o cualquier profesor para completar horas.

Metodología

La metodología docente es decisiva para lograr una educación en valores, dada la estrecha relación entre profesorado y alumnado y el elevado número de horas que el alumno pasa el aula.

- La metodología docente debe ser activa, participativa y constructiva; que promueva el diálogo, la autonomía, la empatía y la acción e implicación.

- Se ha de ser capaz de combinar de forma equilibrada razón y emoción, experiencia y conocimiento sistemático, vinculando el saber escolar con el saber de la realidad.

- Se deben explorar nuevos canales para llegar a los menores y adolescentes: Utilización de los medios de comunicación (prensa, etc.) y nuevas tecnologías, la música, las lecturas, etc.

- El aprendizaje de valores y conductas es siempre contextualizado y se aprende por tanto a través de modelos de referencia.

- La orientación debe ser positiva y no negativa. Felicitar y visualizar ejemplos de valores positivos.

- Es necesario reducir el número de materias.

- Los libros de texto no son suficientes, es necesario incorporar materiales específicos adaptados a los objetivos propuestos.

¿Cuál ha de ser su presencia en el currículo no formal: proyecto educativo, participación democrática, relaciones y convivencia?

- En la transmisión de valores son elementos clave el entorno escolar y la “cultura” democrática y participativa del centro, ya que actúan como modelos de referencia del adolescente.

- Se deben evitar al máximo las disonancias entre el discurso y la práctica y por ello es esencial que la organización y gestión del centro contribuya a construir comunidades justas y democráticas y que fomenten espacios de trabajo en equipo, en detrimento de viejas estructuras excesivamente jerarquizadas.

- El Proyecto Curricular y el Proyecto Educativo y real son esenciales y se debe implicar en los mismos desde el principio a las familias y a los propios alumnos y alumnas.

- El Proyecto Educativo debe priorizar los valores a impulsar y los temas a abordar teniendo en cuenta el contexto. Es necesario racionalizar la intervención desde cada centro, priorizando los temas a abordar y hacerse fuerte en ellos. No pueden asumirse cada día nuevas funciones añadidas y encima sentirse culpables por no saber responder a las demandas que se nos van planteando.

¿Qué requisitos son necesarios para el desarrollo de un proyecto educativo concreto a nivel interno del centro?

- Un modelo integrado, o plan de centro, en el que estén definidos de forma explícita los valores que se pretende abordar y los objetivos que se pretende alcanzar. La institucionalización en el centro del modelo integrado. Es decir, cómo el Centro como Institución hace suyo este modelo. Cómo lo refleja y lo recoge en el Proyecto Educativo, en el Plan de Acción Tutorial, en la Junta de Delegados y los Delegados de Aula, cómo se refleja también en el Reglamento de Régimen Interno o en el Consejo Escolar.

- Los objetivos del Centro debieran ser coherentes con el proyecto de ciudad, de barrio o de comarca. “La Escuela no puede educar sola.”

- Establecer una definición de competencias educativas coherente con los objetivos, y en torno a las cuales se organicen las áreas, el profesorado, los equipos, etc.

- La organización por tutorías, por equipos docentes o equipos de curso, en donde el tutor sea el coordinador de un equipo docente. “Lo importante es el alumno o la alumna y no la asignatura o materia.”

- El compromiso público del Equipo Directivo.

- La implicación en su desarrollo de la Comisión de Coordinación Pedagógica y del Departamento de Acción Tutorial.

- La formación intensiva en técnicas y habilidades del equipo directivo, el orientador del centro, los tutores y profesores.

- La divulgación de los objetivos y la implicación en el proyecto del alumnado y de los padres y madres.

- Crear espacios para la reflexión y el trabajo en equipo del profesorado para trabajar los valores de manera integral y para superar además la inercia del profesorado a trabajar individualmente.

¿Qué cambios son necesarios en el profesorado?

- El compromiso docente con la educación en valores de todo el colectivo docente es esencial por lo que no debe depender del voluntarismo.

- Hasta el momento el profesorado de secundaria no han sido educados ni formados para realizar una función educadora.

- La esencia de la educación es y deberá seguir siendo la relación alumno-profesor, por lo cual resulta imprescindible invertir en formación del profesorado en metodología didáctica y en habilidades sociales y educativas para lograr:
 - Cambios de actitud que favorezcan la escucha activa, el diálogo y la cooperación con los alumnos y alumnas, alejándonos de modelos autoritarios.
 - Establecer relaciones afectivas, y de acompañamiento, de orientación, de reconocimiento, de valoración, y no de inculcación ni adoctrinamiento.
 - Formación adecuada en pedagogía, psicología, resolución de conflictos y actuación ante la diversidad.

- Que no se olvide que la formación en valores se sustenta ante todo en el ejemplo y en la emulación de modelos de referencia.

- El profesorado de secundaria se halla en muy buena disposición para ser formado en valores ya que percibe que cada día la situación de los centros es más conflictiva y es consciente de sus carencias en la formación inicial en estas materias. Esta formación debe incorporarse desde los estudios iniciales en la Universidad.

- La Universidad debe asumir un papel mucho más activo en el proceso de formación continuada del profesorado.

¿En qué sentido debería cambiar el sistema educativo para hacer posible que el profesorado asuma el cambio?

- Los Centros requieren una mayor autonomía organizativa y de gestión para acomodar el currículum, las competencias educativas y su organización interna a los objetivos educativos.

- Es necesario modificar el sistema de gestión de los centros reforzando y apoyando la función directiva y dotándola de las atribuciones precisas para poder impulsar el buen hacer profesional y para poder intervenir en los casos de flagrante inhibición, cuando no obstrucción, al desarrollo de los objetivos docentes.

- Es necesario establecer equipos docentes más reducidos. Un alumno no puede ser educado con 10 profesores al mismo tiempo.

- El Estatuto de la Función Pública debe contemplar medidas para la mejora del sistema de provisión de puestos de trabajo y para posibilitar la configuración de equipos docentes más estables y eficaces.

- Se aconseja modificar el actual sistema de Consejos Escolares a fin de hacerlo más realista y operativo.

- Para la formación de nuestros futuros y futuras ciudadanas no debieran escatimarse los medios económicos.

¿Qué sistemas permiten el impulso de las buenas prácticas?

- Existe una escasísima investigación del impacto real de los distintos modelos educativos y de las distintas intervenciones educativas en la modificación de valores y conductas.

- Resulta necesario invertir en la investigación de la eficacia de modelos, e intervenciones educativas etc. Para ello es esencial la cooperación

entre los Departamentos de Educación y las Universidades.

- Debe potenciarse el movimiento asociativo de los profesionales docentes y la estrategia de cooperación en red, impulsando foros de encuentro para el intercambio de experiencias de buenas prácticas, de materiales, etc.

Propuestas para dar continuidad al encuentro

- Consensuar un currículum de mínimos entre todas las organizaciones e instituciones de Navarra que estamos acercándonos a los Centros Educativos con diferentes contenidos relacionados con la educación en valores, para evitar bombardear constantemente a los Centros Docentes con nuevos contenidos o con objetivos inasumibles.

- El modelo de “Gestión de la convivencia” que se viene aplicando de forma piloto en algunos Centros Educativos de Navarra puede ser una buena forma de empezar.

4.1.6. ESTRATEGIA DE IMPLICACIÓN SOCIAL EN EDUCACIÓN PARA LA CONVIVENCIA

En los últimos años es creciente la preocupación social por el incremento de actos violentos en los que se ven envueltos jóvenes y adolescentes. Los conflictos de convivencia y el maltrato han llegado también a la escuela, constituyendo una honda preocupación tanto de padres como docentes.

Todos los expertos coinciden en la necesidad de oponer a la violencia un proyecto educativo integral, con un enfoque social y preventivo, que promueva los valores de la convivencia y que implique a toda la sociedad en el empeño.

La escuela sola no puede completar el proceso educativo, y por ello los expertos recomiendan realizar actuaciones coordinadas por parte de las distintas instituciones a fin de crear el clima social preciso para que la Sociedad en su conjunto asuma su responsabilidad educativa. Los profesores necesitan sentirse legitimados y apoyados social y moralmente. Padres, profesores y medios de comunicación han de emitir mensajes coherentes.

Consciente de esa necesidad la Defensora del Pueblo y el Rector de la Universidad Pública, propusieron personalmente al Consejero de Educación, al Presidente del Parlamento, y a los presidentes de la Federación de Municipios, de la Asociación de la Prensa, de las Asociaciones de Padres y Madres, de los Directores de Instituto, del Consejo Escolar y del Consejo de la Juventud, desarrollar una iniciativa conjunta para tratar de

implicar a toda la sociedad en un Proyecto Social de Educación para la Convivencia.

Instituciones Participantes en la Iniciativa

- Defensora del Pueblo de Navarra.
- Universidad Pública de Navarra.
- Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.
- Asociación de Directores de Institutos de Enseñanza Secundaria de Navarra.
- Consejo Escolar de Navarra.
- Confederación de Asociaciones de Padres y Madres CONCAPA.
- Federación de Padres y Madres HERRIKOA.
- Consejo de la Juventud de Navarra.
- Asociación de la Prensa en Navarra.
- Federación de Municipios y Concejos de Navarra.

La Defensora del Pueblo solicitó a cada una de dichas instituciones que se comprometiera a impulsar diversas iniciativas para lograr que la sociedad en su conjunto asuma su responsabilidad en el fomento de la educación para la convivencia.

Así mismo con dicho objetivo, en noviembre del 2005, se desarrolló, en la Universidad Pública de Navarra, un Taller de “Estrategias para la implicación social en Educación para la Convivencia” con la participación de todos las instituciones citadas. De la iniciativa se dio traslado también a los distintos Grupos Parlamentarios y Medios de Comunicación cuya colaboración en el proyecto se consideró necesaria.

El Taller, fue inaugurado por la Defensora del Pueblo y el Rector de la Universidad Pública y fue clausurado por el Consejero de Educación del Gobierno de Navarra. Contó con la participación activa de los máximos representantes de todas las instituciones participantes en la iniciativa que mostraron su apoyo a la estrategia de implicación social y se comprometieron a desarrollar iniciativas específicas en su ámbito competencial.

El Taller nos permitió así mismo conocer las experiencias de los Ayuntamientos de Burgos y Gijón, ciudades que se han destacado por su activa implicación en proyectos de educación ciudadana y convivencia.

Tras las diversas reuniones mantenidas entre la Defensora del Pueblo y los responsables de las distintas Instituciones Participantes y tras el deba-

te producido en el contexto del Taller se pusieron de manifiesto los siguientes principios de acuerdo:

Iniciativa de coordinación institucional

Se constata la necesidad de desarrollar una estrategia coordinada y activa dirigida a “Implicar a la Sociedad en la Educación para la Convivencia y lograr que los docentes se sientan apoyados social y moralmente” y por ello se considera necesario:

- La elaboración de una “declaración conjunta” que promueva la implicación activa de la Sociedad Navarra en la Educación para la Convivencia y que sirva de apoyo explícito a la labor del personal docente e impulsar que el máximo número de instituciones y organizaciones públicas y privadas se adhieran a la misma.

- Proponer a los Grupos Parlamentarios que realicen una declaración pública unánime de apoyo a la labor del personal docente y a la Estrategia de Educación para la Convivencia.

- Impulsar que los Ayuntamientos se adhieran a la iniciativa poniendo en marcha “Campañas municipales de Educación para la convivencia”.

- Solicitar la implicación activa de los medios de comunicación, cuya colaboración resulta crucial para sensibilizar a la sociedad sobre la responsabilidad de todos en la educación y para transmitir de modo positivo y responsable la compleja realidad del proceso educativo, evitando incurrir en el alarmismo.

- Que se refuerce el “Plan de mejora de la Convivencia” aprobado por el Departamento de Educación para prestar el apoyo necesario a los equipos docentes de manera que se garantice su extensión y aplicación efectiva en todos los centros de Navarra.

- Que se refuercen las actividades de formación pedagógica integral del Profesorado en materia de convivencia, educación en valores, en habilidades sociales y emocionales y escucha activa; e impulsar la formación de pregrado de los universitarios en estas materias.

- Impulsar y apoyar las iniciativas sociales de educación no formal, las actividades de tiempo libre y la labor de los mediadores juveniles.

- Desarrollar iniciativas para apoyar la labor educativa de los padres y madres.

- Formular estrategias directas e indirectas encaminadas a sensibilizar, motivar e implicar a los Padres y Madres en el proceso educativo.

- Concienciar a la sociedad de la trascendencia de los medios audiovisuales como elementos transmisores de valores, contravalores y modelos de comportamiento y, por tanto, de la necesidad de acompañar a sus hijos en el uso responsable de los mismos.

- Fomentar la participación democrática de los alumnos en la elaboración de normas de convivencia, pactos de aula, pactos personales, etc, para lograr que las asuman como propias, impulsando un modelo integral que incorpore medidas de tipo relacional y no únicamente punitivo en la resolución de conflictos.

- Colaborar en la realización de acciones conjuntas de sensibilización social para promover los valores de la Educación en la Convivencia, solicitando la implicación en el proceso a los principales líderes sociales.

- Impulsar actividades de investigación específica sobre hábitos y actitudes de convivencia de niños y adolescentes.

- Realizar un seguimiento anual de la evolución del proceso y de la eficacia de las medidas adoptadas por las distintas organizaciones e instituciones participantes.

Solicitar a cada una de las organizaciones e instituciones participantes que se comprometa asimismo a poner en marcha acciones específicas en su ámbito de competencia para el logro de estos objetivos.

Oportunidad del Taller y situación actual.

Tras la realización del Taller han sido diversas las iniciativas adoptadas por las distintas Instituciones participantes para activar la conciencia de la Sociedad en esta materia y para promover su implicación.

En los últimos meses ha sido constante la presencia en los medios de comunicación de la problemática de la mal llamada “violencia escolar” lo que ha seguido poniendo de manifiesto la oportunidad y vigencia de la iniciativa propuesta por la Defensora del Pueblo.

Tanto el Departamento de Educación como las Asociaciones de Padres, el Consejo Escolar, etc han desarrollado diversos encuentros para promover los principios y valores de la convivencia y aunque queda mucho por hacer parece que se está iniciando el camino adecuado.

A la hora de redactar este Informe Anual se dispone ya de un borrador de Declaración Institucional que se pretende consensuar y proponer a los distintos Grupos Parlamentarios y está prevista

la realización de sendos encuentros entre Medios de Comunicación y Profesionales de la Docencia así como entre APYMAS y Ayuntamientos, iniciativas que pretende seguir promoviendo la implicación social en la educación para la convivencia.

RESUMEN DE IDEAS EXPUESTAS EN EL TALLER

La preocupación creciente por el incremento de la conflictividad escolar que tiende a vincularse con el incremento de la violencia social está en la calle, donde escuchamos con frecuencia que “alguien debiera hacer algo”.

Incremento de la violencia social.

- La violencia social tiene causas complejas pero su incremento reciente parece fruto del modelo social en el que vivimos y de los valores o contravalores que trasmite nuestra sociedad que no ha sabido o no ha podido sustituir exagerados principios de autoridad, por otros basados en la responsabilidad y el respeto individual y colectivo a los valores humanos.

Por su parte la violencia juvenil tiene lugar en todos los ámbitos en los que los jóvenes desarrollan su proceso vital y de socialización, no solo ni principalmente en el ámbito escolar. Las causas que generan la violencia están fuera de la institución escolar y afectan a un número reducido de alumnos pero que generan situaciones muy alarmantes y por efecto de la concentración se hacen más visibles en el ámbito escolar.

Frente a esta situación, la sociedad vuelve los ojos siempre a la escuela, en demanda de respuesta, e incluso la culpabiliza de esta situación; olvidando que los alumnos se educan, no solamente en ese entorno, sino en diversos entornos, y a través de distintos canales. La escuela realmente apuesta por la educación en la convivencia pero con frecuencia se siente sola en este empeño.

La sociedad basada en un modelo único ha sido sustituida por una sociedad compleja. Los nuevos tiempos han traído consigo nuevos y positivos valores de autonomía, libertad e igualdad que no debemos minusvalorar pero, al mismo tiempo, la nueva organización de las familias, la falta de tiempo de cuidado y la crisis de los modelos educativos familiares y los contravalores sociales que los medios audiovisuales en un entorno dominado por el relativismo está teniendo como efecto perverso la impotencia de los padres a la hora de poner límites a sus hijos.

Educar se ha hecho mucho más difícil en un mundo tan complejo. Eso explica el desconcierto

que reina en torno a la educación tanto entre padres como entre profesores.

Conflictividad escolar creciente.

Aunque con carácter general en el medio escolar no puede hablarse propiamente de violencia sino más bien de una conflictividad e indisciplina escolar creciente, es cierto que en ocasiones se producen sucesos más o menos alarmantes que acaparan la atención de los medios de comunicación, que están obligados a informar de ella.

Los problemas de convivencia y “bullying” en el entorno educativo han existido siempre, aunque, afortunadamente en los últimos años, estamos asistiendo a un proceso de mayor sensibilización social ante el problema.

Los grandes titulares que acaparan la atención de los medios de comunicación hacen referencia sobre todo a hechos excepcionales, pero que asientan sobre los tradicionales problemas de convivencia y maltrato entre escolares por posiciones de abuso y dominación, fenómeno sin duda más generalizado pero que afortunadamente en los últimos años han dejado de permanecer oculto, y ha pasado a ser considerado como un verdadero problema psicológico, educativo y social que es necesario erradicar.

En todo caso es importantísimo reseñar que “Los padres y madres consideramos que los centros educativos son centros de convivencia. Creemos que no se corresponde a la realidad la imagen de los centros educativos como focos de violencia puesto que, si no, no llevaríamos a nuestros hijos e hijas a los mismos”.

La implicación de la sociedad en la educación en la convivencia, como antídoto de la violencia.

Todos los expertos coinciden en la necesidad de oponer a la violencia un proyecto educativo integral, con un enfoque social y preventivo, que promueva los valores de la convivencia y que implique a toda la sociedad en el empeño.

Los expertos nos recuerdan que la escuela sola no basta; y que para educar a un niño hace falta toda la tribu. Nos insisten en que no sólo con una activa concienciación e implicación de la sociedad puede ser posible modificar de forma significativa valores que hoy transmitimos a nuestros niños y adolescentes.

En todo caso, en un clima social de normas claras, legalmente y democráticamente elegidas y asumidas por todos, en el que padres y profesores tienen claro su papel socializador, y la opinión del menor es tenida en cuenta, cabe esperar que apa-

rezcan menos problemas de violencia interpersonal que en un entorno de reglas arbitrarias, incoherentes e injustas.

La puesta en marcha de una estrategia para implicar a la sociedad en la educación para la convivencia resulta, por tanto, esencial y exige la participación de todos los estamentos institucionales, sociales y económicos, porque todos somos responsables de la situación que hoy vivimos. Todavía estamos a tiempo de actuar con medidas preventivas, pero no debemos demorarnos.

La responsabilidad e implicación de los padres.

Es absolutamente imprescindible que los padres comprendamos que somos los principales responsables de la educación de nuestros hijos. "Son lo que son porque los padres los hemos educado de determinada manera: bien o mal." La labor de los profesores aun siendo muy importante debe ser complementaria.

Es necesario que eduquemos a nuestros niños y adolescentes en el respeto al otro, al diferente o al discapacitado y sobre todo es esencial que fomentemos la empatía con los sentimientos y el dolor que provocan en la víctima el abuso de poder y la humillación.

Debemos poner límites claros a nuestros hijos y sobre todo ayudarles a comprender por qué dichos límites son necesarios para convivir con los otros.

Debemos reforzar en nuestros niños y adolescentes el concepto de responsabilidad por sus propios actos y en ningún caso debemos restar importancia a los abusos que pudieran realizar diciendo que "son cosas de chicos".

Debemos asimismo concienciarles de que todos y todas somos responsables si permitimos, con nuestro silencio, que las situaciones de abuso se sigan produciendo.

Resulta indispensable que la Administración y la Sociedad en su conjunto apoye de forma decidida la participación de la familia en el proceso educativo y que los padres seamos conscientes de que es esencial nuestra participación en los planes y normas educativas y de convivencia del centro escolar al que asisten nuestros hijos.

Para lograr una mayor implicación de los padres es necesario que perciban que el Sistema Educativo realmente les ayuda a resolver los problemas educativos, para los que nunca nadie les ha formado. Las escuelas de padres y madres pueden ayudar a ello.

Para implicar a los padres debiéramos optar por estrategias de aproximación indirecta sin crear alarmismo. Los padres si estamos interesados en que nos den pautas adecuadas de cómo se puede utilizar bien la televisión, Internet, o los videojuegos, o que los profesores se reúnan con nosotros para explicarnos a principio de curso las normas del colegio o como participar en el Plan de Convivencia.

La responsabilidad de los medios audiovisuales en la formación de valores.

Los mensajes dominantes y los modelos de referencia que los medios audiovisuales proponen a la juventud son los del éxito fácil, la superficialidad, la evasión de la realidad. Sin embargo el mercado laboral premia y exige una fuerte preparación, la competitividad y la lucha individual por la supervivencia. Es decir, se cae en el terrible absurdo de educar a los jóvenes en la comodidad y en la falta de esfuerzo para insertarlos en una sociedad tremendamente competitiva y dura.

El número de horas que pasan al año en el colegio los niños entre cuatro y doce años es similar al número de horas que dedican a ver la televisión. De ese tiempo, solo el 25% corresponde a programas infantiles y además dos de cada tres padres reconocen abiertamente que no controlan los programas que ven sus hijos.

La responsabilidad del Sistema Educativo

La escuela se manifiesta como un ámbito social idóneo para la construcción de una convivencia intercultural y por tanto el Sistema Educativo tiene que poner todos los medios adecuados para que esa convivencia se produzca.

El Sistema Educativo ya está apostando por la Educación para la Convivencia, pero hasta ahora en este empeño la escuela se ha sentido muy sola. Los docentes manifiestan que con frecuencia se enfrentan a un continuo pulso con bastantes padres y madres: un pulso en el que se sienten desautorizados, presionados y controlados, y reclaman, por tanto, urgentemente apoyo social y moral.

La convivencia es una construcción social. Donde hay roce tiene que haber conflictos y por tanto en el medio escolar debemos saber afrontar las situaciones conflictivas que es inevitable que surjan en algún momento. Y debemos afrontarlas con un enfoque de mejora y como oportunidad educativa.

Para afrontar con éxito el problema de la Convivencia en la Escuela debemos desarrollar Pla-

nes de Convivencia desde una concepción de un modelo global e integral.

Un Modelo Global en el sentido de que implica a toda la comunidad educativa: alumnos, padres y profesores.

Un Modelo Integrado, porque aúna el modelo tanto los aspectos preventivos, las actividades relacionales y en última instancia los sistemas coercitivos.

Afrontar los conflictos con una orientación relacional implica ayudar a las partes en conflicto a solventar sus diferencias lo que exige formar a los niños y adolescentes en habilidades sociales y emocionales lo que sin duda contribuirá a su educación integral con un indudable efecto preventivo.

Desde el sistema educativo debemos fomentar una autoridad positiva, que realmente tenga por objeto ayudar al niño o la niña a desarrollarse como individuo o como miembro de una comunidad. Pero esto no va a ser posible si la escuela no se abre al entorno: la idea que debemos reforzar es que el centro escolar es parte de la comunidad, y toda ella tiene que participar en el proceso educativo.

Debemos ayudar a nuestros jóvenes a comprender la necesidad de establecer límites y cumplir normas de convivencia y debemos enseñarles a participar en su elaboración mediante procedimientos democráticos y participativos.

El papel de los medios de comunicación en la sensibilización social.

Una adecuada información sobre el “bullying” escolar puede ser sin duda socialmente muy positiva para concienciar a la Sociedad y sobre todo a los propios alumnos para que no se minusvaloren su importancia y se rechace toda forma de abuso y dominación.

Para que la información que ofrecen los medios de comunicación ayude verdaderamente a la solución del problema es necesario que la misma sea rigurosa y diferencie de forma adecuada la conflictividad e indisciplina escolar, el “bullying escolar” y el incremento de la violencia social, fenómenos que aunque puedan compartir ciertos factores causales son manifiestamente diferentes entre sí.

- Evite el alarmismo.
- No focalice el problema en exclusiva en la escuela.
- Evite la estigmatización de determinados centros o colectivos.

- Enfoque el problema del “bullying escolar” como un fenómeno que hasta el presente ha permanecido oculto y con el que debemos acabar gracias a la mayor sensibilización social ante el problema.

- Ante los casos de conflictividad o violencia grave que puedan ocurrir en la escuela evite extenderse en detalles morbosos que, lejos de contribuir a la solución del problema, pueden en ocasiones a desatar el deseo de mimetizar los actos denunciados, con el único fin de convertirse en protagonistas de la noticia.

- No olvide resaltar los aspectos positivos y los esfuerzos realizados para recuperar el clima de convivencia.

- Trate de implicar y responsabilizar a toda la sociedad en la adecuada formación en los valores de la convivencia y respeto al otro.

Los alumnos corresponsables de su propia educación

Mientras el alumno, el joven, no se sienta, en función de su edad, corresponsable de su educación, tendremos poco que hacer.

Es preciso que los alumnos sientan que la convivencia es importante para ellos, que el reglamento de régimen interno es también suyo, lo que obliga a implicarles en el proceso buscando pactos de aula o incluso pactos personales.

No basta con imponerles límites es necesario además ayudarles a comprender por qué dichos límites son necesarios.

Ese clima de respeto y de participación entre alumnado y profesorado es esencial para el éxito del proyecto.

El papel que pueden jugar los Ayuntamientos

Tal como pone de manifiesto el preámbulo de la Carta de Ciudades Educadoras “Hoy más que nunca la ciudad, grande o pequeña, dispone de incontables posibilidades educadoras”.

Los ayuntamientos pueden y deben implicarse en un proyecto de educación por la convivencia porque son la Administración más cercana al individuo y cuentan además con importantes competencias en materias como la seguridad; la prestación de servicios sociales; la promoción y reinserción social; la cultura, el deporte y la ocupación del tiempo libre, la promoción de la enseñanza, la vigilancia de la escolaridad obligatoria; y trabajan también en programas de empleo, programas de integración social, la lucha contra la droga o la dinamización sociocultural.

Los Ayuntamientos están en condiciones de desplegar o reforzar sus capacidades para colaborar en la empresa común de erradicar la cultura de la violencia.

Cuentan para ello con programas culturales, deportivos y de ocio y en algunos casos incluso cuentan con Concejalías de Juventud.

Disponen de programas de animación socio-cultural y de empleo, y de sistemas de apoyo social para quienes, en un momento dado, necesitan del sistema para salir adelante.

Tienen también capacidad para poner en marcha campañas de sensibilización, de información o de movilización.

Disponemos también por último de una policía, que hace de la cercanía, entendida en este sentido literal, pero también amplio, un valor añadido nada despreciable.

Los Ayuntamientos podrían poner en marcha un programa que podría comenzar por propuesta a los plenos de la aprobación formal de un compromiso para trabajar en el marco de una estrategia foral de implicación social en educación para la convivencia y que debería llevar aparejado un proceso reflexivo y de análisis de la realidad municipal, y la puesta en marcha de algunas actuaciones específicas al respecto.

La propia Federación de Municipios podría estudiar y elaborar un elenco de posibles actuaciones susceptibles de ser asumidas por los ayuntamientos, que decidieran incorporarse a esta iniciativa.

La educación no formal. Ocio y tiempo libre.

Es preciso reconocer el trabajo que ya vienen realizando algunos centros educativos, algunos profesores y profesoras, en centros de atención a la mujer y en centros de salud, en las asociaciones juveniles, en las ONGs, en los equipos preventivos, infantojuveniles, de asociaciones y de servicios sociales.

Es necesario apostar de manera decidida por los equipos infanto juveniles de los barrios, a la educación en el tiempo libre, a la educación no formal que realiza una labor crucial en los colectivos de más alto riesgo de desarraigo social, dotándola de más medios y subvenciones con una política activa de aprovechamiento de los espacios y los recursos de la comunidad para los jóvenes.

4.1.7. CAMPAÑA DE PROTECCIÓN DEL MENOR EN INTERNET

En el último trimestre del 2005 la institución de la Defensora del Pueblo, en colaboración con la

Asociación Protégeles, puso en marcha diversas iniciativas para divulgar normas de protección de los niños frente a los contenidos inadecuados de Internet y sensibilizar a padres y madres para que aprovechen de forma segura todo el potencial educativo que brinda dicho medio.

El propio Consejo de Europa ha mostrado su preocupación por este asunto y nos recuerda la responsabilidad que todos tenemos en esta materia. La de los propios padres que con demasiada frecuencia hacen dejación de su responsabilidad ante el consumo mediático de sus hijos. La de la escuela que no está jugando el papel educativo que podría y debiera jugar y la de las Administraciones que sin duda han de entrar a regular en alguna medida este sector.

Igualmente las Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo de las Comunidades Autónomas y el Defensor del Pueblo de España, celebradas en Alicante en el mes de octubre, que estuvieron dedicadas de forma monográfica a la Protección de los Derechos del Menor, concluyeron que era necesario concienciar a la Sociedad sobre la necesidad de adoptar medidas para mejorar la protección de los menores frente a los riesgos de las nuevas tecnologías y de forma específica ante los riesgos de Internet.

En un mundo globalizado, Internet se ha convertido en un instrumento imprescindible y sus beneficios educativos y culturales marcan un hito histórico en la evolución del ser humano, al modificar y ampliar su percepción y comprensión sobre la realidad que le rodea.

Pero si las ventajas de Internet para lo menores son indiscutibles, también lo son los riesgos que se derivan de la proliferación de contenidos inadecuados o peligrosos para su formación. Los menores se han apuntado al carro de la tecnología y navegan "en solitario" por un nuevo mundo de relaciones y conocimientos que a muchos padres les es completamente ajeno.

Un 41% de los niños europeos consultados han accedido, sin buscarlos, a contenidos nocivos y perjudiciales en "La red", y no sólo de pornografía. Abundan las páginas con contenidos violentos, racistas o xenófobos, las que hacen apología de la bulimia y la anorexia, etc. La proliferación de la ciberdelincuencia es también especialmente peligrosa para los menores.

Los menores participan con frecuencia en foros y chats de temática abiertamente sexual, donde son objeto de acoso o facilitan ingenuamente datos personales. Más de un 10% de los niños/as de 10 años encuestados afirma haber

acudido a una “cita a ciegas” con personas que han conocido a través de Internet.

La mayoría de los peligros que existen en Internet para los menores no son nuevos, lo nuevo de Internet es que supone un significativo incremento del riesgo, sobre todo cuantitativo ya que se ha incrementado de forma geométrica el número de contactos posibles. Cada día surgen miles de páginas nuevas, lo que dificulta enormemente su control.

Internet es una ventana que da a una enorme plaza pública a través de la cual nuestros hijos e hijas establecen nuevas relaciones, acceden a información sobre todo tipo de temas, pueden conocer a todo tipo de personas, ver todo tipo de cosas.

Los padres que siempre nos hemos preocupado de educar a nuestros hijos para prevenir situaciones de riesgo en el mundo real y que tanto les insistimos en que no hablen con extraños, que no acepten regalos de desconocidos, ni anden solos por “calles” inseguras descuidamos con frecuencia los contactos que mantienen a través de Internet.

Hemos de comprender que hoy para nuestros hijos Internet es el mundo real. Todo lo que está en la calle se encuentra también en Internet. Todo. Tanto lo bueno como lo malo. Nuestros hijos acceden en muchos casos desde la intimidad de su propia habitación, sin control o asesoramiento alguno y a veces desde edades muy tempranas.

Consciente de esta situación la Institución, con la colaboración de la Asociación “Protégeles”, puso en marcha una Campaña de Protección del Menor en Internet con contempló los siguientes objetivos y acciones:

OBJETIVO GENERAL

- Mejorar el conocimiento de los padres, educadores y de los propios menores de cómo protegerse de los riesgos de Internet para que puedan aprovechar mejor las indudables oportunidades que ofrece.

ACCIONES:

- Campaña Publicitaria de Sensibilización.
- Mesa Redonda Divulgativa.
- Organización de Charlas Divulgativas para Alumnos y Padres en Centros Docentes.
- Propuesta de regulación del acceso de menores a Internet en Cibercentros y Bibliotecas Públicas.

CAMPAÑA PUBLICITARIA DE SENSIBILIZACIÓN.

- Coincidiendo con la época navideña, la institución de la Defensora del Pueblo, puso en marcha una campaña publicitaria bajo el eslogan “Me vas a dejar sola”, y que se orientaba a los siguientes objetivos:

Objetivos específicos:

Sensibilizar a los padres sobre el potencial beneficioso de Internet y la necesidad de reducir la “brecha tecnológica entre padres e hijos”

Divulgar consejos y medios existentes para proteger a los menores de los contenidos indeseables.

Acciones:

Población diana: padres y madres de menores de 13 años.

Medios publicitarios:

Emisión de cuñas publicitarias en Emisoras de Radio con el siguiente guión:

Sonido/ambientación

Familia cenando en la cocina, cubiertos, etc. Se escucha un comentario: “¡Siéntate bien!”

Personaje 1 [niño/a con voz infantil muy marcada]

“Papá, mamá: después de cenar he quedado con alguien que no conozco para ir a un sitio en el que me han dicho que hay de todo”

Personaje 2 [padre o madre]

“¿Qué?”

Personaje 1 [niño/a con voz infantil muy marcada]

“Sí, voy a navegar por Internet”

Locutor

“Si educas y proteges a tus hijos en el mundo real, ¿por qué no lo haces en Internet?”

“Comparte con ellos este nuevo mundo y ayúdeles a navegar seguros”

Locutora

Defensora del Pueblo de Navarra. En defensa del menor.

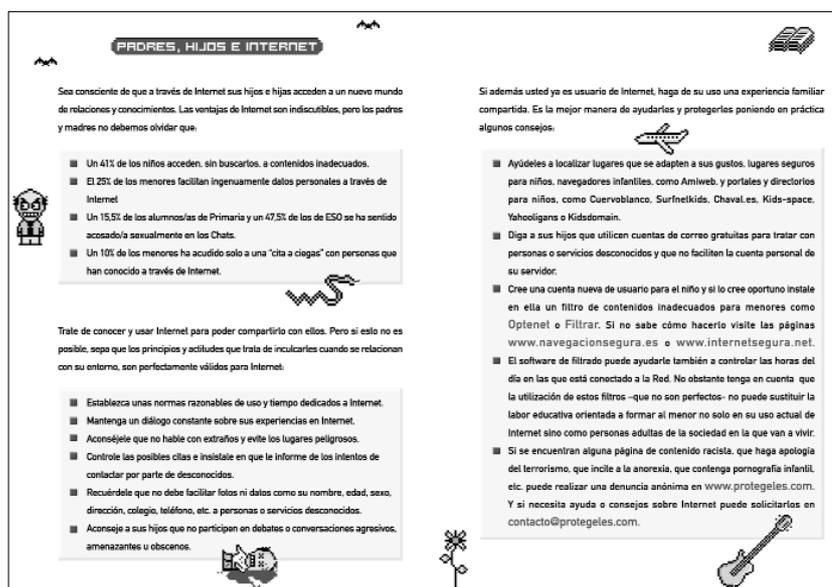
Edición de 120.000 dpticos informativos con “Consejos para padres sobre medidas de protección” que fueron distribuidos como un encarte en la prensa local.

Edición y distribución de 5.000 carteles de la campaña.

El coste de la campaña publicitaria ascendió a más 12.000 € y corrió a cargo íntegramente de la institución de la Defensora del Pueblo de Navarra.



El díptico aportaba información básica sobre algunos de los riesgos más frecuentes e incluía como consejos para una navegación más segura.



MESA REDONDA DIVULGATIVA

Con el objetivo de profundizar en los contenidos de la campaña se consideró oportuna la realización de una Mesa Redonda de carácter divulgativo dirigida de forma prioritaria a responsables de Centros Educativos y de Asociaciones de Padres y Madres.

Objetivos específicos:

- Sensibilizar a los padres de la necesidad de profundizar en el conocimiento del tema.
- Dar a conocer los Objetivos y Acciones de la Campaña.
- Ofertar a Padres y Profesores el Plan de Acción en Centros Docentes.

La Mesa Redonda tuvo lugar el día 20 de diciembre en el Hotel Iruña Park de Pamplona y contó con la presencia de don Guillermo Cánovas Gaillemín, Presidente de la Asociación Protégeles, organización especializada en la protección del Menor frente a los riesgos de las nuevas tecnologías, de don Juan Salom Clotet, Comandante del Grupo de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil, máximo experto nacional en la persecución de los delitos telemáticos y de don Manuel Campillo Meseguer, Profesor y Director IES Benjamín de Tudela.

En su intervención don Manuel Campillo puso de manifiesto que la universalización progresiva de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación está llamada a marcar un hito histórico en la evolución del ser humano, al modificar y ampliar su percepción y comprensión sobre la realidad que le rodea y sobre el mundo en el que vive. Pero esta revolución social inducida por las nuevas tecnologías no afecta por igual a todos. La denominada "brecha tecnológica," separa a quienes han incorporado las nuevas tecnologías a su

realidad personal y profesional de quienes, por su edad o por su capacidad, están perdiendo ese tren del futuro.

Desgraciadamente el papel decisivo que las nuevas tecnologías de comunicación tienen ya hoy en la formación de la personalidad de nuestros menores, parece estar pasando desapercibido para una buena parte de los adultos que carecen de la formación y la información necesaria para utilizar estas nuevas herramientas, tan presentes en el mundo de sus hijos.

Por su parte don Guillermo Cánovas presentó diversos estudios recientes que ponen de manifiesto que, si bien las ventajas de Internet para los menores son indiscutibles, existen importantes riesgos derivados de la proliferación en este medio de contenidos perjudiciales, inadecuados o peligrosos. No sólo la pornografía está presente en la red sino que también abundan las páginas con contenidos violentos, racistas o xenófobos, las que incitan a la drogadicción o la comisión de actos delictivos, las que fomentan la incorporación a sectas destructivas o hacen apología de la bulimia y la anorexia.

Los riesgos de Internet se incrementan todavía más cuando los menores hacen uso de las posibilidades de comunicación directa con otras personas que ofrece la Red a través de foros y chats, y el mayor riesgo lo afrontan aquellos menores que inocentemente, facilitan a sus interlocutores en los chats datos personales, como su teléfono o su dirección, etc.

Si bien es cierto que no debemos caer en el alarmismo, tampoco debemos frivolar ni banalizar la realidad.

Algunos de los datos más significativos a los que hizo alusión Guillermo Cánovas son los siguientes:

PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS

Acceden a la red sin ningún sistema de filtrado.	86%
Desaprovechan INTERNET como fuente de información y formación, solo lo emplean como medio de ocio.	66%
Tienen dificultades para encontrar contenidos específicos para menores	60%
No ha recibido ningún tipo de información sobre las normas básicas de seguridad y dice tener dificultades en el manejo de INTERNET.	55%
Afirma haber sido víctima de acoso sexual a través de los Chats.	44%
Realiza copias piratas y otras actividades no legales a través de Internet.	40%
Acceden desde lugares no acondicionados para menores – Cibercentros.	36%
Acceden con frecuencia a contenidos inconvenientes.	33%
Tiene conductas de riesgo en los Chats y ha facilitado datos personales a desconocidos dirección, teléfono, etc.)	27%
Tiene cierto grado de adicción al juego a través de Internet.	23%
Acceden a Chats específicos de adultos.	18%
Tiempo excesivo de conexión (más de 10 horas semanales)	15%
Está en situación de riesgo de adicción a INTERNET.	11%
Ha acudido a una “citas a ciegas” con desconocidos a través de Internet:	14%
No comentó con otras personas su intención de quedar con un extraño.	50%
Se encontró con una persona distinta a la que esperaba.	64%
Se encontró con un adulto.	14%

Don Juan Salom puso de manifiesto que los delincuentes han aprendido rápidamente a aprovechar las posibilidades de anonimato que ofrece la Red y que existen importantes dificultades técnicas y jurídicas que dificultan la persecución de delitos que en muchos casos se cometen desde fuera de nuestras fronteras, y por tanto tienen carácter transnacional. En su opinión es esencial lograr que Internet deje de ser un espacio de impunidad y que los delitos en la Red sean perseguidos con la máxima eficacia.

Pero esto no será suficiente ya que en la red existe un elevado número de sitios que pueden ser calificados de perjudiciales o inadecuados para los menores, pero que no son ilegales, lo que impide que sean objeto de persecución penal. Por eso es esencial la adopción de medidas que impidan, o cuando menos dificulten el acceso de los menores a este tipo de contenidos.

La concienciación y la formación de los propios menores en el uso responsable y seguro de Internet es una tarea ineludible y en la que deben implicarse las propias familias y los centros docentes.

PLAN DE ACCIÓN EN CENTROS DOCENTES.

Para divulgar los consejos se consideró así mismo necesario organizar Charlas Divulgativas en los propios centros docentes de las distintas localidades de Navarra.

Objetivos específicos:

- Informar de forma directa a los menores de 2º y 3º de la ESO sobre la importancia de conocer y respetar las normas básicas de seguridad.
- Informar de forma directa a Profesores así como a Asociaciones de Padres y Madres sobre el potencial de INTERNET y divulgar consejos y medios existentes para proteger a los menores de los contenidos indeseables.

En la propia Mesa Redonda y también a través de correo se ofertó a todos los centros de Navarra la realización de charlas en los propios centros escolares.

Las charlas se han celebrado en el primer trimestre del año 2006, y su organización ha corrido a cargo de la Institución de la Defensora del Pue-

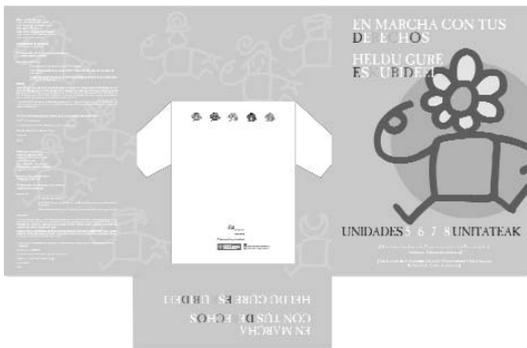
blo y han sido impartidas por profesionales de la Asociación Protégelos.

A la hora de redactar esta memoria ya se han celebrado las charlas previstas en más de doce localidades de Navarra, si bien los datos se incorporarán en la Memoria correspondiente al año 2006.

4.1.8. PUBLICACIÓN NUEVAS UNIDADES DIDÁCTICAS PARA ENSEÑANZA PRIMARIA

Siguiendo con la iniciativa realizada en años anteriores en el 2005 se procedió a la edición de nuevas unidades didácticas destinadas a la Centros de Enseñanza Primaria en concreto se produjeron y distribuyeron los siguientes materiales:

CD con el contenido de todos los materiales



Carpeta Unidades 5-6-7-8



Carpeta Unidades 9-10-11-12



Carpeta Unidades 13-14-15

Carpeta Unidades 16-17-18-19-20



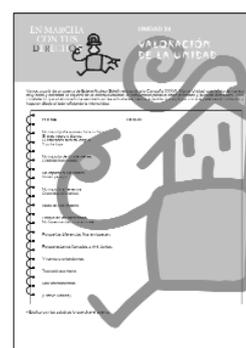
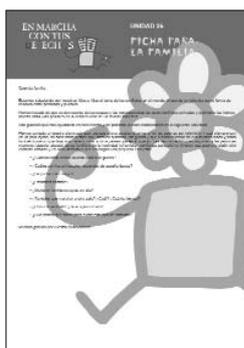
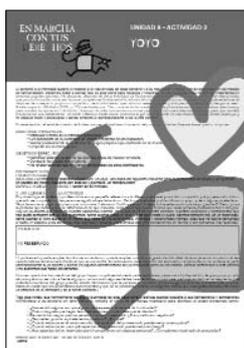


Carpeta Unidades 21-22-23-24-25



Carpeta Unidades 26-27-28-29-30

Fichas diversas



4.2 MUJER

Nuestra institución desarrolla su función de defensa de los derechos ciudadanos a través de cuatro tipos de instrumentos: La Atención a las Quejas, la Realización de Informes Especiales, las Actividades de Mediación y Las Iniciativas de Impulso de los Derechos Ciudadanos. A continuación reflejaremos las actuaciones que a lo largo del año 2005 hemos llevado a cabo en relación con la atención a la Mujer mediante cada uno de estos instrumentos.

4.2.1. ATENCIÓN A LAS QUEJAS INTERPUESTAS POR MUJERES

A lo largo del año 2005, las mujeres han presentado un total de 182 quejas ante la institución. Muchas de dichas quejas no tienen un perfil diferenciado sino que hacen referencia a materias tan dispares como Hacienda o Urbanismo. Por el contrario otras quejas si que hacen referencia a problemas que afectan manera específica a la mujer o de los que se responsabiliza especialmente las mujeres por asumir una mayor carga en los cuidados de la familia.

MATERIAS OBJETO DE QUEJA FORMULADAS POR MUJERES	Nº de Quejas
Sanidad	37
Urbanismo y Vivienda	29
Trabajo, Seguridad Social y Extranjería	19
Bienestar Social	17
Educación	16
Justicia	14
Interior y Tráfico	9
Medio Ambiente	8
Otros	33
TOTAL	182

Como puede apreciarse la primera área de queja de las mujeres es la Sanidad y las causas específicas que las motivan hacen referencia a la Atención a la Salud Mental, los Tratamientos de Infertilidad, la situación de las Listas de Espera, en Consultas de Ginecología, etc y en las Revisiones de cáncer de mama.

Las quejas relativas a urbanismo y vivienda ocupan el segundo lugar sin que se detecte una diferencia significativa por sexo.

Las quejas de Trabajo y Seguridad Social ocupan el tercer lugar y están motivadas por Reconocimientos de derechos a prestación, Pensiones Mínimas etc. y se relacionan en muchos casos con una situación social reiteradamente denunciada por esta Defensora. Nos estamos refiriendo a la situación de muchas mujeres mayores que malviven con una pensión de viudedad manifiestamente insuficiente.

Las quejas en el área de Bienestar Social hacen referencia nuevamente a las Pensiones asistenciales y a las deficiencias que detecta la mujer en su condición de cuidadora principal, es decir quejas por Atención domiciliaria, Atención sociosanitaria en salud mental, Ayudas a la familia, etc.

La mujer nuevamente asume un papel protagonista a la hora de denunciar insuficiencias en el ámbito educativo sobre todo las relativas a Alumnos con necesidades educativas especiales al Ciclo Educativo de 0-3 años.

4.2.2. PRESENTACIÓN AL PARLAMENTO DEL INFORME ESPECIAL DE PROSTITUCIÓN

El día 13 abril de 2005, la Defensora del Pueblo presentó ante la Comisión de Régimen Foral del Parlamento el Informe Especial sobre los "Derechos Humanos y la Prostitución en Navarra".

La presentación del Informe tuvo un gran eco en los medios de comunicación en primer término

por la propia naturaleza de la materia y en segundo lugar por la polémica a la que dio lugar en relación a la falta de control e inspección fiscal de los locales de alterne.

En su intervención la Defensora del Pueblo justificó las razones que nos llevaron a priorizar la actuación en esta materia.

"Al ser el ejercicio de la prostitución una actividad clandestina, exenta de regulación, genera un submundo propio que podríamos definir como "alegal" que en muchas ocasiones ampara situaciones de explotación de las personas que la ejercen, y el menoscabo de sus derechos humanos más elementales.

Por otra parte, el propio reproche social que esta actividad genera, (con frecuencia no exento de hipocresía), contribuye a que las afectadas no se sientan socialmente legitimadas a reclamar sus derechos como el resto de los ciudadanos aún cuando sean sometidas a abusos de toda índole. No es de extrañar, por tanto, que en dicho contexto afloren las más degradantes situaciones de indefensión y discriminación con frecuentes atentados contra la libertad y malos tratos. Esta situación adquiere especial gravedad en el caso de menores y e inmigrantes en situación irregular.

Incluso en el limitado porcentaje de casos en que es aceptada de forma realmente libre, la prostitución no escapa a los condicionantes que la convierten en una de las situaciones más degradantes de la condición humana y de una enorme vulnerabilidad para la defensa de sus derechos.

La frivolidad de esta realidad no disminuye la gravedad de esa vulneración, por más que el colectivo de personas que trabajan en la prostitución sexual constituya una minoría o por insensible que una parte de la sociedad pueda ser ante casos evidentes de forzada segregación social.

Una sociedad democrática y socialmente avanzada no debe tolerar que su bienestar se alcance a costa de las personas y en detrimento de otros seres humanos, ni debe permitir que los derechos básicos sean objeto de compraventa.

Si no lo hacen las Instituciones, dudo que alguien mueva un dedo para garantizar los derechos de estos ciudadanos y ciudadanas.

Cuando nos enfrentamos a un problema de tan enorme complejidad socioeconómica y con tal impacto en los derechos humanos, su abordaje no puede centrarse en la pasiva reacción a improbables reclamaciones individuales ni debe limitarse a una actuación caso a caso.

Son precisamente situaciones como ésta, en las que coexisten indefensión y una limitada sensibilidad social, las que más justifican la intervención de oficio por parte de las Instituciones en general y de la Defensora muy en particular. Así lo entendió este Parlamento al otorgar a la Institución, a través de su Ley reguladora, las competencias oportunas para la actuación de oficio y la elaboración de Informes Especiales como el presente”.

En su comparecencia ante el Parlamento, la Defensora desgranó los distintos apartados del Informe e hizo referencia a la dificultad de su abordaje:

“Es precisamente esta situación heterogénea la que dificulta consensuar una estrategia global única, razón por lo que hoy en día coexisten en el ámbito internacional, de nuestro entorno más cercano, sistemas prohibicionistas, reglamentistas y abolicionistas, todos los cuales, a pesar de su buena intención, presentan importantes inconvenientes que se reflejan en el Informe junto a una amplia visión del tratamiento normativo de la prostitución en los diferentes países de nuestro entorno.

La línea divisoria entre ambos campos es la distinción entre «prostitución libre» y «prostitución forzada».

Pero, con independencia del debate socioeconómico o incluso ético sobre las causas que llevaron a la mujer a iniciarse en este campo, de lo que no cabe duda es los graves efectos que la misma acarrea: exclusión familiar y social, graves problemas de salud física y psíquica, violencia, drogadicción.

Resulta de especial gravedad el hecho de que una vez se ha ingresado en el mundo de la prostitución, la mujer, o el hombre, pierde casi totalmente la libertad para poder escapar de él, ya que, en la mayoría de los casos, los proxenetas y los dueños de los clubs harán lo imposible por impedirlo;

les va en ello su negocio y disponen de una total impunidad para coaccionar y controlar a la mujer. El abandono de la prostitución se produce, frecuentemente, solo después de haber agotado sus fuerzas por enfermedad o porque ya no reporta ningún beneficio económico al proxeneta”.

En opinión de la Defensora la dificultad de su abordaje no justifica en modo alguno la pasividad que demuestran las Administraciones:

“Una sociedad socialmente avanzada debe tratar de prevenir y romper el círculo vicioso para apoyar a quienes se encuentran enredados en las redes de la marginación”.

Tras presentar las Conclusiones hizo especial hincapié en las **Recomendaciones** contenidas en el Informe Especial:

1. Realizar un estudio integral sobre la incidencia real del problema de la prostitución en Navarra.
2. Elaboración de un Plan Específico de Atención a Personas Prostituidas.
3. Aumentar la investigación y denuncia de la evasión fiscal y de los delitos relacionados, incrementando las inspecciones fiscales a empresarios, locales y proxenetas.
4. 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.
5. Para perseguir más eficazmente los delitos cometidos en este sector mejorar la coordinación entre los distintos cuerpos policiales.
6. Formar a funcionarios en temas específicos de prostitución implicándolos en la prevención de la violencia y malos tratos contra personas prostituidas.
7. Mejorar la información y el acceso a la justicia de las personas prostituidas en el caso de que deseen interponer una denuncia.

En su intervención la Defensora no eludió tampoco hacer referencia a la polémica pública producida por la referencia en el Informe a que “en el terreno fiscal debemos acabar con el escenario de permisividad legal en el que operan estos negocios”, aspecto este que fue tachado de frívolo por el titular del Departamento de Economía y Hacienda. Al respecto la Defensora manifestó:

“En primer lugar aclararemos que los datos en los que se basa el informe corresponden al año 2003 y por tanto no han podido tomar en consideración las recientes e incipientes iniciativas del Departamento de Hacienda, iniciativas que en todo caso confiamos que no tengan carácter anecdótico y realmente se correspondan con una decidida política de persecución del fraude fiscal en este sector.

Como el propio Consejero reconoce no fue hasta el año 2004 cuando por primera vez su Departamento incluyó, al parecer, entre sus objetivos la intervención en los mal llamados “alojamientos”. Y tan solo muy recientemente se ha realizado una primera y hasta el momento única denuncia por delito fiscal a un club de alterne.

Por otra parte, y tal como manifesté en escrito personal al Consejero, ha de tomarse en consideración que el Informe se centra principalmente en la vulneración de los Derechos Humanos y no pretendía ni podía ser exhaustivo en el análisis de todos y cada uno de los factores y consecuencias del problema. Si así lo creyera oportuno el Parlamento esta Defensora no tendría inconveniente alguno en ampliar el contenido de este informe especial con cuanta información adicional se disponga sobre la actividad inspectora en materia laboral o fiscal”.

La intervención concluyó con un ruego:

“Es imprescindible que las Administraciones Públicas en general y este Parlamento en particular se impliquen de manera más activa en la búsqueda de soluciones a la problemática de la prostitución”.

“En definitiva se trata atender las necesidades sociales y sanitarias de las prostitutas, haciendo respetar sus derechos como seres humanos libres, y en paralelo de hacer la vida imposible en Navarra, mediante la presión fiscal y policial, a quienes se lucran explotando a ciudadanos en situación de indefensión”.

No es posible dar soluciones individuales a situaciones de vulnerabilidad colectivas. La gran movilidad que se observa en este sector traspasa los límites territoriales y hace necesaria una acción concertada con comunidades autónomas limítrofes.

Ante situaciones de indefensión como estas, en las que es difícil que se presenten reclamaciones individuales, es donde se hace imprescindible la actuación de oficio por parte de las Instituciones y en especial de esta Defensora. Si no lo hacen las instituciones, ¿quién lo hará?

Como es tradicional el Informe Especial los “Derechos Humanos y la Prostitución en Navarra” fue publicado por nuestra Institución y también fue divulgado a través del Boletín Oficial del Parlamento N° 72 de 30 de junio de 2005. Puede accederse también al mismo a través de nuestra página web:

www.defensora-navarra.com/espanol/publicaciones.html

4.2.3. ACTIVIDADES DE IMPULSO DE LOS DERECHOS DE LA MUJER

Como viene siendo tradicional, también en el año 2005 la Defensora del Pueblo ha prestado una atención prioritaria al impulso de los derechos de la mujer, dando continuación a las iniciativas de años anteriores, y sumando sus esfuerzos a los de las restantes instituciones y organizaciones, particularmente en el ámbito de la lucha contra la violencia de género.

Toda valoración general de la situación actual de los derechos de la mujer presenta sin duda un importante bagaje de luces y sombras.

Son indudables los logros alcanzados por nuestra sociedad en el reconocimiento formal de los derechos de la mujer, en el acceso a la Educación y Cultura, o en el acceso a todo tipo de trabajos tradicionalmente vedados.

Se ha incrementado de manera notable la sensibilización social frente a los malos tratos y han aumentado los medios dispuestos para la asistencia a las víctimas. Las recientes medidas legales adoptadas frente a la violencia de género parecen haber comenzado a dar sus frutos. Desde la aprobación de la Ley Integral contra la violencia de género en España el número de mujeres asesinadas ha bajado un 12%, las denuncias han aumentado un 18% y el porcentaje de denuncias retiradas ha bajado del 12% al 10%.

Estos avances son innegables pero, por su papel garantista, la Defensora del Pueblo tiene la obligación de exigir que se respeten los derechos de todos y cada una de las ciudadanas y todavía falta bastante para ello.

A pesar de los avances en el 2005 todavía en España 62 mujeres murieron asesinadas, 3 de ellas en Navarra. Queda mucho por hacer en materia de prevención: Las campañas de concienciación siguen siendo insuficientes, la cultura dominante y posesiva sigue presente en muchas capas de la sociedad y al modelo educativo de las escuelas todavía le hace falta madurar para llegar a alcanzar una auténtica coeducación.

En Navarra hay que seguir reforzando los medios para la asistencia a las víctimas y corregir las importantes insuficiencias en materia de protección que todavía se detectan: La falta un Juzgado específico de Violencia de Género, los escasos medios con los que se cuenta en los juzgados impiden lograr la agilidad y eficacia requerida y constituyen por tanto una prioridad de intervención.

La frecuente retirada de denuncias por parte de las mujeres maltratadas nos ha de hacer reflexionar ya que en determinados casos puede representar una falta de confianza en el sistema de protección y en cualquier caso nos debiera obligar a establecer un sistema de seguimiento social continuo de las familias en que se haya retirado una denuncia por malos tratos.

Creemos así mismo que es necesario evaluar la eficacia de los programas de atención a maltratados para en su caso proceder a su extensión.

Por otra parte la conciliación entre la vida familiar, personal y profesional es aún una asignatura pendiente. La distribución de las tareas del hogar sigue siendo muy desigual. La mujer se ha incorporado al mundo del trabajo remunerado, sin embargo el hombre no ha aumentado su participación en el ámbito privado. Ello conduce a que la mujer se vea obligada a realizar una doble jornada laboral.

La discriminación en el mundo laboral persiste. De media las mujeres tienen un salario entre un 15% y un 40% menor que el de los hombres, la tasa de paro femenino es del 12% y casi duplica al masculino. El 25% de las mujeres trabaja a tiempo parcial mientras que este porcentaje alcanza solo el 5% en el caso de los hombres.

El acceso a niveles superiores de responsabilidad es otro de los campos en los que la discriminación persiste. Las mujeres representan solo el 24% de los Altos Cargos del Gobierno, y el 32% de los Parlamentarios Forales y solo hay una mujer entre los Consejeros del Gobierno de Navarra. En la empresa la situación es aún peor. En Europa solo el 10% de los puestos de alta dirección están ocupados por mujeres. En España es tan solo 5%.

La presencia de la mujer en puesto de responsabilidad es esencial. Mientras no tengan más presencia en la toma de decisiones, la desigualdad seguirá existiendo en todos los ámbitos de su vida.

La mujer sigue siendo la cuidadora de los hijos, y esta sociedad continúa cargando fundamentalmente sobre los hombros de la mujer la

atención y cuidado de los familiares dependientes: ancianos, enfermos mentales, discapacitados, etc.

Preocupa especialmente la doble discriminación que llega a padecer la mujer inmigrante en nuestra Sociedad, sometida a los trabajos más precarios y enfrentada a un dilema entre los valores de su cultura de origen y los de la sociedad de acogida. Las Administraciones Públicas deben garantizar el acceso a la formación a todas las inmigrantes para evitar que esta situación de discriminación persista y deben velar por que se garanticen, en todo caso, sus derechos constitucionales que han de ser entendidos como valores mínimos de consenso, y ello con independencia de sus propios valores culturales.

Confiamos en que la reciente aprobación por el Gobierno del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres contribuya a mejorar la situación en esta importante responsabilidad social y que no se quede en una mera declaración de intenciones sino que realmente se dote de los medios necesarios para lograr una intervención social eficaz.

4.3. MAYOR

En relación a la defensa de los derechos de los mayores las actuaciones realizadas han sido las siguientes:

4.3.1. ATENCIÓN DE QUEJAS REFERENTES A MAYORES

Si bien nuestro sistema de información no permite cuantificar de forma optima las quejas atendidas referentes al colectivo de mayores si permite detectar los ámbitos principales de problemas que en concreto y por orden de frecuencia se refieren a las siguientes materias:

- Reconocimiento de derecho a prestación.
- Pensiones mínimas.
- Pensiones asistenciales y de viudedad.
- Atención domiciliaria.
- Listas de espera en Sanidad.
- Atención médica.
- Condiciones de estancia en Residencias de la Tercera Edad.
- Procesos de declaración de incapacidades.

Como ha quedado dicho evitaremos la reiteración en el análisis de estas materias y referimos al lector al Capítulo 5, denominado "Valoración general de las materias objeto de queja durante el año

2005 de este Informe Anual, y por ello nos limitaremos a señalar que la situación económica que padecen bastantes de nuestros mayores es radicalmente injusta y refleja sin duda una suerte de discriminación socialmente aceptada, problemática a la que nos referiremos más adelante en este mismo capítulo.

Como viene siendo habitual un ámbito en el que se constata la existencia de diversos problemas es el de Bienestar Social, tanto en lo relativo al acceso a plazas en Residencias como y sobre todo a la insuficiencia de la Atención Domiciliaria. Otro tanto ocurre con la atención sanitaria.

Como es bien conocido los mayores presentan un elevado nivel de tolerancia y comprensión ante las carencias del sistema público y una dificultad añadida de accesibilidad, y no solo física, a la hora de presentar quejas, razón que justifica su consideración como colectivo vulnerable en el cual la actuación de nuestra Institución debe ser especialmente proactiva.

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

El día 19 abril de 2005 la Defensora del Pueblo formalizó su presentación a la Comisión de Régimen Foral del Informe Especial sobre "La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra".

La realización de este Informe, que supera las 400 páginas, resultó especialmente laboriosa y para su elaboración se contó con la colaboración del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra mediante un amplio trabajo de investigación centrado en la situación actual de la "Atención de las personas mayores en Navarra" y que fue financiado por nuestra institución mediante el oportuno Convenio.

En su comparecencia la Defensora justificó la oportunidad de la elaboración del citado Informe Especial:

"A través de las quejas que llegan a la Institución, conocimos la penosa y compleja vía que la persona mayor recorre desde que se siente incapacitado hasta que logra algún tipo de apoyo social en su propio hogar; el doloroso proceso por el cual se ve obligado con demasiada frecuencia a aceptar con resignación su ingreso en una residencia; las grandes esperas para acceder a la misma y las consecuencias individuales,

familiares y también económicas que representa ese ingreso incluso después de su fallecimiento.

Constatamos que la crisis de los cuidados informales unida a la insuficiente ayuda domiciliaria impulsa a muchas familias a demandar indebidamente el ingreso en Residencias, en contra de los deseos más íntimos de la mayoría de los ancianos.

Comprobamos que en tanto siguen existiendo importantes listas de espera para plazas de asistidos, todavía hoy, un alto porcentaje de las plazas de las residencias de titularidad pública están ocupadas por ancianos válidos, si bien esta tendencia parece estar modificándose.

Visitamos varias residencias y comprobamos personalmente que su régimen de funcionamiento dista todavía mucho del que sería deseable. En algunas de ellas, incluso los ancianos sin limitación física o psíquica alguna eran tratados como menores de edad, con actitudes de sobreprotección que contribuyen a incrementar su dependencia y restringen su libertad, debiendo atenerse a rígidas normas no escritas amparadas en criterios, no siempre justificados, de seguridad o convivencia interna.

Nos llamó la atención que, mientras se asiste a la expansión de las residencias privadas mercantiles, que al parecer resultan rentables, se constatan las grandes dificultades financieras por las que atraviesan las residencias "sin ánimo de lucro" hasta el punto de que, según nos manifestaron, ello les impide afrontar las inversiones mínimas necesarias para adaptar sus instalaciones. Ello nos llevó a analizar el tipo de relación que la Administración Foral mantiene con cada una de ellas y los criterios con que se ofrecen o deniegan las subvenciones y las tarifas empleadas".

En su valoración general de la atención a los mayores dependientes en Navarra la Defensora señaló que nos enfrentamos a una realidad llena de luces y sombras:

"Si bien podemos afirmar que, en términos comparativos, la situación de las personas mayores en nuestra comunidad es mejor que la de otras regiones españolas, este dato no nos permite acallar que la atención a los mayores dependientes en Navarra dista mucho de ser adecuada y las prestaciones que el sistema ofrece están aún lejos de los que se brindan en los países socialmente avanzados.

Si queremos seguir avanzando, no debemos permitir que nuestras ojos se acostumbren al drama cotidiano que sufren muchos ancianos y

sus familias. Y digo drama porque no merece otro calificativo el sentimiento de fracaso personal y social que tienen muchos ancianos cuando, por unas u otras razones, se ven abocados a abandonar su hogar y sus referencias vitales para ingresar en una residencia.

Lo mismo ocurre con muchas familias cuyos ancianos requieren de continuos cuidados y que, por unas u otras razones, se sienten incapaces de poder prestar.

En torno a la dependencia se agolpan muchos de los sentimientos más angustiosos que una persona puede experimentar a lo largo de toda su vida, tanto en el propio anciano como en sus familiares. Una amalgama de sentimientos que van desde la impotencia hasta la culpabilidad pasando por la incompreensión.

Un significativo número de familias que se ven en tal situación se sienten defraudadas. Las prestaciones domiciliarias son muy limitadas, cuando no ridículas, las listas de espera se hacen interminables, y el régimen de ayudas económicas es tan complejo e insuficiente, y en ocasiones injusto, que "a muchas familias les resulta difícil de creer que eso sea todo lo que se les puede ofrecer".

No debemos tranquilizar nuestras conciencias diciendo que hacemos lo que podemos. "Simplemente; no es del todo cierto".

Como no podía ser de otra manera la comparecencia se centró en gran medida en la necesidad de articular un nuevo sistema de protección de la dependencia:

"Las Administraciones Públicas deberán sin duda adoptar importantes decisiones para garantizar la atención a la dependencia mediante un sistema que no puede continuar por más tiempo asentado en un modelo de beneficencia pública de carácter graciable. Por tanto, a medio y largo plazo, es necesario desarrollar un nuevo sistema universal, equitativo y solidario, pero también un sistema que garantice su viabilidad financiera futura".

Pero en todo caso, aquí y ahora, la situación de la dependencia de nuestros mayores no admite demoras:

"En el ámbito competencial de servicios sociales se dispone de competencias plenas por lo que no cabe argüir que nos encontramos a la espera de que en el nivel superior se adopten las decisiones oportunas sobre el modelo de futuro, y que pudieran no llegar a materializarse".

Por ello la Defensora consideró oportuno formular diversas Recomendaciones para su aplica-

ción a corto y medio plazo y en el ámbito competencial de las Administraciones Públicas de Navarra, que de forma muy resumida hacen referencia a:

1.º Regular con rango de ley las políticas forales sobre dependencia para que las prestaciones sociales básicas constituyan derechos exigibles por los ciudadanos y dejen de tener carácter benéfico o graciable.

2.º Señalar la urgente necesidad de implementar un plan de prevención de la dependencia.

3.º Incrementar de forma sustancial la atención domiciliaria, tanto social como sanitaria, como máxima prioridad en la atención a la dependencia.

4.º Desarrollar nuevos sistemas de fomento, inspección y evaluación de la calidad de los centros y servicios de atención a los mayores, que incluyan una detallada regulación del régimen sancionador y la potenciación de los sistemas de inspección.

5.º Establecer procedimientos y sistemas que garanticen respeto a los derechos de los mayores dependientes como ciudadanos adultos y libres.

6.º Revisar y hacer transparente la política de financiación y concertación de Residencias, para garantizar la calidad y viabilidad de todos los centros.

7.º Incrementar la cuantía de las ayudas destinadas a plazas asistidas a fin de reducir las contribuciones económicas que asumen a su cargo los usuarios y sus familias.

8.º Desarrollar políticas activas de fomento de empleo en el sector de la atención a la dependencia.

La Defensora profundizó en cada una de las Recomendaciones y, dado su carácter estratégico, se detuvo en particular en los servicios domiciliarios sobre los que llegó a formular recomendaciones específicas adicionales a las contenidas en el propio Informe Especial, y que fueron las siguientes:

a) Incrementar de forma sustancial los recursos destinados a la atención domiciliaria a las personas mayores, tanto en el plano social como sanitario, de tal forma que aspiremos a que los servicios ofertados puedan al menos duplicarse, a corto y medio plazo.

b) Corregir las deficiencias detectadas en los criterios y baremos a aplicar en la concesión de ayudas económicas para atención a domicilio durante el año 2004.

c) Regular la atención domiciliaria mediante una Ley Foral, que, defina las prestaciones sociales mínimas o básicas que han de ser garantizadas en todos los municipios de Navarra, que revise las actuales modalidades de prestación directa y ayuda económica, establezca sistemas homogéneos de evaluación de la necesidad de cuidados, los porcentajes máximos de aportación económica de los usuarios en función de niveles de renta, así como los sistemas de control para garantizar que la aportación económica realizada por las Administraciones Públicas revierta realmente sobre el anciano en forma de prestaciones directas, objetivas y de calidad contrastada.

d) Establecer mecanismos que garanticen la coordinación de la atención domiciliaria entre los Servicios Sociales de Base y los Equipos de Atención Primaria de forma que se asegure, mediante la gestión conjunta de los casos, que todos y cada uno de los ancianos dependientes existentes en la zona cuenten con un Plan de Cuidados integral. Para lograrlo deberán habilitarse nuevas fórmulas de cooperación entre los Departamentos del Gobierno de Navarra y las Entidades Locales.

Igualmente la Defensora destacó en su intervención que el informe de la Universidad Pública alude a varios hechos relativos a la financiación y titularidad de las Residencias que cuando menos resultan llamativos:

“El Instituto Navarro de Bienestar Social concede mayores cuantías por plaza concertada a entidades de carácter lucrativo que a entidades sin ánimo de lucro, sin que se conozcan los criterios objetivos sobre la calidad del servicio que sirvan de base para fijar las cuantías de los conciertos.”

El número de plazas concertadas de titularidad municipal es muy inferior a su peso relativo en el sector y ello a pesar de que las plazas residenciales de titularidad municipal están más dispersas geográficamente y por su carácter público debieran ser priorizadas de cara a su concertación según la normativa vigente.

Las residencias con carácter no lucrativo reciben su financiación pública fundamentalmente a través de la ayuda que perciben las personas que residen en ellas. No debemos olvidar que a diferencia de las ayudas, los conciertos se establecen con la entidad titular cada cierto período de tiempo, asegurando así a la residencia los ingresos para dicho plazo. Las ayudas favorecen de forma más directa a los residentes y los conciertos a los titulares del establecimiento.

La cantidad final que abonan los usuarios que reciben financiación pública es distinta según la

modalidad por la cual se financia la plaza: si es pública o concertada o si es a través de ayuda por estancia en centro ajeno”

“Este modelo de financiación o compra de servicios no resulta equitativo ni para los usuarios ni para los titulares de los establecimientos y parece favorecer a la iniciativa privada de carácter lucrativo sin que se haya demostrado además una conexión directa y objetiva con el nivel de calidad del servicio prestado”

A la vista de estos hechos incontestables la Defensora del Pueblo recomendó:

“Que se proceda a una completa redefinición de los actuales sistemas de financiación de plazas residenciales. Como posible fórmula se propone regular mediante una normativa específica un sistema unificado de conciertos y o convenios que garantice la equidad en las aportaciones de los usuarios, que priorice a los centros públicos y a las entidades sin ánimo de lucro y que incentive financieramente la mejora de calidad a través de estándares públicos y transparentes”

Como es habitual la Defensora finalizó su intervención con un ruego a los Srs. Parlamentarios:

“La atención social no puede continuar por más tiempo teniendo carácter graciable. “El tiempo de la beneficencia pública ya ha pasado”. Está en manos de este Parlamento, en definitiva en manos de todos ustedes, alcanzar el consenso que la sociedad demanda para que la atención a la dependencia de nuestros mayores llegue a constituir un derecho exigible”

Como es tradicional el Informe Especial sobre “La atención a la dependencia de los mayores en Navarra” fue publicado por nuestra Institución en edición doble en castellano y en euskera y también fue divulgado en tres volúmenes del Boletín Oficial del Parlamento Nº 94.1, 94.2 94.3 de 28 de septiembre de 2005. Puede accederse también al mismo a través de nuestra página web:

www.defensora-navarra.com/espanol/publicaciones.html

4.3.3. ACTIVIDADES DE IMPULSO DE LOS DERECHOS DEL MAYOR. “LA CARTA DE DERECHOS DEL MAYOR”

Como no podía ser de otra manera, el impulso y defensa de los derechos de los mayores constituye también una de las prioridades de intervención de la Defensora del Pueblo de Navarra.

A lo largo del año la Defensora ha tenido oportunidad de participar en diversos encuentros con colectivos y asociaciones de Mayores.

También dichas reuniones ha sido de gran utilidad para darnos a conocer a los mayores que, junto con los estudiantes, es uno colectivo que menos conoce la Institución (Ver Capítulo 8.1 Conocimiento de la Institución por parte de la población).

Estos encuentros nos han permitido captar una vez más las principales preocupaciones del colectivo, puestas de manifiesto en el proceso de elaboración de la Carta de Derechos Ciudadanos, y lo que es más importante nos ha permitido constatar la situación de amargura y resignación con la que se enfrentan a la pérdida de protagonismo familiar y social que, cada día más, padecen los mayores.

En la Sociedad actual los mayores han ido perdiendo protagonismo social y sus derechos no siempre se respetan. No es nada infrecuente que los mayores sean tratados como menores de edad y pierdan incluso la libre elección de sus propias opciones vitales y que los demás decidan por ellos: el lugar en el que va a vivir, los muebles de su habitación, etc. y a veces incluso el destino de sus recursos económicos.

Las razones que han conducido a esta situación son sin duda diversas. Actualmente los valores tradicionalmente asociados a la vejez se minusvaloran, pero, no debemos olvidar que a lo largo de la historia esto no siempre ha sido así, ya que en el pasado los mayores tenían una enorme influencia social.

En estos momentos sin embargo podemos afirmar con toda rotundidad que "La sociedad discrimina a los mayores." Hoy en día aceptamos como normal múltiples situaciones que no son más que formas diversas de discriminación por edad, que no se diferencian mucho de las formas de discriminación por sexo que hemos conocido en el pasado.

Aceptamos como normal que los mayores cuenten con menos recursos económicos, que se les prohíba incluso realizar una actividad remunerada, que puedan ser excluidos de una póliza de seguro, que en muchas ofertas de trabajo incluyan cláusulas discriminatorias por edad (Abstenerse mayores de 45 años) que a los mayores no se les apliquen determinados tratamientos u operaciones, argumentando que "A su edad no merece la pena", etc., etc.

A los mayores, como a todos, les preocupa sentirse útiles y percibir que su opinión es tenida en cuenta por la sociedad y no que se les aparca y se les condena a la invisibilidad social.

Como colectivo, los propios mayores son los primeros que deben cambiar su forma de pensar y actuar, tanto a nivel individual (esforzarse por mantenerse activo, no aceptando como normal que se decida por ellos etc.) como a nivel colectivo implicándose y participando más activamente en la vida social.

Pero en este empeño los mayores necesitan el apoyo de las Instituciones y de los colectivos sociales más comprometidos. "No es lícito que los mayores continúen siendo socialmente invisibles".

Por eso desde nuestra Institución desde finales del año 2005 venimos trabajando en el proyecto de promover la elaboración de una "Carta de Derechos del Mayor" y en impulsar una "Campaña contra la discriminación por Edad" que se pretende desarrollar a lo largo del 2006.

Siguiendo la pauta marcada por otras organizaciones la Institución de la Defensora ha elaborado una propuesta básica de Carta de los Derechos del Mayor en Navarra, que permita recoger todos aquellos aspectos que contribuyan a garantizar para los mayores el efectivo cumplimiento de sus derechos básicos, reconocidos a todas las personas en la Constitución Española, así como de los principios de la Declaración de los Derechos Humanos para las Personas de Edad: Independencia, Dignidad, Autorrealización, Asistencia, Participación.

Pretendemos poner en marcha un proceso participativo y descentralizado por las principales localidades de Navarra para promover un consenso con las Asociaciones y Colectivos de Mayores.

Necesitamos conocer como se sienten los mayores y como perciben que se respetan sus derechos en la actualidad, y queremos saber a que aspectos conceden más importancia y que derechos aspiran a conseguir a medio plazo. Para ello hemos diseñado una metodología de encuesta para recoger su opinión.

Creemos que los mayores se han ganado con creces el derecho a no sentirse solos, el derecho a sentirse útiles y a que se aprovechen sus capacidades y experiencia, el derecho a sentirse autosuficientes y a contar con las ayudas precisas para ello. Y creemos también que los mayores tienen el derecho y la obligación de participar más activamente en la vida social y política de la comunidad de la que forman parte.

4.3.4. SEGUIMIENTO INFORME DE DEPENDENCIA.

Transcurrido menos de un año desde la presentación del Informe Especial mostramos nuestra

satisfacción porque todo indica que, a corto plazo, va a ser una realidad nuestra Recomendación de que la atención a la dependencia deje de tener carácter benéfico y se transforme en un auténtico derecho exigible. El alto grado de consenso social detectado tras la presentación del Proyecto de Ley de "Promoción de la autonomía personal y la atención a las situaciones de dependencia" y sobre todo la razonable voluntad de cooperación demostrada por las distintas Administraciones Públicas nos hacen concebir buenas esperanzas al respecto.

Es indudable que habrán de superarse las dificultades económicas y competenciales que sin duda surgirán a lo largo del proceso pero no debemos olvidar que la Sociedad ha acogido este proyecto como un logro social incuestionable y nos exigirá a todos que seamos capaces de llevarlo adelante, eso sí, con todas las modificaciones que sean precisas para lograr un alto grado de consenso.

No podemos decir lo mismo sobre las actuaciones realizadas hasta el momento en materia de prevención de la dependencia, cuya urgente necesidad reiteramos en nuestro Informe Especial. "Si no queremos enfrentarnos a la situación a la que se han visto abocados los países nórdicos no podemos conformarnos con añadir años a la vida sino que debemos preocuparnos de añadir vida a los años". Mejorar la calidad de vida de nuestros mayores pasa por invertir en programas de prevención y atención temprana a los factores sanitarios y sociales que llevan a la dependencia.

Hasta el momento no hemos apreciado cambios significativos en la política de atención domiciliaria, que consideramos debe incrementarse de forma sustancial, ni se ha logrado establecer una normativa de mínimos que garantice la equidad territorial en la prestación de este servicio considerado por el expertos como de máxima prioridad. Siempre se destaca el hecho de que la atención social domiciliaria es manifiestamente insuficiente pero muchas veces se olvida que también la atención sanitaria a domicilio es muy mejorable. A este respecto también queremos denunciar el hecho de que sigan sin darse pasos significativos para garantizar la coordinación sociosanitaria en el ámbito primario entre los Centros de Salud y los Servicios Sociales de Base. La carencia de planes, programas y protocolos de coordinación a nivel primario impide la prevista gestión de casos y la aplicación de Planes de Cuidados Personalizados y auténticamente integrales.

Continuamos a la espera del nuevo Plan Gerontológico prometido por el Consejero de Bienestar Social y confiamos que incorpore las

Recomendaciones formuladas en nuestro Informe Anual y que hasta el momento no han recibido la atención que consideramos merecen. Comprendemos las razones argumentadas por el Consejero para aplazar su presentación, al parecer con la intención de incorporar en el mismo las consecuencias de la futura Ley de Dependencia, pero consideramos que ello no es óbice para acometer sin demora la revisión de la actual política de financiación y concertación de Residencias, a fin de garantizar la transparencia, calidad y viabilidad de todos los centros.

4.4. SALUD MENTAL

4.4.1. QUEJAS EN MATERIA DE SALUD MENTAL

Las quejas en materia de Salud Mental son cada día más frecuentes y se centran sobre todo en la falta de recursos de internamiento de larga duración para casos graves y en la carencia de alternativas terapéuticas adecuadas para los trastornos de personalidad. Son también relativamente frecuentes las demandas de recursos de rehabilitación, y comienzan a llegar con cierta regularidad quejas de ciudadanos que conviven con vecinos que presentan importantes problemas sociales y de comportamiento, situaciones que con frecuencia esconden importantes problemas de salud mental unida a desamparo o exclusión social.

Por lo que hace referencia a la demanda urgente de plazas residenciales de larga estancia nos limitaremos a reproducir una queja tipo ya que entendemos que nada refleja mejor la esquizofrénica situación en la que se encuentran los familiares de estos pacientes:

Expediente 05/37

Extracto de la queja:

En febrero de 2003, solicitaron a Bienestar Social el ingreso de su madre en una residencia donde pudiera ser tratada adecuadamente. Transcurridos dos años sigue en lista de espera, porque, tal y como les informan desde ese Departamento no hay plaza en ninguna residencia.

Respuesta de la Administración:

"En relación con su escrito de 23 de febrero de 2005, referente a la queja presentada por doña _____ (expediente 05/37/S), relativo a la situación de necesidad de una plaza residencial asistida en Navarra para su madre doña _____, que padece de esquizofrenia paranoide crónica, tengo a bien manifestarle lo siguiente: .

1.º Con fecha 17 de febrero de 2003, se solicitó, desde el Centro de Salud Mental de Rochapea, el ingreso de doña _____ en un recurso de rehabilitación de larga estancia o, en su defecto, en un recurso residencial. Tal y como se acredita a través de diversos informes médicos, doña _____ padece esquizofrenia paranoide de carácter permanente e irreversible. Tiene, por ello, reconocido un grado de minusvalía del 66%, con efectos desde el 28 de febrero de 2002. Además, está incapacitada por sentencia judicial firme de 4 de abril de 2003, habiendo recaído el cargo de tutor en su hija, doña Sonia Rubio Barrena.

2.º Estudiado el expediente correspondiente, con fecha 28 de abril de 2003 se comunicó a la interesada que, una vez valorada su solicitud, se consideraba como recurso idóneo el ingreso en una plaza residencial en la modalidad destinada a personas con enfermedad mental.

Sin embargo, actualmente el Instituto Navarro de Bienestar Social no dispone de plazas libres, de carácter propio o concertado con las que poder dar atención a las concretas necesidades de esta persona, quedando ésta, por tanto, en lista de espera, a fin de que, en el momento en que exista una plaza, pueda ser atendida.

Como medida alternativa al ingreso en centros propios, y dado el gran número de solicitudes existentes, se ha previsto la posibilidad de conceder ayudas económicas para el ingreso en centros ajenos. Esta posibilidad, sin embargo, se encuentra limitada por dos factores: el primero de ellos es el relativo a que muchos de estos centros se encuentran fuera de Navarra, con los problemas familiares que este alejamiento implica; el segundo es que la posibilidad de concesión de estas ayudas está en función de las posibilidades presupuestarias existentes”.

Como puede comprobarse en este caso, que en modo alguno es excepcional, existen motivos para una seria preocupación, pues en efecto los datos que aporta el informe remitido por la Administración coinciden con lo afirmado por la reclamante. La enferma se halla en lista de espera desde hace dos años sin que en todo ese tiempo, que ya es bastante considerable, la Administración Foral haya buscado y encontrado alguna solución razonable a los graves problemas denunciados.

Pero también es sumamente preocupante conocer que esas listas de espera la forman “gran número de solicitudes”, como dice el informe rubricado por el propio Consejero de Bienestar Social, que precisan una atención especializada en régi-

men de asistidos por graves problemas de enfermedad mental, y que, conociendo tales datos, la Administración Pública responsable de los Servicios Sociales no haya planteado, al menos, soluciones parciales, incluso aunque fueran puramente económicas, que pudieran paliar en parte la situación de los enfermos y sus familias. Sin embargo nos dice que no hay residencias suficientes ni suficiente consignación presupuestaria a tales efectos. Es decir reconoce palmariamente que hay déficits de plazas residenciales, propias o concertadas, para acoger a estos enfermos, y, además, que no existen ayudas económicas suficientes para que las familias puedan arbitrar otras soluciones.

La conclusión que deducimos de lo expuesto en el informe es que estamos ante una dejación de obligaciones por parte de la Administración Foral respecto de la atención socio-sanitaria a los ciudadanos afectados de graves enfermedades mentales en estado crónico. Esa grave dejación de obligaciones hace recaer sobre las familias las atenciones que precisan los enfermos, cargando sobre ellas la mayor parte de las responsabilidades y costes derivados, pues los servicios sociales creados precisamente para cubrir este tipo de eventualidades resultan del todo insuficientes para las necesidades que tienen los ciudadanos de la Comunidad Foral.

Ciertamente la situación que se nos describe en este caso no resulta nueva pues hemos tramitado en esta Institución quejas análogas a la planteada, lo que motivó que estudiáramos esta temática de oficio, mediante un informe especial sobre las condiciones de la atención socio-sanitaria que desde la Comunidad Foral se presta a los enfermos mentales y a sus familiares.

También son especialmente significativas las quejas en relación a la falta de recursos, atención y tratamiento por parte del Servicio Navarro de Salud para los pacientes con trastorno de personalidad en las que se alega que la Sanidad Pública no oferta un tratamiento adecuado para este tipo de pacientes y se reclama un seguimiento psicoterapéutico continuado o incluso la puesta en marcha de una unidad especializada para dicho tratamiento, tal y como ocurre con los enfermos del Centro de la Seguridad Social de Zaragoza o el centro privado de Málaga.

Consideran los quejosos que la oferta que existe en la Salud pública se limita a visitas psiquiátricas cada dos o tres meses y a un tratamiento exclusivamente consistente en la administración de fármacos, sin que, en ocasiones sea el mismo

profesional sanitario el que atiende al enfermo, con la consiguiente desorientación del mismo.

La respuesta facilitada por la Consejera de Salud resulta manifiestamente insuficiente razón por la que nos hemos visto obligados a reiterar la petición de información.

4.4.2. SEGUIMIENTO DEL INFORME ESPECIAL DE SALUD MENTAL

En marzo de 2004 la Defensora del Pueblo presentó ante la Comisión de Régimen Foral el Informe Especial sobre "La atención a la Salud Mental en Navarra" que contenía diversas Recomendaciones, todas ellas orientadas a relanzar la reforma de la atención a la Salud Mental que en los últimos años se había visto frenada. En dicho informe se señalaba textualmente que:

- "Se ha procedido al cierre de los servicios residenciales hospitalarios antes de la implantación plena de una red asistencial comunitaria alternativa"
- "Los estudios de carga familiar indican que un peso considerable de la atención se trasvasa a las familias sin una dotación de sistemas de apoyo para este colectivo"
- La crisis del sistema surge por una planificación insuficiente en el área de Salud y la carencia de presupuestos para el área sociosanitaria.

El Informe Especial concluía formulando diversas Recomendaciones.

Transcurridos dos años hemos evaluado el grado de aplicación de dichas Recomendaciones y consideramos que sin duda el mayor avance logrado en este tiempo hace referencia a la Recomendación de "Constituir una red de servicios integrados de Salud Mental que desarrolle el espacio sociosanitario". La aprobación e de la puesta en marcha inicial del Programa de Atención a Personas con Trastorno Mental Grave por parte del Departamento de Bienestar Social constituye sin duda un hito importante y largamente demandado.

Acogemos también con satisfacción la inauguración de la nueva Unidad de Hospitalización Psiquiátrica Infanto-Juvenil del Hospital Virgen del Camino.

El avance logrado en la integración laboral es mínimo, por no decir nulo, pero cabe esperar una mejora de la situación si se lleva a efecto, según lo previsto por el Departamento de Bienestar Social, la creación de los Equipos de Formación y Apoyo Laboral contemplados en el Programa de Atención a Personas con Trastorno Mental Grave.

En el Informe Especial de la Defensora se abogaba por que se "Estableciera marcos de actuación y colaboración estables entre los Departamentos de Salud y Bienestar Social y las organizaciones que actúan en la atención a los enfermos mentales en Navarra", sin embargo nos preocupa el hecho de siguen sin mejorarse estas relaciones y sin clarificarse el rol de las distintas instancias.

No se ha llevado a cabo la elaboración de un nuevo Plan Integral. Seguimos apostando, de acuerdo con las recomendaciones de nuestro Informe Especial, porque Navarra se dote un Plan de Salud Mental Integral, que no debe fragmentarse y mucho menos dejarse a la exclusiva responsabilidad del Departamento de Bienestar Social.

A pesar de las reiteradas demandas sigue sin elaborarse el Protocolo de Internamiento Involuntario de las personas con trastornos mentales. Desde la Institución seguimos insistiendo en la responsabilidad que tiene Salud de dar una respuesta adecuada al grave problema de atención en las crisis agudas que facilite la coordinación entre jueces, policía, y la red de salud mental.

Analizaremos con mayor detalle la situación a día de hoy en esta materia y las actuaciones llevadas a cabo.

4.4.2.1. Programa de Atención a Personas con Trastorno Mental Grave y nuevos recursos sociosanitarios

En enero de 2005 el Gobierno de Navarra aprobó el Programa de Atención a Personas con Trastorno Mental Grave que contempla los siguientes programas básicos de actuación:

- Diagnósticos y tratamiento de la enfermedad: Por parte del Departamento de Salud a través de su red de Salud Mental.
- Rehabilitación Psicosocial: Entendida como aquel proceso cuyo objeto es ayudar a las personas con discapacidad por trastorno de enfermedad mental a reintegrarse en la comunidad y mejorar su funcionamiento psicosocial en unas condiciones lo más normalizadas e independientes posibles (Rodríguez A. 1997).
- Rehabilitación Laboral: Proceso cuya meta es ayudar a las personas con discapacidad psiquiátrica en la adquisición, mantenimiento y desarrollo de hábitos, habilidades y destrezas para su integración en el mundo laboral.
- Programa de Intervención Sociocomunitaria: Programa de apoyo en la Comunidad a través de equipos multiprofesionales que trabajan dentro de

su entorno familiar y social las habilidades deterioradas o perdidas a causa de la enfermedad de la persona con T.M.G.

- **Apoyo a las Familias:** Este programa consiste en facilitar información asesoramiento y apoyo sobre habilidades y destrezas, para que los miembros del entorno familiar aprendan como tratar a su familiar con T.M.G. y mejorar la calidad de vida de la propia familia.

- **Alojamiento y Atención Residencial:** Programa alternativo a la permanencia en el domicilio familiar. Cuando se carece del soporte adecuado, este programa ofrece un amplio abanico de alternativas de alojamiento, manutención, cuidados y supervisión para evitar el riesgo de deterioro, marginación y aislamiento de la persona con T.M.G.

- **Protección y Defensa de sus Derechos:** El objetivo de este programa es asegurar y promover la defensa y protección de los derechos tanto en dispositivos de atención y tratamiento como en la vida cotidiana.

El citado Programa contempla así mismo la puesta en marcha de nuevos recursos y la ampliación y reorganización de los recursos existentes:

- **Recursos de nueva creación:**
 - Centros de Rehabilitación Psicosocial (C.R.P.S.) con dos programas diferenciados:

- => Programa de Centro de Día para las personas más afectadas.

- => Programa de Rehabilitación Psicosocial. 325 plazas en 5 centros.

- Equipos de Formación y Apoyo Laboral.
 - 70 Plazas en 3 Centros Residenciales Comunitarios (Residencia Hogar).

- **Ampliación y reorganización de los recursos existentes:**

- Plazas en Residencias Asistidas (R.A.E.M.)

- 12 Plazas en 3 Pisos Tutelados (P.T.E.M.)

- Patronas subvencionadas.

- Otros recursos.

- 2 Equipos de Intervención Socio Comunitaria.

- Programa de Ocio y Tiempo Libre.

Por fin, a lo largo del 2005 hemos asistido, no sin algún sobresalto, al inicio del proceso de puesta en marcha progresiva de estos esperados nuevos recursos sociosanitarios.

En noviembre abrieron sus puertas cuatro Centros de Rehabilitación Psicosocial, en las localidades de Pamplona, Tudela, Estella y Elizondo, y con un total de 230 plazas y se han anunciado el próximo comienzo de las obras de construcción de centros residenciales.

La puesta en marcha de estos nuevos recursos supone sin duda un gran avance si bien no ha estado exenta de polémica, en particular por la externalización, la dependencia de Bienestar Social y sobre todo por el anuncio de que los pacientes iban a tener que hacer frente al copago de determinados servicios. A este respecto la Defensora del Pueblo tramitó un expediente de queja cuyas conclusiones resumimos a continuación:

Por lo que hace referencia a la externalización de los recursos en el Informe se recoge:

“Consideramos que, en comparación con otros dispositivos de rehabilitación de la red de salud mental, la estructura organizativa elegida para este importante servicio público es claramente insuficiente para que pueda cumplir con los niveles de calidad exigibles actualmente, los recursos humanos de los centros de rehabilitación psico-social son escasos en número y con un perfil profesional por debajo de lo deseable, debiendo fijarse además la obligación de cobertura de bajas y sustituciones para que la atención se mantenga adecuadamente”.

En relación con la pretensión de aplicar el copago se manifiesta lo siguiente:

“Desde esta Institución se ha mostrado especial atención y preocupación por el posible cobro de tarifas para tratamientos de rehabilitación a enfermos mentales, pudiendo suponer dicha medida una barrera de acceso al servicio en un colectivo en situación de especial vulnerabilidad”.

“Los Directores de Salud Mental de las 17 CCAA acordaron en las III Jornadas de abril de 2.003 que la rehabilitación en salud mental es un tratamiento sanitario y una prestación universal, no siendo razonable que se cobre a este colectivo por el servicio de rehabilitación, cuando en el informe del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del 2003 se reconocía una gran vulnerabilidad económica a las personas con enfermedad grave, que mayoritariamente viven en hogares con una media de renta inferior a los 600 euros, con padres pensionistas o madres viudas mayores”.

Al solicitar información sobre esta cuestión, el Departamento de Salud se limita a decir que el tratamiento en los Centros de Rehabilitación Psi-

cosocial será a coste cero, omitiendo hacer cualquier valoración sobre ello.

Sin embargo en la resolución 1/2005, de 28 de febrero, por el que se modificaban tarifas, exenciones y bonificaciones por la prestación de servicios gestionados directa o indirectamente por el Instituto Navarro de Bienestar Social, se modificaba el artículo 4 del Acuerdo de 18 de junio de 1997 de la Junta de Gobierno de dicho organismo autónomo, fijando la atención residencial para personas con enfermedad mental en 1114,96 euros mensuales, y en el caso de la atención diurna, unos costes de 121,26 euros mensuales por transporte y comedor para mayores de 18 años, y de 68,59 euros para menores de edad. Establece en el punto 5, el abono de un 90% de la renta per cápita mensual en el caso de atención residencial, y de un 50% en pisos tutelados o funcionales.

Así pues, al inicio de la tramitación del presente expediente, estaba previsto que el sistema de copago se trasladara a las personas con enfermedad mental grave (TMG). Sin embargo, recientemente la Junta de Gobierno del Instituto Navarro de Bienestar Social, en Resolución 3/2005, de 12 de septiembre, por la que se modifica el artículo 4.2 del Acuerdo de 18 de junio de 1997, publicada en el Boletín Oficial de Navarra de 5 de octubre de 2005, ha determinado que la tarifa de los CRPS sea asimilada al criterio que viene observando en los recursos de atención diurna para el resto de colectivos de personas con discapacidad. De esta forma, para la atención rehabilitadora se ha establecido una tarifa 0 y, únicamente en el caso de las personas que acudan a la actividad de centro de día, se ha establecido una tarifa para el servicio de comedor de 63 €/mes, aunque se garantizará que ninguna persona se quede sin recibir el servicio por no tener los recursos necesarios para ello.

A la vista de estos hechos la Resolución de la Defensora concluye:

“Se rechaza por tanto finalmente el cobro de tarifas por los Centros de Rehabilitación Psicosocial, que eran inicialmente las fijadas en la resolución 1/2005 para recursos del sector de la tercera edad y discapacidad, asumiendo las prestaciones de rehabilitación y sociosanitarias para las personas con TMG en su cartera de Servicios, en desarrollo del artículo 20 de la Ley 16/2003, lo mismo que asume los programas de Centro de Día de la Clínica de Rehabilitación, incluyéndose como prestación universal para las personas con TMG, a fin de no vulnerar los derechos de las personas con EMG reconocidos en la Legislación: artículos 9, 14, 43 y 49 de la Constitución, Ley

14/86 y Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud”.

“Esta Institución no puede más que acoger favorablemente ese cambio de criterio, pues en otro caso se produciría una clara diferencia en las posibilidades de acceso de personas con TMG, según su situación socioeconómica y familiar, de forma que el copago podría disuadir a afectados que vivan solos o en pensiones, no garantizándose la igualdad y la universalidad con estos mecanismos de pago”.

En cuanto a la responsabilidad del Departamento de Salud en el funcionamiento de los programas de Rehabilitación Psicosocial el Informe de la Defensora contenía las siguientes reflexiones y consideraciones:

“Esta Institución ya denunció el año 2003, en su Informe Especial sobre la Atención a la Salud Mental en Navarra, una crónica falta de entendimiento entre los Departamentos de Salud y Bienestar Social, paliada en parte desde la aprobación del Plan Foral de Atención Socio Sanitario, los problemas de coordinación que se detectan y son traducidos en quejas reiteradas de ciudadanos. Los propios informes recibidos muestran esa realidad pese a la aparición de dicho plan.

“Resulta necesario que se garantice la máxima implicación y responsabilidad del Departamento de Salud, no pudiendo dejar que el plan se fragmente o quede bajo la exclusiva responsabilidad del Departamento de Bienestar Social, siendo necesaria una coordinación transversal para la búsqueda de la mejor calidad de vida posible para las personas con enfermedad mental”.

La respuesta del Departamento de Salud, transcrita literalmente en los antecedentes de la presente resolución, es claramente insuficiente, no concretando los aspectos precisos y sustanciales que le planteamos, e incluso, contradiciendo varios de los extremos que aborda Bienestar Social en su informe.

Por su parte, el Departamento de Bienestar Social, comenzando por dejar claro que los Centros de Rehabilitación Psicosocial se inscriben dentro de los Servicios Sociales Especializados, y su marco de desarrollo es la atención sociosanitaria, considera que la responsabilidad del recurso es del Instituto Navarro de Bienestar Social, pero en su desarrollo y ejecución se abre a la participación del Departamento de Salud en lo relacionado con la atención a la persona usuaria y su seguimiento.

Y en este sentido el Departamento de Bienestar Social informa literalmente:

“A fin de garantizar la debida coordinación entre ambos Departamentos, se han establecido los siguientes procedimientos de coordinación:

- *Creación de una Comisión Directora del Programa de Trastorno Mental Grave en la que participan ambos Departamentos.*

- *Creación de una Comisión Técnica del Programa de Trastorno Mental Grave en la que también participan ambos Departamentos.*

- *Previsión en los pliegos de cláusulas técnicas que rigen el concierto de una comisión de seguimiento del mismo, formada por dos personas del INBS, dos personas de Salud Mental y dos personas de la entidad adjudicataria.*

Otros procedimientos de coordinación en los que se está trabajando con la Subdirección de Salud Mental son los siguientes:

- *Designación de un dispositivo de la Red de Salud Mental como referente para coordinar aspectos de carácter general (protocolos, instrumentos, procesos asistenciales, seguimiento y evaluación de la puesta en marcha, mejoras a aplicar).*

- *Implicación en el desarrollo del programa de atención a cada persona de los profesionales de la red de Salud Mental responsables del área sanitaria (admisión/acogida, evaluación, elaboración del plan de atención individualizada, seguimiento durante el desarrollo de los programas, alta de personas usuarias...”*

A la vista de lo manifestado por ambos Departamentos la Institución del Defensora del Pueblo se reafirma en su tesis y afirma:

“Como ya expuso esta Institución en el referido informe, la integración de los servicios sanitarios dirigidos a la enfermedad mental con otros servicios de naturaleza no sanitaria pero necesarios para cubrir la deficiente adaptación a la vida ordinaria de los enfermos mentales crónicos y para apoyar a sus familias y cuidadores han de integrar servicios sanitarios dirigidos al cuidado de la enfermedad mental y prestados, bien desde el mismo recurso, bien desde otros más generales mediante estrategias de coordinación. Por otro lado, un mismo usuario puede necesitar diversos servicios (residenciales, de ocio, laborales, sanitarios,...), es decir un “paquete” de servicios socio-sanitarios altamente individualizado, lo que complica la estrategia de coordinación y obliga a

pensar en otros términos (gestión de casos, gestión de recursos”).

“La diversificación de los servicios que los enfermos mentales requieren y las carencias del sistema vigente en nuestra Comunidad, no tanto por dificultades sanitarias como por diferenciación de los espacios de responsabilidad y criterios económicos en el desarrollo de los programas de actuación, deben llevar de forma urgente a la definición de un espacio de actuación claro, unívoco, definiendo el marco de responsabilidad pública y posible participación de la iniciativa privada –particular o asociada– en la atención a los enfermos mentales, y definiendo la actuación a desarrollar por los servicios sociales y por los servicios sanitarios, con delimitación de funciones y establecimientos de órganos que han de decidir sobre la adecuación de los recursos a la necesidad individual de cada enfermo mental, atendiendo a su estado de salud general, condiciones socioeconómicas y entorno familiar”.

“Parece claro, en línea con lo indicado en el informe emitido por el Departamento de Bienestar Social, que la gestión conjunta de unos y otros servicios lleva a una mayor satisfacción de los ciudadanos, establece un marco de atención coherente y da seguridad tanto al paciente como a sus cuidadores y a los propios profesionales en los que se asienta esa atención. Por ello, la principal conclusión a la que llegamos es que es preciso establecer mecanismos de coordinación de aspectos de carácter general (protocolos, instrumentos, procesos asistenciales, seguimiento y evaluación de la atención en los centros de rehabilitación, mejoras,...), que faciliten la relación ciudadanos/administración y disminuyendo las situaciones que generan frustración y tensión, y permitiendo establecer una atención unidireccional de los pacientes”.

En consecuencia, procede efectuar RECOMENDACIÓN al Departamento de Salud para que asuma de manera expresa la responsabilidad última en el seguimiento técnico y en el control de calidad de los Centros y Programas de Rehabilitación Psicosocial; y para que, en línea con lo indicado en el informe emitido por el Departamento de Bienestar Social, el Departamento de Salud asuma la responsabilidad de desarrollar los instrumentos y sistemas precisos para garantizar la calidad y continuidad del proceso asistencial de todos y cada uno de los pacientes atendidos en los Centros y Programas de Rehabilitación Psicosocial.

4.4.2.2. Marco de colaboración entre el Gobierno de Navarra y las organizaciones sociales en el ámbito de Salud Mental

Nos preocupa sobre manera el actual distanciamiento entre las autoridades y algunas de las principales organizaciones sociales presentes en el sector de la Salud Mental.

Resulta esencial que se defina de manera consensuada el rol que se espera que juegue cada uno de los actores principales en el ámbito de la Salud Mental, para alcanzar entre todos los objetivos estratégicos de un auténtico Plan Integral.

Es evidente que a las asociaciones han de comprender y aceptar que les corresponderá jugar un papel tanto más secundario cuanto más se amplíe el campo de acción de la propia Administración, pero que siempre les quedará un suficiente espacio propio de responsabilidad.

Pero también es esencial que los Gobernantes comprendan el papel esencial que el movimiento asociativo juega para la mejora continua de los servicios públicos. Los ciudadanos actuales desean y están capacitados para participar más activamente en la toma de decisiones en asuntos que le afectan de manera directa, y ello está acabando de forma progresiva con el arraigado modelo de relación paternalista entre administradores y administrados.

¡Esta concepción implica un auténtico cambio cultural! “Se hace necesario un nuevo modelo de relación entre la Administración y el ciudadano.”

Los servidores públicos deben estar abiertos a escuchar la voz del ciudadano, aunque a veces les resulte molesta, para conocer sus necesidades y expectativas reales. Deben por tanto incrementarse los cauces de participación directa de la ciudadanía apoyándose para ello en el movimiento asociativo.

No debemos olvidar que en materia de salud mental el primer objetivo es concienciar a la Sociedad para que supere la discriminación que padece el enfermo mental tratando de lograr su plena aceptación e integración social. La labor que en este campo juegan las Asociaciones de familiares y afectados es esencial e insustituible.

Como todos los ciudadanos, los enfermos mentales graves tienen sus derechos y han de poder exigirlos por sí mismos o a través de sus representantes legales.

También los familiares han de tener sus derechos sobre todo cuando, como ocurre frecuentemente, asumen una función esencial como cuida-

dores del paciente. La formación y el apoyo psicológico y social a las Familias no pueden ni deben ser descuidados.

La propia situación clínica de los enfermos mentales y en ocasiones su falta de conciencia de enfermedad dificulta en gran medida que los propios afectados defiendan sus derechos y por ello es más necesaria aún si cabe la existencia de asociaciones en este ámbito. ¡Por eso son tan necesarias!

Por eso cada día se hace más urgente que la Administración Pública establezca marcos estables de colaboración con este tipo de organizaciones.

4.4.2.3. Responsabilidad del Departamento de Salud en el diseño y liderazgo de la atención integral a la Salud Mental

Seguimos apostando, de acuerdo con las recomendaciones de nuestro Informe Especial, porque Navarra se dote un Plan de Salud Mental Integral, que no debe fragmentarse ni mucho menos dejarse a la exclusiva responsabilidad del Departamento de Bienestar Social.

El que todos, en los últimos años, hayamos centrado las prioridades de la atención a los enfermos mentales en los aspectos sociales, tantos años olvidados, no debe hacer creer a las autoridades del Departamento de Salud que la atención sanitaria que reciben los enfermos mentales graves no necesite también ser mejorada en muchos aspectos.

Asimismo parece necesario crear un equipo multidisciplinar para aquellos pacientes graves, sin conciencia de enfermedad, que en cuanto salen del hospital abandonan los tratamientos y vuelven a recaer. La atención domiciliaria integral al este colectivo resulta igualmente necesaria.

La problemática que plantean los pacientes con trastornos de personalidad, los pacientes toxicómanos con patología dual, etc., etc. constituyen también importantes ámbitos de mejora.

Como ya se ha indicado, Salud tampoco debe inhibirse de su responsabilidad de garantizar la dirección técnica ni la continuidad de cuidados, ya que por sí solo el Plan acometido por Bienestar Social no asegura la coordinación e integración de los distintos dispositivos asistenciales.

Asimismo es imprescindible que se definan con mucha más precisión los mecanismos de evaluación y control de calidad de los servicios tanto públicos como privados concertados, sin olvidar nunca que la “responsabilidad pública” es indelegable.

4.4.2.4. Necesidad de un Protocolo de Internamiento Involuntario.

En línea con las Recomendaciones del Informe seguimos insistiendo en que desde Salud se dé una respuesta adecuada al grave problema de atención en las crisis agudas que facilite la coordinación entre jueces, policía, y la red de salud mental. Volvemos a insistir una vez más en la necesidad de acometer sin más demora la realización del Protocolo de Internamiento Involuntario.

A este respecto, y sin presuponer cual haya de ser la solución idónea, no debemos olvidar que el 59% de los cuidadores/as consideran necesarios servicios de apoyo en situaciones de crisis (Fundación Bartolomé de Carranza). Los cuidadores demanda asimismo la apertura de Centros de Salud Mental para atención de urgencias por las tardes y la formación de un equipo de intervención comunitario para urgencias psiquiátricas.

No conviene olvidar tampoco a este respecto las experiencias existentes en otras Comunidades sobre Protocolo Internamientos (Alicante, etc) y el importante debate habido con motivo de la Proposición de Ley de modificación de la LEC (art.763 –añadir un apdo. 5º– para regular los tratamientos ambulatorios no voluntarios de las personas con trastornos psíquicos.

Las discusiones ponen de manifiesto que, mientras los defensores de la propuesta consideran perfectamente compatible la introducción de la misma con la petición de mayores y mejores recursos, los escépticos estiman que su planteamiento enmascara la infradotación de una red asistencial comunitaria judicializando un tema que eminentemente es sociosanitario.

Así mismo deben tomarse en consideración las conclusiones del Estudio EUNOMIA “Evaluación Europea del Uso de Medios Coercitivos en Psiquiatría y Armonización para una mejor práctica clínica” en el que participan 12 países y que pretende analizar la realidad práctica y legal del empleo de medios y medidas coercitivas en el medio psiquiátrico, describir comparativamente los resultados hallados y conformar una Guía Europea que recoja las pautas de intervención, aplicación y control de medios y medidas ha permitido establecer determinados principios básicos de actuación a observar en cualquier regulación:

- Principio de respeto a la dignidad personal y a los derechos humanos.
- Principio de legalidad.
- Principio de necesidad.
- Principio de congruencia.

- Principio de intervención mínima.
- Principio de temporalidad y programación.
- Principio de idoneidad de medios.
- Principio de asistencia y cuidado: que ha de estar presidida por la equiparación con los demás enfermos.
- Principio de documentación de actuaciones.
- Principio de participación destinado a preservar y estimular la independencia personal del paciente aprovechando momentos de competencia del paciente.
- Principio de revisión y fiscalización.

4.4.3. INTERVENCIONES EN ACTOS DE IMPULSO DE LOS DERECHOS DE LOS ENFERMOS MENTALES

La Defensora del Pueblo intervino en el Acto de Clausura de las XIV Jornadas de ANASAPS celebradas el día 6 de octubre. Asimismo uno de nuestros Asesores presento una ponencia en la Jornada celebrada el día 19 de mayo de 2005 y dedicada monográficamente al tema de la “Intervención en Crisis”.

4.5. DISCAPACIDADES FÍSICAS Y SENSORIALES

Si bien la salud mental ocupa una buena parte de la atención de nuestra institución otro tanto ocurre con otras discapacidades físicas y sensoriales a las que en el año 2005 se prestó una atención significativa.

4.5.1. QUEJAS EN MATERIA DE DISCAPACIDAD

Como es habitual en colectivos en situación de especial vulnerabilidad el número de quejas que se presentan es todavía demasiado pequeño. Si las consideramos de forma transversal hacen referencia fundamentalmente a las siguientes materias:

- Alumnos con necesidades educativas especiales.
- Accesibilidad y eliminación de barreras.
- Ayudas sociales.
- Transporte a centros sociales.
- Centros ocupacionales y especiales de empleo.

La situación de los alumnos con necesidades educativas especiales ocupa cada día más la atención de la Defensora. Los servicios complementarios que son necesarios para atender debidamente a esta clase de alumnos, han constituido un grupo destacado de quejas en este año. Otro tanto ha

ocurrido con la necesidad de armonizar los principios de integración e individualización lo que requiere una mayor flexibilidad de la que viene mostrando el Departamento de Educación en esta materia. En cualquier caso consideramos que la situación de la Educación Especial en Navarra exige una importante revisión y por ello pretendemos ahondar en el tema a lo largo del año 2006.

Tal como comentaremos en el siguiente apartado, la importancia de la eliminación de barreras físicas y sensoriales nos llevó a acometer la elaboración de un Informe Especial en este campo a fin de constatar el grado de cumplimiento de la normativa vigente por parte de las distintas Administraciones Públicas.

Este año hemos analizado también la labor de supervisión y control por parte de la Administración del funcionamiento de los sistemas de acceso a los Centros Ocupacionales o a los Centros Especiales de Empleo. Al respecto hemos podido constatar la carencia de los Equipos Multiprofesionales previstos y hemos comprobado que la concurrencia de funciones de control asignadas a distintos Departamentos contribuye a que en ocasiones “los unos por los otros” no se asuman las funciones atribuidas con la plenitud requerida.

También en el año 2005 se procedió a la apertura de una queja de oficio en relación con la situación de falta de liquidez por la que atraviesan las asociaciones sin ánimo de lucro que desarrollan su labor en el campo de la discapacidad y que achacan a la demora y cuantía de las subvenciones públicas. El desencadenante de la actuación de oficio fue la denuncia formulada en la prensa local por el Comité de Representantes de Personas con Discapacidad de Navarra (Cormin), que agrupa a la mayoría de asociaciones que trabajan en este campo, y que denunciaba la reducción en un 20% de las cuantías de las subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra y la grave demora en la concesión de subvenciones.

A este respecto la Defensora hizo pública su preocupación por entender que en ningún momento se puede poner en peligro el papel esencial que juegan las citadas asociaciones que vienen prestando servicios esenciales en la protección de los derechos de un importante colectivo de ciudadanos en situación de especial indefensión, servicios que con frecuencia paliar las propias carencias de los servicios públicos.

La situación de inestabilidad financiera de las asociaciones de voluntariado social en modo alguno puede considerarse coyuntural sino que a nuestro entender refleja un problema estructural que se viene repitiendo año tras año y por ello la

institución ha acometido la realización de un Informe detallado que próximamente será hecho público y que pone en cuestión los actuales procedimientos de concesión de subvenciones.

4.5.2. INFORME ESPECIAL DE ACCESIBILIDAD

Mediado el año 2005 se acometió la realización de Un Informe Especial sobre “La accesibilidad física y sensorial a los centros y servicios de uso público en Navarra” y cuya elaboración se encuentra muy adelantada.

La Constitución Española entiende que para el desarrollo de la libertad e igualdad, es necesario el desarrollo de una política general de integración e igualación de derechos de las personas con discapacidad o disminuciones físicas y sensoriales, dentro de lo cual se incluye la eliminación de obstáculos arquitectónicos y de cualquier otro tipo que impidan el desarrollo y participación cotidiano de este colectivo de ciudadanos.

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI), constituye una de las principales referencias estatales en materia de accesibilidad. En dicha normativa se regula por primera vez en nuestro país la adaptación de los entornos urbanos a las exigencias de accesibilidad atendiendo a las previsiones siguientes.

Así mismo en la Comunidad Foral la Ley Foral 4/1988, fundamentándose ya en el principio de “diseño universal”, pretende facilitar la accesibilidad y utilización de los espacios libres de edificación, edificios nuevos y locales de uso público, así como el transporte público de viajeros y determinados medios de comunicación de dominio público o de las Administraciones Públicas y trata de promover la supresión de barreras físicas o sensoriales a fin de facilitar la integración de las personas afectadas por cualquier tipo de minusvalía orgánica o circunstancial.

A pesar de que han transcurrido casi 20 años desde su promulgación puede fácilmente constatar que su cumplimiento es bastante irregular y por ello se consideró necesario evaluar su grado de implantación en los distintos ámbitos de responsabilidad de las distintas Administraciones.

Objetivo del Informe.

El Objetivo General del Informe Especial iniciado, es evaluar como ejercen las distintas Administraciones de la Comunidad Foral su obligación de evitar la creación de nuevas barreras físicas o sensoriales y como se fomenta la supresión de las barreras preexistentes a fin de favorecer el acceso universal a los distintos espacios, centros y servicios de utilización pública.

Estudio Jurídico

El Informe Especial incluye un Estudio Jurídico que ha sido realizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra en virtud del Convenio suscrito con la Institución de La Defensora del Pueblo.

El Estudio Jurídico hace referencia a la Normativa Internacional, la Normativa Estatal y la propia de la Comunidad Foral de Navarra. Así mismo el Estudio contiene un Análisis Comparativo detallado de elementos de accesibilidad en edificios públicos o de uso público en las regulaciones de las distintas Comunidades Autónomas.

Cuestionario

Para la realización del Informe se consideró oportuno recabar información de las propias Administraciones, a cuyo efecto se diseñaron los Cuestionarios de Recogida de Información oportunos.

Una vez elaborados los Cuestionarios fueron presentados a todas las Asociaciones de Navarra relacionadas con la Discapacidad, a fin de incorporar cuantas sugerencias o aportaciones consideraron pertinentes, garantizando con ello que los Cuestionarios respondieran realmente al objetivo previsto.

La Encuesta se dirigió preferentemente a analizar el grado de avance producido en las siguientes áreas:

- Accesibilidad y planeamiento. La Ley Foral 4/1988 establece que todo plan, norma u ordenanza urbanística deberán hacer referencia a la normativa de accesibilidad en espacios, edificios de uso público, sean estos de titularidad pública o privada.

- Políticas activas de promoción de la accesibilidad. Según el Art. 13 las Administraciones Públicas de Navarra dispondrán anualmente de partidas presupuestarias para eliminar barreras en espacios, edificios de uso público, y para incentivar la eliminación de las mismas en el ámbito privado.

- Situación actual de accesibilidad en edificios de titularidad municipal. La citada Ley establece la obligación de las Administraciones Públicas de Navarra de eliminar barreras en sus edificios de uso público y recomienda que dispongan de un Plan de Actuación para ello.

- Supervisión, control y seguimiento de obras en edificios y locales de uso o concurrencia públicos, bien sean de titularidad pública o privada. Según el Art. 16. Los Ayuntamientos y Concejales comprobarán la adecuación a la Ley 4/1988 de los proyectos de nueva construcción de los edificios y locales de uso o concurrencia públicos, ya sean de titularidad pública o privada. El cumplimiento

de las previsiones de la citada Ley será exigible para la concesión de las perceptivas licencias y cédulas de habitabilidad.

- Itinerarios sin barreras. La Ley y los Decretos de desarrollo establecen las condiciones que han de cumplir los itinerarios peatonales para garantizar la accesibilidad universal.

- Accesibilidad en viviendas de nueva planta. En su Art. 2 de La ley 22/2003 establece ciertos mínimos que han de cumplir los edificios de nueva planta destinados a uso residencial y en el Art. 3 establece criterios de prioridad en la adjudicación de solares o viviendas de promoción pública.

- Accesibilidad y servicios de transporte. Las normativas citadas aluden a la necesidad de fomentar que los servicios urbanos de transporte de viajeros permitan la accesibilidad a las personas con movilidad reducida y específicamente el Art. 1 de La ley 22/2003 establece el mínimo de reserva de plazas de aparcamiento para personas con movilidad reducida.

- Accesibilidad y barreras de comunicación sensorial. En los apartados 5 y 6 del Art. 12 de la Ley 4/1988 se hace referencia expresa a la eliminación de barreras sensoriales en el acceso a los servicios públicos.

El Cuestionario consta de un total de 36 Items y ha sido cumplimentado por un total de 164 Ayuntamientos de Navarra y por todos los Departamentos del Gobierno de Navarra.

El Informe Especial, que se encuentra en fase de elaboración, será presentado al Parlamento Foral en el primer semestre del año 2006 e incluye los siguientes capítulos:

I. Razones que justifican la realización del Informe Especial.

II. Objetivos y alcance del Informe.

III. La accesibilidad universal un objetivo de equidad y justicia social.

IV. Informe jurídico.

V. Tablas de derecho comparado.

VI. Estudio de campo.

VII. Metodología aplicada.

VIII. Resultados del Estudio de campo.

IX. Accesibilidad a los centros y servicios del Gobierno de Navarra.

X. Accesibilidad a los centros y servicios municipales.

XI. La opinión de las Asociaciones de discapacitados.

XII. Conclusiones.

Baste un primer dato preliminar para constatar que la situación de accesibilidad a centros de titularidad municipal deja todavía mucho que desear.

XIII. Recomendaciones.

BALANCE GLOBAL DE LA ACCESIBILIDAD DE LOS LOCALES MUNICIPALES	Nº de Habitantes				Total general
	De menos de 2.000	De 2.000 a 5.000	De 5.000 a 10.000	Más de 10.000	
Positiva o suficiente.	22%	18%	50%	33%	23%
Regular o tolerable.	36%	61%		67%	41%
Negativa o deficiente.	39%	18%	33%		34%
(En blanco)	3%	3%	17%		3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

4.6. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Es infrecuente que los temas de pobreza y exclusión social lleguen en queja a la Institución, pero ello no justificaría en modo alguno su omisión en el quehacer de la Defensora del Pueblo.

El interés por esta materia nos ha llevado a participar en diversos foros en los que el tema ha sido debatido y estamos a la espera de que el Gobierno de Navarra presente su propia evaluación de su Plan de Lucha contra la Exclusión 1998-2005. En efecto en el año 2005 finalizó el período de vigencia de dicho Plan y confiamos en que se realice una rigurosa evaluación del desarrollo del mismo para corregir las deficiencias detectadas y denunciadas por la Red de Exclusión Social y para que se realice a la mayor brevedad posible un nuevo Plan que tome en consideración los cambios experimentados en la realidad social, en particular a los derivados del "boom" migratorio, y que incluya unos mejores sistemas de control para garantizar la efectiva aplicación de la medidas contempladas en el mismo.

4.6.1. LA DEFENSORA DEL PUEBLO Y LAS NUEVAS FORMAS DE POBREZA

Con motivo de la celebración de vigésimo aniversario de la puesta en marcha de la institución del Síndic de Greuges de Cataluña la Defensora del Pueblo presentó una ponencia titulada "Las Nuevas Formas de Pobreza"

En su intervención la Defensora destacó que, si bien a lo largo de la historia ha sido la pobreza la que ha conducido a la exclusión social, "hoy en día es más bien la exclusión social la que conduce a la pobreza":

"Personas con discapacidad psíquica y sin soporte familiar, menores y adolescentes des-

adaptados, que sienten que realmente no le importan a nadie y cuyos comportamientos sociales refuerzan su marginación en una espiral diabólica de la que no se sienten capaces de escapar. Inmigrantes, mujeres víctimas de explotación, toxicómanos, enfermos de SIDA, expresidarios, alcohólicos, y un largo etcétera de situaciones que configuran un submundo oculto a nuestros ojos, y que la mayoría de nosotros solo conocemos a través de la literatura o el cine.

A todo ello se añaden también otro tipo de situaciones que sin llegar a la extrema pobreza son sin embargo mucho más frecuentes: Cabezas de familia, parados de larga duración, que no interesan al sistema por que son, raros, o torpes, o indisciplinados, o simplemente por que cogen muchas bajas o han superado los cuarenta. Mujeres solas con cargas familiares que, en razón de su sexo, se ven obligadas a aceptar trabajos precarios y en condiciones retributivas discriminatorias. Viudas con pensiones de miseria, ancianos en situación de dependencia o discapacitados que carecen del soporte familiar y malviven de la ayuda pública, etc."

Así mismo resulta de interés resaltar aquí algunas de las valoraciones que la Defensora del Pueblo realizó sobre la situación en Navarra en esta materia:

"Es cierto que en términos comparativos la situación en Navarra puede calificarse de satisfactoria, pero no debemos olvidar lo que nuestra sociedad entiende por una situación satisfactoria. Unos niveles muy reducidos de pobreza significan que en nuestra opulenta Navarra entre 10.000 y 40.000 personas viven en condiciones de pobreza relativa. Personas con nombre y apellidos a los que no estamos sabiendo garantizar los derechos constitucionales.

Como Defensora del Pueblo valoro muy positivamente el hecho de que en Navarra exista un Plan Integral y reconozco como un logro que sus indicadores sean publicados de forma periódica, pero lamento que su ejecución no parezca estar cumpliendo las expectativas previstas.

Como Defensora me preocupa que a pesar de que el Plan cuenta con un adecuado diseño integral no se perciba que en su desarrollo se esté logrando superar las tradicionales barreras departamentales, de salud, educación, bienestar social, etc. La previsión de acompañamiento social personalizado, elemento clave del Plan, no parece que haya llegado a generalizarse como estaba previsto.

Me inquieta en particular el escaso desarrollo de las acciones de prevención de la exclusión, sobre las cuales esta Defensora ha venido insistiendo reiteradamente y a los que hemos dedicado diversos Informes Especiales (enfermos mentales, mujeres víctimas de abusos, inmigrantes, discapacitados, etc). Parecen aceptarse como inevitables los factores que conducen a una sociedad dual e insolidaria con las minorías marginales. La sociedad continúa generando personas excluidas y los servicios sociales tratando de paliar parcialmente y a posteriori sus efectos.

Me intranquiliza la situación de los menores, ya que la mayoría de las veces, la exclusión empieza en los primeros años de vida. Me parece especialmente preocupante que el sistema educativo no haya logrado reducir en mayor medida los índices de fracaso escolar en determinados ámbitos sociales. En coherencia con el moderno concepto de pobreza, resulta evidente que la prioridad máxima en el ámbito de la exclusión social debe centrarse en garantizar que todos los menores tengan acceso a una formación básica que les habilite social y personalmente para enfrentarse al mundo actual en condiciones igualdad real de oportunidades”.

En su Intervención la Defensora puso el acento en la necesidad de humanizar y personalizar el abordaje de los problemas de pobreza y exclusión social:

“Cuando se abordan temas como el de la Pobreza y la Exclusión Social una alternativa tentadora es presentar un panorama desapasionado y balanceado de los logros alcanzados por el Estado del Bienestar y de las metas pendientes.

Así evaluado el resultado en Navarra podría calificarse con un “notable”. Esta opción de evaluación técnica y desapasionada nos acarrearía, sin duda, menos problemas con las Administraciones Públicas, que entenderían nuestros juicios como legítimos, ecuanímes.

Sin embargo un posicionamiento más acorde con la misión encomendada a una institución garantista de derechos, como la del Defensor del Pueblo, ha de ser poner al descubierto cualquier incumplimiento de derechos, y más aún si afecta a un número significativo de ciudadanos. Debemos recordar que los derechos son individuales y han de ser garantizados a todos y cada uno de los ciudadanos, y no podemos conformarnos con mejorar las medias estadísticas.

Desgraciadamente los posicionamientos estadísticos y asépticos son consecuencia del carácter “graciable” y por tanto impreciso que se continúa otorgando a demasiados derechos y prestaciones sociales. Partimos de la premisa, insolidaria, de que no estamos obligados a nada, y tendemos por tanto a decir que “Hacemos cuanto podemos”.

Sin embargo cuando se pone rostro a esos ciudadanos y ciudadanas invisibles, que malviven en nuestras ciudades, y que ni siquiera se sienten legitimados para presentar una queja al Defensor del Pueblo o que tan siquiera cuentan con las habilidades sociales precisas para ello nos damos cuenta de que cada una de estas personas sería merecedora de que promoviéramos una queja de oficio en su nombre, a fin de restaurar sus derechos constitucionales”.

4.6.2. TALLER DE EXCLUSIÓN SOCIAL

En el último trimestre del año se programó con la colaboración de la Universidad Pública la realización de un Taller bajo el título de “La Exclusión Social y el Sistema de Garantía de Mínimos con el objetivo analizar el conjunto de “sistemas” de garantía de ingresos mínimos en España y sobre sus posibilidades de reforma con vistas a una mayor equidad y coherencia global, y sobre todo de cara a alcanzar la máxima eficacia en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Finalmente por razones de agenda el Taller hubo de retrasarse y se llevó a cabo el día 9 de febrero de 2006. Incluiremos sus conclusiones en el Informe Anual del próximo año.