



DIARIO DE SESIONES
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

VII Legislatura

Pamplona, 10 de abril de 2008

NÚM. 8

COMISIÓN DE RÉGIMEN FORAL

PRESIDENCIA DEL ILMO. SR. D. ROMÁN FELONES MORRÁS

SESIÓN CELEBRADA EL DÍA 10 DE ABRIL DE 2008

ORDEN DEL DÍA

- Comparecencia del Defensor del Pueblo de Navarra para presentar los informes especiales sobre el [silencio administrativo](#) en la actividad urbanística, en particular, sobre la aprobación por silencio del planeamiento, y sobre la [violencia](#) en el ámbito de la Administración sanitaria.
-

SUMARIO

Comienza la sesión a las 16 horas y 37 minutos.

Comparecencia del Defensor del Pueblo de Navarra para presentar los informes especiales sobre el silencio administrativo en la actividad urbanística, en particular, sobre la aprobación por silencio del planeamiento, y sobre la violencia en el ámbito de la Administración sanitaria.

Para exponer el primer informe objeto de la comparecencia toma la palabra el Defensor del Pueblo de Navarra-Nafarroako Arartekoa, señor Enériz Olaechea (Pág. 2).

A continuación intervienen los señores Marcotegui Ros (G.P. Unión del Pueblo Navarro) y Zabaleta

Zabaleta (G.P. Nafarroa Bai), la señora Acedo Suberbiola (G.P. Socialistas del Parlamento de Navarra) y los señores Alli Aranguren (A.P.F. Convergencia de Demócratas de Navarra) y Erro Armendáriz (A.P.F. Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua), a quienes responde, conjuntamente, el Defensor del Pueblo de Navarra-Nafarroako Arartekoa (Pág. 6).

Para exponer el segundo informe objeto de la comparecencia toma la palabra el Defensor del Pueblo de Navarra-Nafarroako Arartekoa, señor Enériz Olaechea (Pág. 14).

A continuación intervienen los señores Marcotegui Ros y Zabaleta Zabaleta y la señora Acedo Suberbiola, a quienes responde, conjuntamente, el Defensor del Pueblo de Navarra-Nafarroako Arartekoa (Pág. 20).

Se levanta la sesión a las 19 horas y 4 minutos.

(COMIENZA LA SESIÓN A LAS 16 HORAS Y 37 MINUTOS.)

Comparecencia del Defensor del Pueblo de Navarra para presentar los informes especiales sobre el silencio administrativo en la actividad urbanística, en particular, sobre la aprobación por silencio del planeamiento, y sobre la violencia en el ámbito de la Administración sanitaria.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): *Buenas tardes, señoras y señores Parlamentarios. Damos la bienvenida a esta sesión de la Comisión de Régimen Foral al Defensor del Pueblo de Navarra y al señor Beltrán, que lo acompaña. Comenzamos el orden del día: Comparecencia del Defensor del Pueblo de Navarra para presentar los informes especiales sobre el silencio administrativo en la actividad urbanística, en particular sobre la aprobación por silencio del planeamiento, y sobre la violencia en el ámbito de la Administración sanitaria. Si les parece a todos ustedes, procederemos, como parece por otra parte lógico, de la siguiente manera: el Defensor del Pueblo hará la presentación del primer informe, abriremos un turno de intervenciones y a continuación pasaremos al siguiente informe, con el mismo procedimiento. Por lo tanto, sin más preámbulos, tiene la palabra el señor Enériz, Defensor del Pueblo de Navarra.*

SR. DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA-NAFARROAKO ARARTEKOA (Sr. Enériz Olaechea): *Buenas tardes, señor Presidente, seño-*

rias. Arratsalde on, Lehendakari Jauna, jaun- andreok. Me complace comparecer ante la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra para exponer un resumen del informe especial sobre el silencio administrativo en la actividad urbanística y, en particular, sobre la aprobación por silencio del planeamiento, informe remitido el 29 de febrero pasado al Parlamento y que figura publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de 11 de marzo de 2008.

Me acompaña don Juan Luis Beltrán Aguirre, asesor jefe de la institución y ponente de este informe.

El artículo 32.6 de la Ley Foral del Defensor del Pueblo de Navarra fija como una función prioritaria de esta institución velar por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones –a lo que le damos un sentido muy amplio– que le hayan sido formuladas. Con apoyo en este precepto y en otros de la citada ley foral reguladora, la institución ha impulsado la realización de este informe especial sobre el silencio administrativo positivo en la fase de aprobación definitiva del planeamiento general o estructurante.

El informe se ha elaborado por personal de la propia institución. Su contenido es principalmente de carácter técnico-jurídico, pero esto no puede ocultar la relevancia social de las conclusiones que aquí se aportan para una mejor ordenación del territorio, de las ciudades, de las villas y de los pueblos de Navarra, siempre desde la defensa del

interés público y de la seguridad jurídica para todos los intervinientes urbanísticos: la Administración Pública, los ciudadanos, los promotores y los propietarios de suelo.

El informe se divide en diez partes. En la primera se fija la finalidad del informe. En la segunda y tercera se hacen referencias sobre el alcance del planeamiento urbanístico y su naturaleza jurídica. En la cuarta, quinta y sexta se contienen algunas reflexiones sobre el silencio administrativo y el planeamiento urbanístico. Las partes séptima y octava reflejan las alegaciones y observaciones del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra y de la Federación Navarra de Municipios y Concejos. Y los dos últimos puntos, noveno y décimo, contienen las conclusiones y sugerencias de esta institución.

El informe analiza la figura del silencio administrativo en la actividad urbanística y, en particular, en el planeamiento. Y lo hace con el fin de que se garanticen los principios nucleares del Estado de derecho a que se refiere el artículo 9.3 de la Constitución, y especialmente tres de ellos, el de publicidad de las normas, el de seguridad jurídica y el de jerarquía normativa, algo que, a juicio de quien les habla, es muy mejorable respecto de la regulación positiva actual.

Como sus señorías saben, el plan es el concepto central del Derecho urbanístico, y su naturaleza es la de una norma, una disposición general administrativa que ordena un espacio realizando una concreta ordenación de los terrenos con una perspectiva de futuro de lo que será la ciudad o el territorio ordenado, y, al hacerlo, al ordenarlo, define el contenido normal del derecho de propiedad. Ejerciendo esa potestad planificadora, las Administraciones ordenan la ciudad conforme al interés general, dirigen la actividad de transformación urbanística, el cambio de la ciudad, y definen el contenido de los derechos subjetivos patrimoniales inmobiliarios de los particulares y, en especial, del derecho de propiedad.

También saben sus señorías que en el ordenamiento urbanístico, lo tradicional es que los principales planes –el plan municipal, el plan de sectorización y el plan especial independiente– y sus modificaciones se presenten por el municipio que ha otorgado previamente sus aprobaciones inicial y provisional a la Administración foral para que esta los apruebe definitivamente, y que si esta aprobación no se produce en el plazo determinado por la ley –dos o tres meses, según los casos– el plan se entienda aprobado por silencio administrativo.

Con alguna excepción, la mayoría de los autores y la jurisprudencia se pronuncian a favor de la naturaleza normativa de los planes. El Tribunal

Constitucional considera que el planeamiento forma parte del ordenamiento jurídico, al que están sujetos todos los poderes públicos. Por lo tanto, el concepto de plan como norma es el punto de partida de este informe.

No me parece que sea necesario insistir, porque es obvia y conocida por todos, en la trascendencia ambiental, territorial, social y económica del planeamiento urbanístico, cuyo objetivo y razón de ser no es otro que satisfacer las aspiraciones de los ciudadanos a la hora de alcanzar y mantener una calidad de vida, garantizando un uso racional y equilibrado del territorio y el mantenimiento de los valores medioambientales y sociales.

La naturaleza normativa del plan a la que me vengo refiriendo tiene importantes consecuencias: es necesaria su publicación, es necesario que respete el principio de jerarquía normativa tanto de las leyes como de los reglamentos y los planes superiores, no puede verse derogado por actos singulares de la Administración, y puede ser impugnado a través del recurso directo o indirecto ante los tribunales.

De ahí que la aprobación definitiva del planeamiento, sea expresa o sea por silencio, tenga una singular trascendencia, pues sanciona y da plena validez a la ordenación que contiene. Cuando la aprobación es expresa, la Administración es consciente de lo que aprueba y valida, pero cuando la aprobación se produce por silencio administrativo positivo, muchas veces por falta de tiempo o de medios más que por desidia, la Administración no ha supervisado el contenido del plan sometido a su consideración ni ha hecho su control de legalidad y de oportunidad, con el resultado de que las determinaciones que incorpora pueden ser ilegales o irracionales, en suma, vulneradoras de principios y derechos constitucionales.

La doctrina en general pero también instituciones públicas como la Fiscalía General del Estado han manifestado serias prevenciones a la utilización y aplicación del silencio administrativo en la aprobación del planeamiento urbanístico y en el otorgamiento de licencias. De entrada, reconocen que el silencio administrativo es una institución pensada para actos administrativos, no para normas y disposiciones generales. De ahí que la patología jurídica que genera su aplicación y el riesgo de su utilización como un instrumento o cauce para irregularidades urbanísticas no compensan las ventajas de seguridad que reclaman los interesados impulsores del planeamiento y que, en principio, ha motivado la aplicación de esta técnica.

Por ser el planeamiento una disposición de carácter general, su aprobación por silencio administrativo se opone, en mi criterio y en términos generales, al principio de seguridad jurídica, por

cuanto no se conoce con exactitud si lo aprobado por inactividad administrativa es legal o ilegal, y al principio de publicidad de las normas, en cuanto a que si hay algo contrario a la publicidad normativa es la misma aprobación tácita y la pretendida vigencia de una norma nacida de la pasividad e inactividad administrativa, amén de abrir la responsabilidad de la Administración cuando el contenido del plan deviene ilegal por contrario a normas o planes superiores. Y la aprobación por silencio también se opone al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos cuando se busca intencionadamente para ocultar un resultado ilegal en beneficio de intereses particulares.

Al respeto debido a todos estos principios hay que añadir, además, la necesaria consideración a los derechos constitucionales a una vivienda digna, a un medio ambiente adecuado y a una utilización racional de los recursos naturales, de manera que se asegure, que es la finalidad del plan, el óptimo aprovechamiento del suelo en cuanto recurso natural no renovable. Estos derechos se concretan en la idea del desarrollo territorial sostenible y cohesionado.

El desarrollo sostenible se erige, pues, en un principio rector de la ordenación urbanística y, por lo tanto, ha de plasmarse en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Particularmente, es en el planeamiento urbanístico en donde el principio encuentra un mayor grado de concreción, toda vez que es función principal del planeamiento fijar los objetivos y estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio.

El silencio administrativo en la actividad urbanística aparece regulado en la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y en la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de 2002. La primera de estas dos normas, la vigente Ley de Suelo, señala que cuando la aprobación definitiva compete a un órgano de otra Administración, los planes se entenderán definitivamente aprobados en el plazo que señale la legislación urbanística. Estamos ante un precepto legal, relativamente confuso en su dicción, que parece que implícitamente está contemplando el silencio administrativo positivo con el propósito de que el legislador autonómico mantenga este régimen clásico en nuestro Derecho urbanístico.

Incluso el legislador estatal ha calificado este precepto como una base del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y le ha otorgado carácter de básico. Ahora bien, la calificación formal por el Estado de esta norma como básica no implica que lo sea materialmente, y esto nos da además muchas dudas. Solo resulta esa calificación como básica si así se deduce de la naturaleza de la

norma a la luz del bloque de la constitucionalidad, como ha declarado el Tribunal Constitucional.

El mismo Tribunal Constitucional en el año 97 rechazó el carácter básico de la legislación estatal que regula la aprobación definitiva de los planes urbanísticos. Y también el legislador estatal en 1992 consideró que la regulación del silencio administrativo positivo en la aprobación del plan no era competencia suya, sino del legislador autonómico.

Por lo que se refiere a la normativa de la Comunidad Foral, la vigente Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo establece la regla general del silencio administrativo positivo en la aprobación definitiva tanto de los planes urbanísticos impulsados de oficio como para los de iniciativa particular si en el plazo legal fijado el órgano competente no ha dictado resolución expresa. La regla general, por lo tanto, es el silencio administrativo positivo. Hay dos excepciones en las que opera el silencio negativo: en el caso de los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal promovidos por iniciativa privada; y en expedientes de modificación del planeamiento general y de planes de sectorización, promovidos por la iniciativa particular.

Además, a esta regla general del silencio administrativo positivo le falta, en nuestra opinión, una cláusula que estaba en la ley foral de 1994, por la cual se aclaraba que por el planeamiento, por el acto presunto positivo, nunca se podían adquirir facultades en contra de las prescripciones legales y de la normativa urbanística. La eliminación de esta cláusula en la ley de 2002 para el planeamiento supone que los planes aprobados por silencio positivo que resulten contrarios a la ley deben someterse para su expulsión del ordenamiento jurídico a un complejo y largo procedimiento de revisión de oficio previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas con, en su caso, las correspondientes indemnizaciones. En ningún caso cabe una resolución tardía denegatoria de la aprobación.

Por lo que se refiere a las licencias urbanísticas, también está regulado el silencio administrativo positivo, con la única salvedad que establece la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de que en ningún caso se entenderán otorgadas por acto presunto licencias contrarias a la legislación o el planeamiento. Es decir, en las licencias sí existe esa cláusula de salvaguardia.

Por todo lo anterior, el informe concluye con las siguientes sugerencias. En primer lugar, que se promueva una modificación de la actual Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de manera que se suprima el silencio administrativo positivo en la aprobación definitiva de planes generales municipales, planes especiales indepen-

dientes, planes de sectorización y modificaciones de determinaciones estructurantes del plan general municipal. Estas son las figuras que crean la ciudad, y creemos que la creación de la ciudad en sus trazos generales debe ser siempre una decisión expresa de la Administración competente en defensa del interés general, y no un acto resultante de la inactividad.

Proponemos también que se estudien medidas legislativas o de otro orden tendentes a evitar la inadecuada utilización del silencio administrativo positivo tanto en el planeamiento de desarrollo como en el otorgamiento de licencias urbanísticas, con el fin último de que por su utilización no resulten vulnerados los principios constitucionales antes mencionados y, sobre todo, los derechos ciudadanos al medio ambiente y a una vivienda digna. En tal sentido, se propone que la concesión de licencias urbanísticas sea competencia solo del Ayuntamiento y no, como ahora, del concejo, en el caso de municipios compuestos, agilizándose con ello la gestión y reduciéndose los posibles conflictos derivados del informe preceptivo municipal.

Asimismo, se sugiere sustituir el procedimiento de licencia de obras menores por una comunicación al Ayuntamiento y el pago de la tasa correspondiente, dejando a la Administración el control a posteriori de la adecuación urbanística de estas obras menores y su posible sanción, todo ello en aras de agilizar la gestión urbanística.

Sugerimos igualmente que se incorpore a la vigente Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo una cláusula de salvaguardia similar a la que figuraba en la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo del año 94, para los casos de aprobación del planeamiento por silencio positivo. Dicha cláusula debería contemplar que en ningún caso a través de la inactividad administrativa se pueden adquirir potestades en contra de las leyes y del planeamiento urbanístico, y que la eficacia de los actos administrativos producidos por silencio queda supeditada al cumplimiento de los requisitos regulados por las leyes.

La última sugerencia es que se estudie y, en caso de considerarse oportuno, se incorpore a la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo un procedimiento ágil de revisión de oficio por parte de las Administraciones Públicas competentes del planeamiento aprobado por silencio positivo y que se considere que vulnera el ordenamiento jurídico, procedimiento que debe ser más abreviado, si bien debe guardar las garantías esenciales que establece la Ley estatal 30/1992, para la Revisión de los Actos Administrativos.

Cierro ya la exposición del informe recogiendo el parecer del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio y de la Federación Navarra

de Municipios y Concejos, con el fin de ponerlo en conocimiento de sus señorías para que tengan una visión completa de la cuestión, máxime cuando se trata de conocer lo que opinan el departamento competente del Gobierno de Navarra y la asociación que representa a las entidades locales de Navarra, entidades fundamentales en la materia.

El Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio prácticamente coincide con la propuesta que formuló la institución. A su parecer, Navarra no estaría obligada a mantener el silencio administrativo positivo para la aprobación del planeamiento, pudiendo en este sentido apartarse de la regulación básica estatal y modificar la actual Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo en cuanto al silencio se refiere. Dado que en la presente legislatura –dice el departamento– es necesario proceder a la adaptación de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo a la nueva Ley de Suelo, el departamento realizará las consultas previas con los sectores afectados, conviniendo con las entidades locales y grupos políticos, pero partiendo de las siguientes bases.

Lo ideal sería la aprobación del planeamiento por la Administración competente por resolución expresa en plazo, y si esto es lo ideal, lo cierto es que para aquellos supuestos en los cuales esta no se produzca, habría que entender la improcedencia de la aplicación con carácter general del silencio positivo, en la línea de lo que venimos comentando, dado el carácter normativo de los instrumentos de ordenación del territorio, y la consecuente conveniencia de proceder a una revisión profunda con la oportuna modificación de la Ley Foral 35/2002.

Para aquellos supuestos en los cuales resulta de aplicación la figura del silencio administrativo, como es el caso de planes generales municipales aprobados por el Departamento de Vivienda, en el que se configura como mero acto de control de legalidad, habría que regular el silencio en sentido negativo, dada la importancia y la trascendencia de la materia urbanística, y su necesaria aprobación por resolución expresa de la Administración, tal y como ha sido recogido en el borrador de informe que les remitimos.

Finalmente, el departamento considera conveniente incluir la cláusula de salvaguarda para aquellos casos en los que se prevea la aprobación de planes urbanísticos por silencio administrativo positivo.

La Federación Navarra de Municipios y Concejos no comparte la posición de esta institución y se muestra contraria a modificar el régimen vigente en cuanto a la aprobación definitiva del plan general por silencio administrativo, fundamentalmente por razones de respeto a la autonomía

municipal y a la capacidad y competencias locales para la elaboración y aprobación del planeamiento. En suma, considera que el silencio administrativo positivo es la única forma de garantizar la posición de la Administración autora del plan general municipal.

La Federación cuestiona incluso la capacidad legislativa del Parlamento de Navarra para introducir tal modificación, la de convertir el silencio positivo en negativo, ya que, a su juicio, la Ley estatal de Suelo, de carácter básico, impone a la legislación autonómica la obligación de contemplar el silencio administrativo positivo cuando la aprobación definitiva del plan general compete a otra Administración distinta a la autora del plan.

Por lo demás, asume, en general, los argumentos desarrollados en el borrador del informe, por lo que apoyaría sin cortapisas la aplicación del silencio administrativo negativo tanto para el planeamiento urbanístico de desarrollo, fundamentalmente promovido por la iniciativa particular, como para las licencias urbanísticas, toda vez que en estos casos considera que el Parlamento de Navarra puede introducir libremente tal modificación.

En contestación a estas observaciones de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, esta institución entiende que, en una adecuada ponderación de los valores en juego, es decir, poniendo en un lado de la balanza el daño al interés general urbanístico y los valores constitucionales que puede generar una aprobación tácita y, de otro, la autonomía municipal, deben prevalecer los valores esgrimidos por esta institución, es decir, el interés general y la seguridad jurídica, sobre el valor defendido por la Federación, es decir, el de la autonomía municipal, que realmente no queda vulnerado ni disminuido por la conversión del silencio administrativo en negativo, sino, por el contrario, queda mejor defendido cuando no se da inactividad administrativa alguna.

La autonomía municipal se ve plenamente respetada por la sugerencia que formulamos desde el momento en que, como el Tribunal Constitucional ha declarado, tal autonomía es el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y en la administración de cuantos asuntos le atañen, pero la intensidad de esa participación debe graduarse en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

En efecto, la autonomía municipal no sufre, porque la sugerencia respeta todo el proceso de elaboración y aprobación inicial y provisional del plan y de su modificación. Donde la sugerencia de esta institución actúa no es en la esfera municipal sino en la esfera foral en beneficio de principios constitucionales de seguridad y publicidad, del

interés general de la ciudad y de los derechos de los ciudadanos. Atendiendo a dichos principios, intereses y derechos, la ley foral puede graduar la participación municipal, modificar los efectos de un instituto legal, como es el silencio administrativo, y hacerlo en una materia, la de urbanismo, de competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra en virtud del artículo 44.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

En cuanto a que el artículo 11.5 de la Ley de Suelo no tiene carácter básico, creo que a esto ya me he referido antes, por lo que no parecen necesarias más argumentaciones.

He concluido, señorías. Les agradezco su atención y, como siempre, me pongo a su entera disposición para aclarar o comentar aquellos aspectos que sus señorías consideren necesario. Muchas gracias. Eskerrik asko.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): Muchas gracias, señor Enériz. Presentado por el Defensor del Pueblo el informe, corresponde el turno a los grupos parlamentarios. ¿Grupo que desean intervenir? Señor Marcotegui, por UPN, señor Zabaleta, señora Acedo, señor Alli, señor Erro. Adelante, señor Marcotegui.

SR. MARCOTEGUI ROS: Muchas gracias, señor Presidente. Bienvenidos, Defensor del Pueblo y ponente principal, creo que le ha denominado, señor Beltrán. Muchas gracias por el informe remitido a la Cámara y por la exposición clara que han hecho en este momento. Nosotros, como grupo de UPN, encontramos suficientemente razonadas las propuestas que se hacen en el informe. En especial de su lectura me he quedado con dos conclusiones que creo que son importantes, la primera es aquella que dice que la doctrina es coincidente en que el planeamiento general, esto es, el planeamiento que debe definir el modelo territorial y establecer las determinaciones estructurantes, no debe ser aprobado nunca por silencio administrativo positivo –recoge entonces la posición de la doctrina– y la segunda es otra un poco sorprendente, pero que debe ser cierta, que dice que el silencio administrativo positivo muchas veces se convierte en el cauce utilizado subrepticamente para la vulneración consciente o inconsciente, además de la legalidad urbanística, de los derechos de los ciudadanos al medio ambiente adecuado y a la vivienda digna, así como para la quiebra del principio de desarrollo sostenible. Esas dos conclusiones, una que es doctrinal y la otra el carácter normativo de estos documentos planificadores, que en el informe se justifican suficientemente, nos hacen pensar que están suficientemente razonadas.

Por otra parte, nos satisface que el Departamento de Medio Ambiente también coincida plenamente. Y también lo hace, en lo sustantivo, la Federación de Municipios, salvo en lo que se refiere a los planes de ordenación promovidos por ellos, basándose en el principio de la autonomía municipal. El informe aborda estas cuestiones y yo creo que las resuelve bien cuando dice que deben prevalecer los valores esgrimidos por esta institución –interés general y seguridad jurídica– sobre la autonomía municipal. Entendemos que la autonomía municipal no se quiebra por cuanto que por encima de ella están estos intereses generales.

En conclusión, nosotros encontramos conformes las cuatro sugerencias y esperamos que la normativa se modifique en el sentido que usted ha mencionado. Pero permítame que le aporte dos ideas personales. Yo no sé si es el momento procedimental adecuado; si no lo es, sencillamente me quedo satisfecho con exponerlas en este momento. Una de ellas es lo que a mí me ha parecido que es una laguna en la fundamentación inicial en la introducción de este exhaustivo y claro informe, y la otra es lo que a mí me parece que es un error de redacción que puede llevar a un error conceptual. La primera se encuentra en la página primera cuando trae a colación el derecho constitucional a una vivienda digna y a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas. He echado en falta aquí algo que me parece sustancial, que es el deber de los ciudadanos de mantener el medio ambiente, no solo el derecho al medio ambiente sino, quizá, más importante todavía es el deber de respetarlo y mantenerlo. ¿Por qué motivo? Porque, a mi juicio, el medio ambiente es un factor pasivo, una víctima que padece los efectos de la intervención humana, desmedida o inapropiada, lo que se conoce como el efecto antrópico, y eso vuelve otra vez, como un proceso de retroalimentación, a perjudicar la calidad de vida del ciudadano. Consecuentemente, creo que sería interesante destacar o señalar que es importante que el ciudadano vea que él tiene un compromiso personal muy serio con el respeto, con la defensa y con el mantenimiento del medio ambiente del cual, por otra parte, él forma parte y sufre ese deterioro que inconscientemente o a veces conscientemente introduce por egoísmo. Esa sería, a mi juicio, la laguna. No sé si es posible corregirlo o no, si esto es un documento definitivo o no. En todo caso, queda dicho.

El otro aspecto se señala en la página siguiente cuando habla del principio de desarrollo sostenible, en aplicación de lo que dicen determinados artículos de la Constitución. Creo que aquí, debido a una redacción no adecuada, puede confundirse el principio general de desarrollo sostenible de la actividad humana con el desarrollo sostenible del territorio municipal, porque se emplean las

mismas palabras, pero con sentido distinto o con referencias distintas. Una cosa es el desarrollo sostenible de toda la actividad económica, social y humana, y otra cosa es el desarrollo sostenible del territorio municipal. Creo que lo que quiere decir es planificación sostenible. El principio de desarrollo sostenible debe provocar que la planificación del territorio municipal sea sostenible, no que su desarrollo sea sostenible sino que su planificación sea sostenible de acuerdo con este principio.

Por mi parte, reitero que estamos conformes con las cuatro sugerencias y esperamos que se corrija adecuadamente la normativa vigente.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): *Muchas gracias, señor Marcotegui. Tiene la palabra el señor Zabaleta, por Nafarroa Bai.*

SR. ZABALETA ZABALETA: *Arratsalde on eta eskerrik asko agiriarengatik. Buenas tardes y muchas gracias por el informe que se nos ha proporcionado. Es un tema realmente importante y, además, complicado porque los matices son muy numerosos en el mismo. En primer lugar, quiero hacerle una pregunta. Sobre esta cuestión del silencio administrativo positivo creo que el Consejo de Navarra también en su día, incluso con voto particular si no recuerdo mal del señor Razquin, realizó un informe en el cual llega a algunas conclusiones, entiendo que la mayoría no coincidentes con este informe del Defensor; pero en cualquier caso nosotros creemos que sí es un tema que hay que abordar. Es de hace un tiempo y tampoco lo tengo ahora mismo aquí a mano, es un comentario, tampoco es una pregunta concreta, no se la puedo hacer a ustedes ya que me estoy refiriendo a un informe de otros, en cualquier caso, entrando al fondo del asunto, creemos que la ley de 2002 necesita una adecuación dado, además, la publicación en el 2007 de una ley de ámbito estatal que siempre obliga a una adecuación.*

Y entrando en el fondo del asunto y de todo lo que jurisprudencialmente se ha debatido sobre este tema, nosotros distinguiríamos –y también le voy a hacer una pregunta respecto de sus conclusiones– dos cuestiones radicalmente: la cuestión de planeamiento, lo que es plan, lo que es ordenanza, lo que es general, lo que es para todos, y la cuestión de la licencia, que es lo particular, lo concreto, la actuación de la Administración en un expediente particular o único. En este sentido, creemos que la indicación –que ya se recoge en la página 4 de su informe– del silencio administrativo pensada para los actos administrativos, no para las normas y disposiciones generales es un criterio de aproximación al tema, o sea, el criterio de que para las normas generales el silencio administrativo no y, en cambio, para los actos administrativos particulares el silencio administrativo como regla sí, cada uno de los dos casos con sus

excepciones, parecería que sería el adecuado. No es un problema que afecte solo a la Administración foral. Por lo tanto, tampoco es que vayamos a escandalizarnos ni a sublimar una cuestión concreta en este tema.

Partiendo de esa perspectiva, nos parece bien que la ley actual se readeque tanto en esta materia como en alguna otra a las normas actuales, tanto la del 2007 del Estado como lo que ha dado de sí este instituto, el del silencio administrativo positivo, en el tema de su aplicación. Nosotros partiríamos de esa cuestión. Creemos que la planificación tiene que tener como regla general el silencio administrativo negativo y, en cambio, las licencias o los actos concretos podrían tener como regla el silencio administrativo positivo con una excepción, y creemos que alguna jurisprudencia así lo ha dicho, que sería la flagrante contradicción con el planeamiento. Que los actos particulares, que serían los de las licencias sobre todo, tuvieran como norma el silencio administrativo positivo con la excepción que hemos planteado, aquella que afectase al planeamiento general. Es difícil legislar sobre ese tema, porque es difícil ponerle a un acto particular la excepción de su implicación en lo general sin que eso redunde en su aplicación, es difícil, pero entendemos que tendría que ir por ahí. Tiene el tema su dificultad. Por lo tanto, en principio con la primera sugerencia mostramos, en general, nuestro acuerdo.

Con la segunda sugerencia, que habla de licencias urbanísticas, tenemos alguna diferencia de aproximación al tema para debatir y lo hago en el ámbito de preguntas para pensar en voz alta, no para sugerir una contrasugerencia. ¿No sería posible que en los actos concretos y particulares la regla general, en el caso en el que se produzca el silencio, fuese el silencio positivo con la excepción de que no afectase al planeamiento ya establecido? ¿Se podría regular eso?

Luego se plantea en su informe otra cuestión que es diferente, la de los dichos problemas entre Concejos y Ayuntamientos. El otro tema es el de los Concejos y Ayuntamientos. Creo que eso, más que implicación en este tema, necesita claridad. Efectivamente, en este momento el concejo es el que tramita la licencia, tiene que escuchar el informe vinculante del Ayuntamiento y, escuchado el informe vinculante del Ayuntamiento, tiene que cumplir lo que el Ayuntamiento, de alguna manera, le ordena con su informe porque le vincula. Lo que ocurre es que hay Concejos que no tramitan las licencias al Ayuntamiento aduciendo que, como va contra el planeamiento, para empezar no te tramito y luego ya hablaremos. Y más aún, hay Concejos que no tramitan diciendo: oiga usted, que se ha metido en un terreno mío o se ha metido usted no sé dónde, y no le tramitan. Entonces, quizás ese tema más que

de silencio es de obligación de tramitación, quizás es de otra índole, porque aquí hay una problemática específica. Partiendo de que el que planifica, que es el Ayuntamiento o en su caso las mancomunidades cuando asuman estas competencias de ámbito comarcal o en su caso las Juntas de Ayuntamientos para aquellas comarcas en las que pueda haber ese tipo de planeamiento, que aún no está más que en los periódicos, mi opinión aquí sería la de matizar la sugerencia en el sentido de que los Concejos no puedan no tramitar, tengan que tramitar siempre y, segundo, que el informe vinculante tenga siempre su origen en el que tiene la capacidad planificadora, el que tiene que ver la adecuación de la solicitud al planeamiento es el que planifica, no otro ente intermediario. Entonces, establecidas esas dos cuestiones sacaríamos este tema de la cuestión del silencio administrativo, quizá.

En la tercera de las sugerencias entiendo que sí y, además, creo que estoy con un gran conocedor de la ley del 94, si la memoria no me falla, y entonces entiendo que la sugerencia de rescate del principio de la ley del 94 es acertada y, por lo tanto, estaríamos quizá de acuerdo en que ese tema hay que plantearlo.

Y, finalmente, el tema de las revisiones de oficio. Hay una cuestión, a nuestro juicio, que es evidentemente siempre muy delicada en las revisiones de oficio por aquello de que los poderes políticos y los poderes públicos lo hacen sin asumir los riesgos que tendrían que asumir si estuvieran en el mundo privado y económico cuando revisan sus propios actos. Creo que la revisión de oficio tiene que tener unos límites, sobre todo para evitar que se conculquen no solo derechos creados sino también para evitar que, de alguna manera, se puedan originar revisiones que vayan más allá de evitar el control, que también lo tiene, del silencio administrativo positivo. En resumen, creo que la cuarta sugerencia, en la cual al final se dice que todo ello conforme a la Ley 30/92, claro, la Ley 30/92 ya crea una cauce, que es el que está sin duda ninguna aplicándose y que no puede en este momento ser alterado dado el carácter básico de la ley del procedimiento administrativo común y, por lo tanto, en ese tema, en la legislación urbanística, en las revisiones de oficio, que son igual para el tema urbanístico que para los temas de otra índole, porque, al final, las revisiones de oficio son para todo el Derecho administrativo, sería partidario de no efectuar modificaciones legales porque podrían conducir a una inseguridad jurídica.

Y en lo demás, en cuanto a las contestaciones que se hacen a la sugerencia del departamento, que parece en general receptivo a las sugerencias, como a la actitud defensiva, lógica, de la Federación de Municipios y Concejos de Navarra, poniendo por delante la autonomía municipal con

respecto a otros principios que, sin duda ninguna, son de mayor rango, como se le contesta, las contestaciones de la institución a la que usted representa me parecen adecuadas.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): *Muchas gracias, señor Zabaleta. Por el Grupo Parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra tiene la palabra la señora Acedo y damos la bienvenida, en todo caso, al señor Jiménez.*

SRA. ACEDO SUBERBIOLA: *Buenas tardes. Gracias, señor Presidente. Bienvenido, Defensor del Pueblo y Jefe de los servicios que ha emitido el informe. La verdad es que este grupo ha recibido con especial atención este informe porque viene, de alguna manera, a ratificar y a dejar en su sitio algunas cuestiones que por nuestra parte se hicieron constar expresamente en la pasada legislatura y que denunciábamos en numerosas ocasiones y, sin embargo, se nos respondía en aquel momento por el Consejero de Ordenación del Territorio que estábamos simplemente diciendo barbaridades y burradas. Quiero recordar aquí, en sede de esta Cámara, que fue este grupo el que preguntó por una orden foral que se planteó para recurrir al contencioso-administrativo por la aprobación por silencio positivo de un planeamiento en esta Comunidad Foral que contravenía totalmente la legalidad vigente en ese momento. Bueno, pues también teníamos constancia de la situación de cuello de botella, de la falta de aprobación expresa, de que los plazos se estaban alargando muchísimo, incluso para la tramitación del planeamiento general. Se hizo una interpelación por esta portavoz y el grupo estaba muy preocupado por este asunto y, sin embargo, como se nos ocurrió decir que el departamento estaba hecho unos zorros, se nos puso de vuelta para abajo. Pues he de decir en este momento que algo queda claro y es que, efectivamente, hay una inquietud y un problema.*

Partiendo de ahí, pensamos que a veces los problemas son por inactividad y otras veces porque en la desorganización hay una determinada forma de hacer política y forma de actuación administrativa. También lo dijimos así. Nosotros pensamos que inicialmente y aunque es un debate para la reflexión y, desde luego, este informe nos sugiere muchas cosas para esa reflexión, somos mucho más defensores del silencio positivo que del negativo, incluso en el planeamiento. ¿Por qué? Porque es una responsabilidad de la Administración resolver expresamente y hay unos plazos, y en estos momentos, con una debida organización, con los medios materiales adecuados y con los que ahora tenemos, que estamos en el siglo XXI, parece más razonable que exista más seguridad jurídica mediante la aplicación del silencio positivo y no negativo, incluso en el planeamiento. De manera que hay que darle muchas vueltas a ver por

qué, y, quizá, no solo sea cuestión de normativa sino de cómo aplicar y ejecutar las normas que, a nuestro modo de ver, son bastante ágiles y bastante buenas en esta Comunidad Foral, pero que luego a la hora de ejecutarlas el Gobierno, el departamento ha fallado muchísimo, y a eso hay que ponerle remedio. El departamento, según sus alegaciones, parece que está por la labor de ponerse a ello, pero tampoco veo que sus alegaciones vayan más allá de un estricto tema jurídico de entender de una manera u otra la propuesta del informe del Defensor. Nosotros vamos más a que eso es muy parcial y eso es lógico en la institución, además que es especialmente relevante que la institución se haya preocupado de un asunto que, evidentemente, es muy preocupante y que puede rozar muchos aspectos de los derechos, incluso, fundamentales de los ciudadanos navarros y, bueno, insisto, nos parece loable que se hayan adelantado a esto y que nos permitan, desde ese punto de vista, reflexionar para la adecuación, que como bien decía el señor Zabaleta, va a ser necesaria, de nuestra norma de 2002.

Dicho eso, concluiré comentando que parece muy razonable entrar en la valoración positiva de la modificación del tema de las licencias, sobre todo las licencias abreviadas, las menores, ahí hay un cuello de botella absurdo que podría agilizarse si se le diera la cobertura legal adecuada. Creo que en esa reflexión no tendremos mayores dificultades y, desde luego, la recuperación de la cláusula de salvaguardia de que no se pueda aprobar ningún planeamiento contra una normativa superior; me parece que es evidente que todos vamos a estar de acuerdo.

Respecto a la revisión de oficio, les diré que da igual que se modifique o no. La cuestión es que hay que hacer revisiones de oficio cuando la Administración ha actuado inactuando, por decirlo de alguna manera, y comprueba que hay un flagrante incumplimiento de la normativa legal. Una Administración, por muy complicado que sea el procedimiento —y sí me parece que hay que reflexionarlo mucho por aquello de no entrar en una posible discusión competencial— es más que lógico que pague, por decirlo de una manera sencilla, las propias culpas de no haber actuado en su responsabilidad en la aprobación y que por virtud de esa situación ahora mismo haya planeamientos o situaciones ilegales a todas luces. Este grupo sabe que los hay y tiene conocimiento de varios, y lo ha puesto en conocimiento de esta institución parlamentaria también varias veces, de manera que este grupo, desde luego, sí le pediría al Gobierno que asuma la responsabilidad que tiene y revise esas situaciones que son ilegales con un procedimiento más complicado o con un procedimiento más sencillo.

Antes de acabar solamente se me ocurre una posible pregunta. Quizás, simplemente, se ha entrado en la valoración técnico-jurídica, como se dice, pero me gustaría saber si en la institución, quizá por denuncia de inactividad, han conocido datos o han detectado situaciones o casuísticas en la que esté afectando la aplicación del silencio positivo por virtud de nuestra normativa.

Termino agradeciéndoles y manifestándoles la enhorabuena por parte de nuestro grupo por haberse metido en un tema como este, árido, técnica y jurídicamente complicado, complejo, pero que nos va a ayudar en la tarea de legislar sin ninguna duda, tan a fondo, tan rápido y, a modo de ver de nuestro grupo, tan satisfactoriamente. Muchas gracias y nada más.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): *Muchas gracias, señora Acedo. Tiene la palabra por la agrupación de Parlamentarios del CDN el señor Alli.*

SR. ALLI ARANGUREN: *Muchas gracias, señor Presidente. Arratsalde on denoi. Cuando nos llegó el contenido del informe sobre el régimen del silencio administrativo lo leí con mucho gusto y detenimiento y, conforme lo iba analizando, llegué a una primera conclusión, que era lo oportuno del mismo por el momento en que se había emitido. Estaba muy reciente la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 30 de junio, que por su carácter difuso en gran parte de sus contenidos, pero básicos exigía una adaptación de la vigente ley foral y, por tanto, podía ser el momento para revisar muchos de los planteamientos que tiene la vigente ley foral que, por otra parte, se había adelantado conceptualmente a muchos de los principios que hoy están vigentes por la Ley 8/2007.*

Al ver que se trataba de cuestiones ya de la gestión pública concreta fui analizando cada uno de los puntos que se acaban de resumir y me pareció bastante interesante el análisis realizado sobre todos y cada uno de ellos, aunque eché en falta uno que sería la causa de las causas, porque la causa de las causas es la causa de los males causados, y es el nivel de competencia de las distintas Administraciones que intervienen en los procesos de aprobación del planeamiento y su capacidad de decisión, porque eso podría resolver muchos de los problemas que aparecen luego como problemas formales y temporales por el juego del silencio administrativo, porque si partimos de un principio de soberanía municipal, al menos entendida así por algunos gestores públicos, porque piensan que la competencia de gestionar sus respectivos intereses es universal, única, excluyente y soberana, pues realmente el juego del silencio tiene una u otra función, y en este caso si son soberanos, pero necesitan de un acto de humildad de otra Administración para darle la aprobación definitiva, pues

parece evidente que el silencio debería ser positivo; ¿cómo se va a interferir en la soberanía de un municipio sobre su planeamiento? Pues, lógicamente, tiene que ser positivo. Pero si partimos de que el planeamiento municipal actúa sobre un territorio que forma parte de un territorio más amplio y que hay intereses supralocales que gestionan otras Administraciones y que sin excluir la iniciativa municipal en el planeamiento, el procedimiento de aprobación, las opciones de planeamiento tienen mucho que decir sobre el resultado final de ese producto, entonces, evidentemente, el silencio positivo no tiene ningún sentido. Hace falta la concurrencia de las dos competencias, de la inferior territorialmente y de intereses concretos locales, y de la superior territorialmente y de intereses supramunicipales, evidentemente, para ese planeamiento que incide en todos los principios que hoy consagra la Ley 8, sobre todo el desarrollo sostenible, que no es solo local sino de un ámbito muy superior, entonces el silencio positivo carecería de cualquier justificación. Esa es una cuestión que se menciona en el informe cuando se dice que, efectivamente, esa autonomía que invoca la Federación –lógicamente, el sindicalismo municipal tiene que reivindicar lo máximo–, pero que, visto cómo lo reivindica lo hace con una convicción adecuada a la realidad de esa autonomía, es decir, a la realidad jurídica y, sobre todo, a la realidad gestora de esa autonomía, insistiendo, pero sin mucho ahínco, en el planteamiento cuando llega a asumir que, efectivamente, si hay capacidad de decisión, pero también otra Administración tiene capacidad de decisión.

Esa es la primera cuestión sobre el planeamiento, porque si en la modificación de la ley vamos a reconocer que no hay planeamiento si no hay concurrencia y que la actividad del Gobierno de Navarra, en este caso como Administración superior en el ámbito de la competencia territorial y medioambiental y de ordenación del espacio, no jerárquicamente superior, para que no se me escandalice nadie, tiene que concurrir con la otra, entonces, evidentemente, estamos hablando de cosas muy distintas y ese sería, a mi juicio y lo sugiero, el primer punto que habría que plantear. Hoy lo estamos viendo porque también la sensibilidad del país ha cambiado desde las leyes básicas anteriores. Los escándalos de la corrupción urbanística han determinado que hoy se vean las cosas de un modo muy distinto, porque gran parte de esas corrupciones han sido favorecidas por Administraciones cómplices o negligentes; unas cómplices, las que han hecho las recalificaciones, todas las posibles, y otras que han mirado para otro lado, porque no han ejercitado su competencia, quizá porque no han querido atentar contra la autonomía de esos municipios, porque, si no, no se explica por qué no se han enterado, aunque al

cabo de los años, cuando salen los escándalos, dicen que ya impugnaron algunos planes de ordenación, pero del resto de su competencia nadie ha sabido nada.

Por tanto, esa es una cuestión que sugiero, porque sería interesante, dado el prestigio y la competencia de la institución, que es la competencia de las personas que la representan, profundizar en ese aspecto del ámbito de las aprobaciones definitivas y hasta dónde pueden llegar respetando el ámbito de la capacidad de decisión municipal, que la va a tener siempre, porque es quien toma la iniciativa del planeamiento, quien diseña el planeamiento, quien lo aprueba inicialmente, quien estima o desestima las alegaciones, que tiene camino para ejercitar su competencia, lo que no quiere decir que la Administración, en este caso foral, tenga que estar en todo condicionada por la voluntad de ese municipio.

Al hilo de esto, me parece claro que nunca el planeamiento, sobre todo el planeamiento estructurante, como se dice, debe ser aprobado por silencio administrativo, pero también aquí en la ley foral fuimos víctimas de la corriente que se derivó de la Ley 30/92. Es que, claro, estamos en un sistema y, por tanto, el sistema y el valor social que en cada momento tiene se transmite a todo el conjunto, y hoy se ve de un modo muy distinto el silencio administrativo a como se veía en el año 92 y, por tanto, muy bien hecha la distinción del señor Zabaleta entre el régimen de planeamiento de las licencias, porque o estamos hablando de decisiones de interés general en el ejercicio de competencias administrativas o estamos hablando del ejercicio de un derecho reconocido al ciudadano conforme al ordenamiento jurídico y entonces no podemos dejar el ejercicio del derecho al albur del comportamiento responsable o irresponsable o negligente de las Administraciones. Por tanto, creo que no vale el silencio positivo para el plan, pero sí debe valer para las licencias, y, desde luego, el caso de las licencias llamadas menores es así, es decir, esto se da en otros sistemas también, bueno, notifiquen y en todo caso que la Administración inspeccione y si han hecho, a propósito de la reforma de parte del baño, una reforma de toda la planta, entonces, en definitiva, la sanción correspondiente.

La inadecuada utilización del silencio creo que es hoy una constatación. Yo no sé si en Navarra, ya nos dirán, pero sí desde luego en el conjunto del Estado y en algunas comunidades, concretamente en todo el arco mediterráneo y en algunas del centro del país de una forma escandalosa y vergonzosa, que no parece que vergonzante, porque nadie se ha avergonzado de eso, ni los municipios ni las comunidades autónomas correspondientes.

El tema de la competencia municipal y concejal es un viejo tema foral. Comentábamos así en una parte: es que cuando no se toman las decisiones que hay que tomar por miedos, por respetos, luego el tiempo demuestra que se han hecho las cosas mal. Cuando se propuso que la competencia urbanística era solo municipal y que los concejales ni siquiera para justificar unos ingresos debían intervenir en el proceso de las licencias, no salió adelante y, efectivamente, nos encontramos con algunas situaciones, como ha dicho muy bien el señor Zabaleta, en las que esa capacidad solo de tramitar se convierte en una capacidad de decisión de fondo. Yo no te tramito y ahora vete y recurre y que el Tribunal Administrativo diga al cabo de equis tiempo que debes tramitar, que luego ya buscaré la forma para volver a tomarte el pelo. Por tanto, creo que ese es un tema que hay que plantárselo de una vez: quien tiene la competencia en el orden legal ha sido siempre, a través de la legislación de régimen local, el municipio, y los concejales tenían en el viejo reglamento esa competencia de pavimentar calles, etcétera, eso no es urbanismo, eso es urbanización, mantener la limpieza en las vías públicas, las fuentes y abrevaderos municipales, el cementerio, nada de eso es planeamiento ni competencia urbanística. Por tanto, ese es otro aspecto que, efectivamente, habría que resolver de una vez para superar estas situaciones que se están dando.

La cláusula de salvaguardia es evidente, tampoco es imprescindible que esté en la ley, está en la ley porque la doctrina del Tribunal Supremo la creó, y lo que ocurre muchas veces, los tribunales hacen Derecho y luego el legislador lo copia ante la evidencia de que es bueno lo hecho y, por tanto...

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): Señor Allí, le ruego que vaya acabando.

SR. ALLI ARANGUREN: Acabo ya, señor Presidente. ... en ningún caso, evidentemente, se pueden adquirir facultades al margen del ordenamiento.

La revisión de oficio realmente sí que es una materia básica, nuestra capacidad ahí es absolutamente inexistente. Creo que con la Ley 30/92 los procedimientos son los que son y en todo caso se podría plantear alguna cuestión de orden procesal, pero me parece muy difícil entrar ahí a hacer innovaciones.

Por tanto, reitero mi felicitación por el contenido del informe, que me ha parecido muy positivo. También me parece que es adecuado que el departamento admita y considere oportuno todo esto y nos queda el reto de la adaptación de la vigente Ley Foral 35/2002. Muchas gracias.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): *Muchas gracias, señor Alli. Finalmente tiene la palabra, por la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda Unida, el señor Erro.*

SR. ERRO ARMENDÁRIZ: *Gracias, señor Presidente. Quiero agradecer, como no podía ser de otra manera, al señor Enériz y al señor Beltrán su comparecencia hoy aquí y el informe que nos han hecho llegar, porque creo que va a servir para una reflexión necesaria, imprescindible en el ámbito del marco competencial de las diferentes Administraciones y de cómo regular, efectivamente, la concesión, la autorización o la aprobación del elemento fundamental como es el planeamiento urbanístico. Pero, en cualquier caso, paradojas tiene la vida, y más la vida política, porque, precisamente, quien más reivindica, por lo menos formalmente, el marco competencial del régimen foral de Navarra articula también el discurso más duro hacia el centralismo frente a la Administración Local y, en ese sentido, me parece contradictorio. Se habla de sindicalismo municipal. Pues parecido al sindicalismo foral ante la Administración del Estado. Por lo tanto, me parece que habría que estructurar las relaciones entre las tres Administraciones, la central, la autonómica y la municipal desde el principio del respeto y del marco competencial que tienen adquirido cada una de ellas y, por lo tanto, reconocer las competencias atribuidas a cada una desde la legítima defensa de la autonomía de cada una de ellas. Tenemos un buen ejemplo como es el propio ejercicio de la foralidad. La foralidad está basada en el pacto entre las Administraciones y en ese sentido creo que queda pendiente una maduración del régimen democrático en cuanto al ámbito competencial de la Administración Local y de la Administración foral de Navarra que debe partir de ese pacto, un pacto en el que se reconozcan ámbitos competenciales en las dos Administraciones más allá de lo que legalmente está establecido.*

Se plantean actuaciones vergonzosas en materia urbanística y, básicamente, se han producido fuera de Navarra, pero había implicaciones no solamente del ámbito local, también había implicaciones del ámbito autonómico. El Gobierno autonómico no quedaba exento de responsabilidad, más allá de que hubiera actuado directamente o no en esos escándalos que hemos visto en materia urbanística, pero, evidentemente, tenía su grado de responsabilidad. Por lo tanto, no se puede achacar exclusivamente al ámbito municipal toda la responsabilidad en esta materia.

Por lo tanto, creo que es necesaria una reflexión más serena y más sosegada. Creo que no todo es blanco o negro y en ese sentido nosotros partimos del reconocimiento de que la Administración foral tiene el cauce para articular su posición en

materia del planeamiento estructurante y, por lo tanto, nosotros no rechazamos la posibilidad de que, si se produce el silencio administrativo, este sea positivo, porque evidentemente hay un problema en el ámbito de la Administración foral y, en ese sentido, comparto las valoraciones que hacía la portavoz socialista. Un Ayuntamiento no puede estar esperando trece meses, por un problema administrativo del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio, a que se elaboren los informes preceptivos para tomar una decisión al respecto. De eso no tiene responsabilidad el municipio. De eso tiene responsabilidad, exclusivamente, la Administración autonómica, el Gobierno de Navarra, y eso está ocurriendo de forma excesivamente generalizada en estos momentos. ¿Que puede haber intereses detrás de esa actuación? Puede haberlos. Corrijámoslos, pero no achaque... Y, en ese sentido, la actuación del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio, en cuanto a la contestación que hace en el informe, me parece que es aprovechar las circunstancias para intentar responsabilizar a otras Administraciones de los fallos que pueda tener ese propio departamento. En ese sentido, me parece que es un problema muy complejo y creo que es necesario reflexionar de una forma tranquila y sosegada al respecto.

En cuanto a lo que señala el informe, creo que va más allá del ámbito urbanístico. Creo que en relación con el tema de los Concejos y los Ayuntamientos está estableciendo los límites o definiendo las competencias que cada una de las entidades locales debe tener, que eso evidentemente también supondría una reflexión sobre el mapa municipal, sobre las competencias que abarca otro tipo de normativa en esta Comunidad, que también está pendiente, porque, evidentemente, todos compartimos que el mapa municipal actualmente establecido en esta Comunidad es absolutamente insolvente y que deberemos afrontarlo en algún momento. No sé si este informe también nos podrá ayudar a ir elaborando esa reflexión en cuanto a lo que es ese panorama municipal de ámbito local tanto en la relación de Ayuntamientos como de Concejos. Y también en ese sentido, evidentemente, comparto, como lo han hecho el resto de grupos, la necesaria salvaguarda jurídica de acatamiento de la normativa superior y, por lo tanto, que esa modificación obligada de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo en Navarra venga en consonancia con lo que es la aprobación de la ley estatal, una ley que contó con el apoyo y la participación de mi formación política y, por lo tanto, creo que podremos colaborar para que también sea efectiva en esta Comunidad lo antes posible. Nada más y muchas gracias.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): *Antes de dar paso al señor Enériz y pedirle concreción y brevedad en las respuestas en la medida de lo*

posible, permítanme una reflexión muy pequeña y es que el Presidente de esta Comisión, que no es versado en Derecho, les agradece a todos los portavoces la altura y el interés del debate, que, sin duda, dignifica a esta Comisión. Por lo tanto, sin más, tiene la palabra el señor Enériz.

SR. DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA-NAFARROAKO ARARTEKOA (Sr. Enériz Olaechea): Muchas gracias, señor Presidente. Muchas gracias, señorías. Me quedo con que prácticamente todos los grupos parlamentarios encuentran la mayor parte de las reflexiones válidas, hay algunas matizaciones por alguno de ellos y las comentaré.

Yo decía al principio que el informe tenía un carácter técnico-jurídico, porque intentamos abstraernos de algunas cuestiones que están en la calle o en la realidad. Primero, los elementos que se han comentado aquí de posible corrupción, lo digo así de claro, porque este es uno de los elementos de los que estamos hablando, entre ellos. ¿Qué pasa? Que en Navarra hablar de corrupción en el mundo urbanístico... No se dan las mismas dimensiones, me da a mí, al menos por la repercusión social, es muy difícil tener datos de estos salvo que uno vaya al Ministerio Fiscal, pero los datos que hay de Navarra no son de la importancia y de la relevancia de los que puedan tener otras provincias, estoy pensando de Andalucía o de otros territorios, por no mencionar ninguno en concreto. Por lo tanto, el primer esfuerzo que hicimos fue el de aislarnos de ese debate, pero el debate está ahí, o sea, está alrededor de la técnica del silencio positivo, eso de entrada.

En segundo lugar, también intentamos abstraernos de la realidad y de la dinámica del propio Departamento de Ordenación del Territorio. Nosotros pedimos datos, pero casi les rogaría que se los pidieran ustedes al departamento, pero no por pasarles la pelota ni por nada, sino porque no nos ponemos de acuerdo, o yo no me pongo de acuerdo con el departamento en cuándo estamos hablando de silencio positivo y cuándo estamos hablando de silencio negativo. Tendría que ir a ver todos y cada uno de los expedientes –pedí datos del año 2006– para ver si el expediente está completo, si el plazo por pedir la subsanación se volvió a pedir, si luego hubo conversaciones, si luego ha habido resolución y tal. Lo que sí le digo es que me he encontrado con que una gran parte, no la mayoría, pero un gran número de expedientes ha tardado más de ciento veinte días y a mí me parece que esa es una cifra ya relevante, expedientes sobre todo de modificación que tienen un plazo de sesenta, pero puede ser que no esté el expediente completo, puede ser que hayan pedido la subsanación y tarde el Ayuntamiento, que es muy habitual, en mandar la documentación, que hayan pedido el

informe de la Confederación Hidrográfica del Ebro, es decir, por eso le digo que se va a encontrar usted ahí con mucha información y va a ser complejo. La impresión que me dio a mí es que se supera en un gran número el tiempo.

¿A qué nos llevó eso? A abstraernos. Y decíamos: con que hubiera un caso importante de silencio positivo ya valdría la pena hacerse la reflexión, que se aprobara una revisión del plan del Ayuntamiento de Pamplona por silencio positivo o que se aprobara una revisión del Ayuntamiento de Tudela o del Ayuntamiento de Barañáin, y lo remarco, porque fue uno de los expedientes que más guerra dio, y que todavía sigue dando, y esos son ejemplos de los conflictos que hay. ¿Ahí hubo algo raro? No lo sé, no tengo elementos de juicio. Lo que sí hubo de conflictivo es que el asunto se llevó al Tribunal Superior de Justicia, que el Tribunal Superior de Justicia puso de manifiesto muchos de estos problemas, que la sentencia, aun siendo muy discutible, ahí está y que el asunto se llevó al Supremo y que todavía esto está por ahí dando vueltas, y esa es la complejidad que tiene el silencio positivo. Por lo tanto, nos abstraímos de eso y planteamos algo muy sencillo: creemos que la ordenación general de nuestras ciudades, vías y pueblos no se puede hacer por silencio negativo si el resultado es que se está tardando en la resolución de los expedientes. ¿Que harían falta más medios? No sé si se resolvería, o sea, probablemente ni quince personas tendrían capacidad para ver el plan general de Pamplona en dos o en tres meses, sería muy difícil, y a ver qué se concluye, qué se determina y qué se resuelve, quiero decir que con más medios, desde luego, se actuaría mejor, pero me parece que no solo es problema de medios sino que es problema de saber resolver.

Tampoco me imagino, ya por un tema conceptual, que una ley remitida por el Gobierno de Navarra al Parlamento se aprobara por silencio positivo. Esto sería un caos de incertidumbre jurídica y esto es lo que estamos diciendo. En el plan general principal deberíamos reflexionar y nuestra propuesta –nosotros siempre transmitimos sugerencias, recomendaciones, abrimos los debates– es que se modifique en el plan general el silencio positivo por el silencio negativo, estamos hablando del acto de la Administración foral, esto no hay que olvidarlo nunca, estamos hablando de un tema en el que está ahí la competencia de la Comunidad Foral, no la competencia municipal, la competencia foral que alcanza –creo que el señor Alli preguntaba por el alcance de la competencia en la aprobación definitiva de la Administración foral– una competencia de legalidad, una competencia de ordenación del territorio, de adecuación de la ciudad con el modelo. Sería un descalabro que un municipio pequeño situado al lado de un municipio grande planteara un crecimiento de cien mil

habitantes, con cinco supermercados, veinticinco rondas, rompería absolutamente el modelo, y creo que todos sabemos que estoy hablando de cosas que ya han ocurrido y de lo que se trata, precisamente, es de que no vuelvan a ocurrir o que si ocurren sea en una dimensión menor de la actual. Por lo tanto, estamos diciendo que el silencio sea negativo en el plan general.

Estoy de acuerdo con el señor Zabaleta, creo que decimos lo mismo, lo que pasa es que nuestra redacción a lo mejor es un poco confusa. Nosotros en el planeamiento de desarrollo estamos partiendo del silencio positivo, que es lo que hay, porque entendemos que ahí hay un interés de un ciudadano que se dirige a la Administración y que no le contesta, pero ya es una parte de desarrollo de un plan aprobado, lo que está es concretando un sector definitivo, y ahí decimos que el silencio sí tiene que ser positivo. Y en las licencias mayores también decimos que el silencio tiene que ser positivo y en las licencias menores planteamos que se cambie por una comunicación, es decir, estamos dando cambios, sugiriendo cambios reformadores, hasta rupturistas en muchos casos con el modelo actual, pero no hemos planteado en el caso de las licencias y en el caso del planeamiento de desarrollo un silencio negativo. Lo que decimos es que habría que estudiar medidas que tiendan a evitar la inadecuada utilización, que se use mal ese silencio positivo y que de ese silencio positivo al final salgan perjudicados los derechos, y, desde luego, ahí está la cláusula de salvaguarda que tiene un efecto muy importante, y se vio la falta de la cláusula de salvaguarda en esa sentencia a la que me he referido en el caso del Ayuntamiento de Barañáin, en el que los efectos eran distintos según estuviera o no estuviera esa cláusula de salvaguarda.

Hay otro elemento en el caso de las licencias. Para nosotros es muy importante o planteamos la simplificación del régimen de las licencias en los municipios compuestos. Se produce un auténtico pimpampum con la presentación del proyecto en el concejo, hay que presentar tres proyectos, uno va al Ayuntamiento, hay que estar esperando la devolución del informe, el ciudadano no sabe cuándo le va a volver el silencio, tiene que hacer una indagación para saber aplicar el silencio positivo, muchas veces el concejo no quiere dar la licencia, como se ha dicho, incluso por temas de propiedad y todo eso en pleno siglo XXI es muy complejo. Nosotros lo que estamos planteando, y ahora voy a referirme a otro asunto, es que eso se simplifique. Hay un problema de financiación del concejo, pero no es nada descabellado que los concejos no tengan las licencias en pleno siglo XXI. Incluso traeremos a la Cámara un informe que hemos hecho de revisión de las competencias de los concejos. Lo que estamos planteando es que si actualmente se va hacia un modelo de mancomunidades,

de apoyo a los Ayuntamientos pequeños, lo que no tiene sentido es que sesenta mil habitantes estén repartidos en concejos muy pequeños y dependan de ellos determinadas competencias y unas de ellas, ni más ni menos, son las licencias. Si hay un problema de financiación de los concejos tiene que tener otra solución, pero no la de la licencia, porque está complicando mucho la vida, y esto luego se ve en quejas, en supuestos en que vienen los vecinos y dicen: es que el concejo no me recibe, es que no hay nadie, es que no sé con quién hablar, voy al secretario y no puede hablar con el concejo, qué hago. Hay auténticas disparidades. Ese, por lo tanto, es otro tema en el que estamos trabajando y, prácticamente, hemos concluido un informe.

Yo sí quiero decir que las propuestas que hacemos no sé si son lanzadas o valientes, pero entendemos que son necesarias a la vista de la experiencia y de todo lo que ha ocurrido. Han sido sosegadas, han sido reflexivas, hemos estado trabajando en este informe cerca de siete meses, le hemos dedicado tiempo, hemos discutido muchísimo con la Federación Navarra de Municipios y Concejos, hemos pedido la opinión del departamento. Claro, al departamento también le conviene, le viene muy bien, se libera de las prisas, es mejor, dice: hombre, yo prefiero el silencio negativo que el silencio positivo porque tengo más tiempo para pronunciarme y no tengo ese agobio... No va por ahí, lo que nosotros queremos es que se cumpla el plazo, pero hoy, a la vista de la realidad, ese plazo no se sabe y hay una falta de certeza amplia y, además, se está actuando con planes no publicados, aprobados por silencio que se entiende positivo, y esto no puede ser y es lo que venimos a decir.

Por lo tanto, proponemos esas medidas. Espero que les sirvan a ustedes en el trabajo, esa es la finalidad de nuestros informes, que le puedan servir al Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio cuando haga esa readaptación de la ley y eso ha sido lo que hemos querido plantear. Por supuesto, todo es discutible, es un tema complejo, pero después de darle muchas vueltas estas eran las soluciones que nos parecían que encajaban en un difícil juego de bolillos. Muchas gracias.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): Muchas gracias, señor Enériz. Pasamos el segundo de los informes que nos presenta la institución esta tarde, informe sobre la violencia en el ámbito de la Administración sanitaria. Para hacer la presentación del mismo, recordando también lógicamente que los señores Parlamentarios ya lo tienen en su poder, tiene la palabra el señor Enériz de nuevo.

SR. DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA-NAFARROAKO ARARTEKOA (Sr. Enériz Olaechea): Muchas gracias, eskerrik asko. Ahora de lo que se trata es de exponer resumidamente el

informe especial sobre la violencia en el ámbito de la Administración sanitaria, también remitido en las mismas fechas y publicado en mismo Boletín que el informe anterior:

A principios del año 2007, el sindicato de enfermería de Navarra SATSE mostró públicamente su preocupación por el aumento de agresiones que se estaban produciendo en Navarra contra el personal sanitario y proponía algunas medidas para actuar en tales casos. En mayo de 2007 se celebraron en Pamplona unas jornadas sobre la violencia en el sector sanitario, organizadas por el Consejo General de Enfermería, el Colegio Oficial de Enfermería de Navarra y la Escuela de Ciencias de la Salud, y tuve la oportunidad de participar entonces haciendo algunas reflexiones al respecto y exponiendo algunas propuestas o ideas que hoy sientan las bases de este informe. En Navarra no hay unas proporciones alarmantes de la violencia en el ámbito de la sanidad pública, pero sí hay un reflejo de la creciente preocupación que este tema tiene en varias comunidades autónomas en las que sí se va detectando un incremento del problema.

En el año 96 la Organización Mundial de la Salud adoptó una resolución en la que catalogaba la violencia como un problema de salud pública importante y que cada vez era más creciente. La violencia laboral es hoy uno de los graves riesgos laborales, afecta a todos los grupos de trabajadores y, fundamentalmente, afecta al sector público, es donde más se da este tipo de violencia. Es una violencia que puede ser física, psicológica y que adquiere dimensiones cada vez más relevantes, supera fronteras, entornos de trabajo y categorías profesionales.

Las Administraciones Públicas no han quedado al margen de los casos de la violencia y, según la OIT, son precisamente los profesionales del sector público quienes tienen un mayor riesgo de sufrir agresiones o actos de violencia por su mayor relación con los usuarios. La violencia relacionada con el trabajo no es, por tanto, un problema puntual y aislado, es un problema estructural, tiene raíces muy complejas tanto de índole organizativa, de carácter social, incluso económica y, sobre todo, cultural. Por su carácter global y por el origen diverso de estos factores que desatan la violencia en el trabajo, creemos que la respuesta al problema debe ser necesariamente multidisciplinar e integral y que ha de darse, fundamentalmente, con un carácter preventivo y organizativo, tanto durante el momento de la agresión como después de la violencia hasta eliminar sus efectos sobre la víctima. Las políticas de los poderes públicos han de asumir, por lo tanto, una visión integral y continua en la prevención de la violencia así como en

la reducción o eliminación de sus efectos y en la represión del agresor.

Lo que se pretende con este informe es, por tanto, traer al Parlamento y también al Gobierno, como luego se podrá ver que hay algunas sugerencias al mismo, distintas propuestas que contribuyan a mejorar actuaciones que actualmente se desarrollan en defensa y protección de los profesionales y trabajadores de la sanidad en los casos de violencia que se produce por cualquier usuario del servicio público. La elaboración de este informe ha sido realizada directamente por la institución a partir de sus recursos humanos y materiales y durante la confección se invitó a participar a los Departamentos de Salud, de Presidencia, Justicia e Interior, y de Relaciones Institucionales del Gobierno de Navarra, al Colegio Oficial de Médicos, al Colegio Oficial de Enfermería de Navarra y a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

El Departamento de Salud y el Colegio Oficial de Médicos de Navarra han aportado diversa información y formulado propuestas que, en su mayor parte, se han incluido en la redacción definitiva del informe. Por su parte, el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior creó un grupo técnico para elaborar una propuesta de plan global de prevención y actuación ante situaciones de violencia externa en el lugar de trabajo y en él vemos reflejadas ya algunas de las recomendaciones aquí expuestas. Es más, por lo que he tenido conocimiento, este plan ha sido aprobado hace pocos días.

El informe se estructura en ocho partes. Las dos primeras recogen la finalidad, justificación y habilitación legal de la institución. La tercera describe el proceso de elaboración del informe. La cuarta da algunos datos relacionados con la violencia contra el personal de la Administración sanitaria. La quinta recoge los elementos que la integran y los derechos protegidos frente a ella. La sexta aborda las causas de la violencia sanitaria, si bien hacemos una aclaración y es que en dicha parte lo que se da en todo momento por sentado es que jamás existe ninguna justificación de la agresión: una cosa es que existan posibles causas, en muchos casos indirectas, pero nunca ninguna que justifique la agresión. La agresión es un acto que solo tiene un responsable, que es el agresor, y ante esto no cabe ningún tipo de disculpa. La séptima describe el tratamiento penal y administrativo de la violencia contra el personal de la Administración sanitaria y la última, la octava, recoge las recomendaciones y sugerencias que hacemos para la prevención, tratamiento y reducción de la violencia contra el personal de la Administración sanitaria.

Por lo que se refiere a los datos más relevantes sobre la violencia contra el personal sanitario, destacamos los siguientes. Según una noticia que aparecía en los medios de comunicación el 22 de abril, en los últimos tres años unas tres mil quinientas personas del sector sanitario público español habían denunciado ante su Administración respectiva haber sufrido agresiones físicas o psíquicas de sus pacientes. Según esa misma noticia, puede existir una falta de correlación entre las denuncias administrativas y el número real de casos producidos, ya que sondeos recientes indican que en torno al 60 por ciento del personal sanitario habría sido objeto de alguna agresión física o verbal. Conforme a datos de la OIT, el 25 por ciento de las agresiones en el medio laboral se producen, precisamente, en el entorno sanitario.

La creciente preocupación por la violencia en el ámbito sanitario llevó al Defensor del Pueblo de España a abrir en 2006 una investigación de oficio sobre esta materia, pero las conclusiones de esta investigación están pendientes todavía de hacerse públicas. Según datos facilitados por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, durante los años 2003 a 2007 se produjeron en Navarra, o al menos de eso tiene constancia, doce agresiones al personal sanitario, de las que once fueron verbales y una física. De ellas, una corresponde al año 2003, cinco al año 2005, cuatro a 2006 y dos a 2007. El 17 de mayo de 2007 el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra ratificaba estos datos y añadía que los agredidos eran médicos, enfermeras y otros trabajadores del ámbito sanitario, y los agresores, los pacientes o sus acompañantes y familiares. Aclaro que estos son datos de agresiones denunciados. Puede haber, y seguro que habrá, bastantes casos no denunciados. Si se comparan estas cifras con las que ofrecen otras provincias españolas como, por ejemplo, las de Andalucía, de una población similar o inferior, donde la media anual es de setenta denuncias por provincia, puede observarse que el número de agresiones denunciadas en Navarra es mucho más reducido y esto puede significar una de estas dos cosas: que el nivel de agresiones en Navarra es más bajo que en la media o bien que no se tiene constancia de todas las que se producen. A la vista de la memoria del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Navarra correspondiente al año 2006, la explicación se encontraría más en la primera de las causas que en la segunda, ya que el nivel de delitos contra las personas es relativamente bajo en Navarra.

Entre otras de las causas que podrían justificar que en Navarra se produzcan menos agresiones —y esta sí que tiene unos tintes bastante verídicos— es que en otras regiones trabajan menos enfermeras que en Navarra. Así, mientras en Navarra trabajan ochocientas ochenta y tres enfermeras por

cada cien mil habitantes, en Madrid son quinientas, en Andalucía cuatrocientas diez o en Murcia trescientas veinte. Y podrán ustedes preguntarme: ¿y qué tiene que ver el número de enfermeras? Pues es la relación más cercana, más próxima con el usuario o con el paciente, es decir, es la cara que el usuario ve más asiduamente cuando llega al centro y, por lo tanto, también es parte del personal que más agresiones sufre, pero al haber mayor número de enfermeras la atención al usuario en Navarra es mayor, mientras que al haber menor número la atención al usuario es menor, con lo cual es más fácil calmar, dirigirse, hablar, mantener una relación con el posible agresor.

Efectuada una consulta verbal al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, fuentes del mismo informaron de que la dimensión del problema es muy reducida en Navarra. En opinión de esas fuentes, se dan más supuestos de mala educación del paciente o de discusiones verbales y tensiones entre el usuario y los trabajadores sanitarios en un momento concreto que casos de agresiones o vejaciones, sin que tales supuestos de falta de respeto se consideren denunciables o perseguibles a efectos administrativos o penales. El sindicato SATSE exponía recientemente ante los medios de comunicación su opinión de que la Administración de la Comunidad Foral no estaba tomando cartas en el asunto, a pesar de que este sindicato había denunciado el aumento de agresiones contra el personal sanitario. Además, el sindicato solicitaba la creación de un registro oficial en el que quedase constancia del número exacto de agresiones que se produzcan en Navarra frente al personal sanitario, así como la puesta en marcha de un protocolo de actuación para que el personal afectado sepa cómo actuar en estos casos.

En la Comunidad Foral de Navarra, según datos facilitados por el Departamento de Salud, se han interpuesto denuncias penales por violencia, amenazas, vejaciones o injurias producidas en los siguientes centros sanitarios: Hospital Reina Sofía de Tudela, centro de salud Santa Ana de esta misma localidad, centro de salud de Berriozar, centro médico de urgencias del centro de salud de la Rochapea, centro de salud de Iturrama, centro de salud de Ermitagaña, centro de salud de Orkoién, centro de salud de Peralta, centro de salud de Cascante y en el servicio de urgencia extrahospitalaria del Ambulatorio General Solchaga. En dos de estos casos concurrían circunstancias en los agresores, de drogadicción o de alcoholismo, que actuaron como elementos decisivos en la producción de la reacción violenta. Todos estos datos reflejan una realidad que demanda una actuación de la Administración competente.

Según la información facilitada por el Departamento de Salud, en el año 2006 se constituyó un

grupo específico de trabajo en el seno del comité de seguridad y salud del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Este grupo de trabajo ha llevado a cabo diversos estudios, entre ellos la evaluación de riesgos de factores psicosociales y el estudio de las agresiones que se han registrado en el servicio de prevención de riesgos laborales de dicho servicio de salud, y en el año 2008 ha concluido la elaboración del plan global de prevención y actuación frente a agresiones externas en el lugar de trabajo. Por otra parte, el citado organismo autónomo ha creado un registro de agresiones para llevar a cabo un control más exhaustivo de las mismas y está formando al personal sanitario mediante la realización de cursos de manejo de usuarios o pacientes agresivos.

Expuesto todo lo anterior, se relacionan las recomendaciones y sugerencias que hacemos para responder ante una situación de violencia relacionada con el servicio sanitario público. Algunas de las propuestas son normativas, otras de gestión; unas tienen una eficacia jurídico-penal y otras, las más, pertenecen al campo del Derecho Administrativo. En la formulación de las propuestas se parte de las siguientes coordenadas: la primera, que resulta esencial desarrollar una labor de prevención y detección de las situaciones de violencia en el ámbito sanitario; la segunda, que la Administración Pública, en concreto la Administración foral, debe participar activamente en la respuesta a los episodios de violencia en el ámbito sanitario, en los que el personal a su servicio actúe en el correcto desempeño de sus funciones, instando la acción penal en los casos graves y ofreciendo una solución proporcionada en la vía administrativa en los menos graves; y, la tercera, que no es propósito de este informe ni limitar ni reconducir la acción que el agredido considere oportuno ejercer ante una agresión, sino ofrecer a la Administración mecanismos de acción que contribuyan a mejorar las medidas de prevención y tratamiento de este problema. A este respecto se considera que, ante un supuesto de violencia, debe ser la Administración quien tome la iniciativa en la activación de las medidas de protección que, en atención al principio de proporcionalidad, resulten más adecuadas, siempre en colaboración con el agredido u ofendido y sin perjuicio de que este quiera ejercitar las acciones penales que considere más convenientes. Lo incorrecto es lo contrario, es decir, que la Administración se quede en un plano secundario y quien se vea obligado a perseguir el castigo del agresor sea el agredido de una forma total o parcialmente personal.

Las recomendaciones que formulamos son las siguientes. Debe existir la suficiente proporción entre los hechos que se quieren castigar y el castigo finalmente impuesto. Este debe ser justo y no desmedido, lo que exige, a juicio de esta institu-

ción, buscar vías alternativas a las actuales penas para lograr sanciones efectivas ajustadas a la gravedad de los hechos. Desde amplios sectores sanitarios y jurídicos se viene postulando que si se ha acometido a los profesionales sanitarios y se ha empleado fuerza contra ellos, se les ha intimidado gravemente o se les ha hecho resistencia activa grave, debe solicitarse la calificación de los hechos como un delito de atentado a la autoridad, además del delito de lesiones o de la falta que se hubiera cometido.

El delito de atentado, que se regula en el artículo 550 del Código Penal, considera reos de este delito de atentado a los que acometan a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos o empleen fuerza contra ellos, los intimiden gravemente o les hagan resistencia activa también grave cuando se hallen ejecutando las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas. Y el artículo 551 castiga el delito de atentado con penas de prisión de dos a cuatro años y multas de tres a seis meses si el atentado es contra la autoridad, y de prisión de uno a tres años en los demás casos. De este modo, quien agrede a un funcionario público sanitario puede ser considerado penalmente responsable de un delito de atentado y de una falta o, en su caso, de un delito de lesiones. De lo que se trata es de evitar que todas las agresiones, con independencia de su intensidad o resultado, deriven en la tipificación de un delito de atentado, lo que exige ofrecer vías alternativas que permitan una adecuada proporcionalidad entre el hecho y la sanción y que, además, sean efectivas.

Por ello, recomendamos a la Administración que, en casos en que la agresión sea física y haya un resultado de lesiones relevantes a su personal, acuda siempre a la vía penal mediante la oportuna denuncia o querrela, además de ofrecer asistencia jurídica al agredido. Sin embargo, en los casos de violencia contra el personal por razón de la prestación en que no haya habido agresión física o incluso habiéndola no haya habido lesiones o estas se puedan considerar mínimas o hayan generado unos daños físicos irrelevantes o insignificantes, se recomienda a la Administración que incoe un expediente administrativo y que imponga sanciones administrativas adecuadas. La idea es lograr una sanción proporcionada a la gravedad de los hechos. Se postula acudir en los supuestos en que no exista lesión al poder disuasorio y ejemplificativo de las sanciones administrativas que resulten más eficaces para reprender determinadas conductas, siempre que vayan acompañadas, lógicamente, de una agencia ejecutiva eficaz.

Una sanción administrativa proporcionada se sitúa a medio camino entre la gravedad de la pena por un delito de atentado y la falta de irrisoria condena, es decir, hoy hay un problema: o te san-

cionan mucho, con muchos años, o no te sancionan apenas nada, y lo que estamos diciendo es que se sancione en la mitad, en el justo caso. Es decir, estamos hablando de supuestos en los que los hechos en algunos casos no han sido especialmente graves, aunque de eso se podría discutir, porque hay personas que han sido condenadas a más de tres años de cárcel por agredir a un médico. Yo el otro día veía que esta persona que quedó libre en todo este lío y con esta repercusión social por abusos a un menor, la persona que presuntamente había matado a Mari Luz, había sido condenada a dos años y nueve meses por un delito de abusos de su hija. En los delitos de desacato a un médico, por hechos mucho menores, estamos hablando de tres años, es decir, estamos viendo que hay unas desproporciones en las sanciones penales y lo que estamos defendiendo es que sea la Administración la que articule un sistema de sanciones administrativas en determinados casos, en determinadas situaciones medias, y que sea ella quien coja la batuta y persiga al agresor, y que tampoco le haga al agredido tener que enfrentarse personalmente y ser él el que lleve a cabo la persecución del agresor. Esto crea una situación y una tensión psicológica en la víctima que, la verdad, muchas veces no quiere ver al agresor ni quiere saber nada de él, con lo que también hay casos en que las agresiones quedan impunes por no persecución. Pues esto es lo que estamos aquí defendiendo, que haya un régimen de sanciones administrativas bien tramitado, bien aplicado, que ahorre los inconvenientes de la vía penal al agredido, que sancione al agresor como se merece y que sitúe la respuesta sancionatoria en el plano adecuado en el que se debe dar, en el de la Administración, cuyo personal, y no un ciudadano más, ha sido violentado actuando como si ella misma, y así es jurídicamente, hubiera sido la directamente agredida. Por tanto, con carácter general y sin otra excepción que la de casos como hemos dicho extremos o importantes de agresiones físicas con lesiones, puede resultar más propicia que la persecución de los hechos como un delito de atentado la imposición por la Administración de una sanción administrativa con posibles tipos de acciones que castigue al autor de esos actos de acometimiento, etcétera.

En orden a lo expuesto y con la finalidad de que el ordenamiento jurídico quede completo y tenga una necesaria y proporcionada previsión legal, sugerimos una modificación de la Ley Foral de Salud para que, primero, se incluya como un deber de los usuarios del sistema sanitario el de mantener el debido respeto al personal al servicio de la Administración sanitaria cuando este actúa en ejercicio de sus funciones dentro o fuera del respectivo centro sanitario, tanto en su dignidad personal como profesional, debiendo respetar, asimismo, a otros pacientes, familiares o acompañan-

tes. Esa es la premisa previa. Que se tipifique como infracción sanitaria grave la amenaza, la coacción, la represalia, la injuria, el trato degradante al personal al servicio de la Administración sanitaria o a otros usuarios de un centro sanitario. Que se otorgue la calificación de infracción administrativa muy grave a esos supuestos de agresiones físicas, incluso amenazas con objetos peligrosos, o intentos de agresión física. Que se sancione como infracción grave o muy grave, en función de la gravedad de cada supuesto, con todas o algunas de las siguientes sanciones: con multa o con cambio de centro sanitario con adscripción forzosa al centro que se le asigne –actualmente, en algunos casos, los jueces imponen la normativa de que la persona no se pueda acercar a varios metros del médico o que no se pueda acercar a ese centro de salud si no va acompañado con un policía, y esa medida se califica como absurda, es mucho más fácil cambiarlo de centro y aquí paz y después gloria, eso es lo que estamos sugiriendo– y la prohibición de elección de nuevo centro en un período determinado de tiempo. Que se atribuya la competencia para estas sanciones al Consejero competente en materia de sanidad para centralizarlas, para hacerlas más objetivas, más distantes en los supuestos y que se incluya también, como medida provisional, ese cambio forzoso de centro sanitario. Resulta novedoso, precisamente, este cambio forzoso y parece, como decía, más admisible esta prohibición que la que ha impuesto alguna sentencia como la que he comentado de acudir al centro acompañado por un agente de la Policía local. También se puede estudiar la sanción accesoria de la publicación de la resolución sancionadora en el Boletín Oficial de Navarra, como ya hay algunos supuestos en el ordenamiento jurídico. Se hacen algunas veces debates, cada equis tiempo, y el ordenamiento jurídico ya tiene casos de este estilo.

Se recomienda a la Administración de la Comunidad Foral que cree una comisión técnica ad hoc, específica, con funciones de asesoramiento, consulta y participación en materia de violencia en el ámbito sanitario y que esté formada también por expertos en la materia, representantes de la Administración sanitaria, representantes de los colegios profesionales, delegados de prevención laboral y otros, y que centralice toda la información sobre agresiones y realice propuestas a la Administración a partir de los hechos que se vayan conociendo. Además, debería actuar como una especie de órgano permanente en la vigilancia de las agresiones. La existencia de este órgano lo sería sin perjuicio de ese comité de seguridad y salud del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, cuyas funciones de prevención de riesgos laborales son más amplias y genéricas que las que son objeto de este informe.

Se sugiere también la realización, a partir de las propuestas de esta comisión, de un estudio y una reorganización de los servicios sanitarios para eliminar lo que en el informe llamamos las causas objetivas, es decir, los problemas que se dan en algunos sitios en donde las agresiones son mayores, como en el servicio de urgencias en determinados centros de salud o en determinados de salud mental, por ejemplo. Es decir, habría que estudiar las causas objetivas por las cuales se producen en determinados sitios estas agresiones. Estoy pensando en el servicio de urgencias del Hospital de Navarra o el de Virgen del Camino, donde si ustedes se fijan, la tensión se produce ya con las personas que están en esas cabinas de recepción. Cuando no les llaman, los pacientes se ponen nerviosos, van a esos sitios y empiezan a decir: ¿por qué no me llaman?, ¿qué es lo que pasa?... Esos son los puntos en los que se producen muchas de las agresiones, y también en centros de salud, dentro de las consultas, cuando los médicos no dan el parte de alta o el parte de baja contrariamente o una medicación adecuada. Se recomienda a la Administración sanitaria la elaboración, por lo tanto, de un plan efectivo de eliminación o reducción de puntos negros, que son los que he comentado.

Se recomienda a la Administración sanitaria la elaboración de protocolos de actuación que deberían conocer todos los trabajadores, la impartición de la necesaria formación sobre cómo actuar en situaciones estándar de agresividad de pacientes o de los acompañantes, mantener la calma, no elevar la voz, evitar enfrentamientos directos, no enervar más al potencial agresor, cómo avisar a otros compañeros o a los vigilantes de seguridad o a la policía, quedarse con detalles del potencial agresor para su posterior identificación y denuncia, buscar testigos de los hechos, saber a quién dirigirse una vez que han pasado los hechos, dónde, cómo denunciar, qué poner, hacer partes normalizados de lesiones o agresiones informatizados, etcétera.

También se recomienda que la Administración preste apoyo a la víctima de una agresión. Esto es elemental y fundamental. Debe ser un apoyo médico: tras una agresión debe procederse a la evaluación urgente del agredido, trasladándolo con carácter preferente a urgencias o al centro que corresponda, y esta evaluación es esencial para la calificación de los hechos como un delito, una falta o una infracción. Debe haber un apoyo jurídico: la Administración es quien está obligada a asistir jurídicamente al agredido en los casos de lesiones graves o cuando se considere conveniente, y permitirle que elija un abogado de su confianza con cargo a los presupuestos públicos. Además, la Administración, de forma sistemática y al margen de lo anterior, debe proceder a sancionar

la conducta administrativa si no ha habido lesiones, querellarse contra el agresor si ha habido lesiones de relevancia, la simple denuncia no sirve a efectos prácticos, porque debe impulsarse luego el proceso penal a instancia de parte. En cualquier caso, y en el segundo de los supuestos, la Administración debe personarse bien como denunciante bien como querellante contra los agresores o bien como un elemento de apoyo al agredido. No es suficiente con asumir gastos de representación judicial del agredido y desentenderse de lo ocurrido como si fuera algo ajeno a la propia Administración. Es necesario un respaldo mayor que incluya la colaboración permanente y continua de la Administración y de sus asesores jurídicos con los letrados del agredido. Es la Administración quien debe dirigirse al Fiscal Superior del Tribunal Superior de Justicia para que este asuma la persecución penal de este tipo de actos cuando sean graves y le exponga su criterio acerca de la conveniencia de calificar o no los hechos como delito de atentado, a la luz de las circunstancias concurrentes en todo caso y de esa proporcionalidad a la que me he referido antes.

También debe haber un apoyo psicológico, fundamental, en los supuestos en los que el agredido lo requiera para eliminar o reducir el temor, la inseguridad, la pérdida de autoestima o de voluntad de trabajar, las angustias o la ansiedad producida por la agresión. Debe hacerse comprender a la víctima que, salvo que haya mediado provocación suficiente por su parte, no es responsable de nada de lo ocurrido, que se trata de un incidente desagradable y aislado, que normalmente es difícilmente repetible y de cuyas causas es ajeno, que ha tenido lugar en su persona casi siempre por puro azar y que no debe afectar ni a su integridad moral ni a su profesionalidad. El apoyo de la Administración también debe ser moral, debe arrojar a la víctima para que no sienta sola ni extraña ni estigmatizada, apoyo que tiene que provenir tanto de los directivos como de los compañeros de trabajo. Y un apoyo también económico mediante la indemnización de los daños físicos y morales. Para esto se puede incluir este concepto en la póliza de seguros de la Administración foral, en la que también se podría incluir, incluso, la cobertura de asistencia jurídica al agredido. Se recomienda a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que en supuestos de incapacidad temporal de su personal elabore los informes oportunos para que esa incapacidad temporal se considere, por el órgano competente, accidente laboral.

Se recomienda a la Administración sanitaria que articule mecanismos de colaboración con los cuerpos policiales –municipales, nacionales y Policía Foral–, con el objetivo de organizar cursos sobre pautas de actuación en supuestos de agresión. También se recomienda que se proceda a la

contratación de guardas jurados en un número suficiente para realizar labores de vigilancia en aquellos centros o puntos sanitarios negros en donde se detecte un mayor número de agresiones o conflictos de los usuarios con el personal del centro, o establecer la presencia de la Policía Foral. Se recomienda que en puestos de atención directa al público o en las consultas instale avisadores a servicios de seguridad como ocurre en bancos, en aviones, etcétera.

También se recomienda que en los centros de mayor conflictividad se establezcan plantillas de profesionales sanitarios y no sanitarios preparados, formados para actuar de forma protocolizada en casos de violencia. No se propone establecer estos equipos en todos los centros, sino en aquellos en los que se detecta el problema o en aquellos a los que se adscriban forzosamente los usuarios conflictivos por haberlo acordado así la Administración. Debería evitarse la práctica tan extendida de que la atención al público o la cercanía con él recaiga en los empleados recién llegados, en los menos experimentados, muchas veces temporales y casi siempre peor retribuidos: personal interno residente, becarios o temporales.

Se recomienda también a la Administración que haga campañas divulgativas para sensibilizar a trabajadores y usuarios, que se ubiquen folletos y carteles en los centros, que, además de los derechos, que existen, se recuerde también al usuario y a sus acompañantes ciertos deberes esenciales, la paciencia, el respeto a todo el personal del centro, además de informar a los usuarios de que el horario de las citas es orientativo –esto ya se viene haciendo–, que la atención no puede ser prestada en muchas ocasiones de inmediato, que el personal no tiene la culpa de las masificaciones y dilaciones indebidas, y que prevalece siempre el criterio del facultativo y no la petición del usuario, y que existan hojas de reclamaciones para hacer efectivo el derecho a reclamar, etcétera.

Finalmente, se sugiere a la Administración que valore, previo su estudio, la posibilidad de hacer extensivas las medidas que contiene el presente informe, en la medida en que sean compatibles con su naturaleza, al ámbito de la sanidad privada, tal y como ha propuesto el Colegio Oficial de Médicos de Navarra. Este ha valorado positivamente el informe y, prácticamente, lo que viene a pedir es que también se extiendan las medidas, esas sanciones administrativas, esa capacidad de actuación en centros que son de la sanidad privada. Con esto termino. Les agradezco otra vez su atención y quedo a su disposición para aclarar aquellos puntos que no hayan quedado suficientemente claros. Eskerrik asko denoi.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): *Muchas gracias, señor Enériz. Comenzamos con*

las intervenciones de los grupos parlamentarios. Señor Marcotegui, tiene la palabra.

SR. MARCOTEGUI ROS: *Muchas gracias, señor Presidente. De nuevo nos encontramos ante un informe que, a mi juicio, encierra una especial importancia, quizá tanto o más que el anterior, aunque afecta a cuestiones distintas. En este caso la importancia nace porque incide directamente en el buen o mal funcionamiento de los servicios públicos, en este caso de los servicios sanitarios. Así pues, la importancia puede tener dos motivos: uno, de orden material, la actividad a la cual afecta, y, el otro, por la enorme inquietud que solamente con plantearlo se suscita entre los funcionarios llamados a prestar este servicio público y por los propios usuarios del mismo con efectos, con razón o sin ella, desde luego, nunca positivos para el funcionamiento del sistema. Esto generó una gran inquietud en los años pasados en Navarra, ya lo ha dicho el señor Defensor, quizá más por simpatía con otros informes que en aquel momento se hicieron públicos referentes a otras comunidades autónomas en las cuales el problema sí empezaba a ser importante. Por eso, a mí me parece que es preciso destacar dos aspectos del informe, sin perjuicio de que luego trataré de valorar o dar mi opinión en relación con alguna de las propuestas hechas por el propio Defensor.*

El primero es destacar, como lo hace el informe, para situar el asunto en su justa dimensión, que en Navarra las proporciones no son alarmantes. Es preciso que esto no pase desapercibido, no vaya a ser que estemos alimentando ese círculo de inquietud, que fácilmente se puede generar a veces por una causa muy pequeña, aunque realmente eso no quiere decir que no debemos prestar atención y ocuparnos del mismo para controlarlo y que no llegue a mayores. Eso viene avalado por los datos aportados en el propio informe, doce agresiones distribuidas en cuatro años, que hace a menos de tres por año y de ellas solamente una física. Bien es cierto que estas agresiones son las denunciadas, como bien ha destacado el Defensor, puede haber más, pero también es cierto y creo que es conveniente que no pase desapercibido que aquí nos encontramos con una dificultad importante, que es la definición del propio concepto de agresión, no en el plano penal sino en el plano administrativo, qué se debe entender por una agresión de un usuario a un funcionario público, porque el concepto tiene un componente subjetivo impresionantemente alto. Seguramente un intercambio de pareceres con cierta vehemencia entre el usuario y el funcionario pueda dar lugar a que uno de ellos entienda que ha sido agredido y a lo mejor no es tal. Afortunadamente eso se corrige porque el juicio o el sentido común se impone y entonces las denuncias son solamente aquellas en las que realmente no hay duda ninguna de que se ha producido una

agresión clara aunque luego deba ser valorada. Por tanto, este es un dato que me parece que es importante destacarlo, que en Navarra nos debemos preocupar, debemos controlarlo, pero no hay motivo de una alarma especial en este momento que genere esa inquietud infundada. El segundo aspecto es que ya existe un registro de agresiones gestionado por el comité de seguridad y salud del Servicio Navarro de Salud que ya está trabajando en ese asunto.

Dicho esto, que a mí me parece fundamental, dada la trascendencia, el sentido especial y la importancia que puede tener este informe, porque no solamente lo leemos nosotros sino también los propios ciudadanos, voy a exponer brevemente algunas de mis opiniones sobre las sugerencias, que ya, vaya por delante, me parecen bien prácticamente en su totalidad. Empezando por los principios que la inspiran, el de prevención y el de participación activa de la Administración, creo que es fundamental estar con la guardia levantada para que seamos capaces de prevenir la situación de agresión antes de que esta se pueda llegar a producir o a generar circunstancias en las cuales se pueda producir.

En relación con las sugerencias concretas, con la primera, la de la proporcionalidad de las sanciones, estoy de acuerdo, pero no sé si está suficientemente explicitado en la exposición del Defensor, en el texto, –quizá por las necesidades de sintetizar–, que esa proporcionalidad se refiere a dos ámbitos distintos, al administrativo y al penal, y el penal, claro, requiere una valoración por otras instancias y en otros ámbitos de función pública con competencias distintas al de este Parlamento y, consecuentemente, no sé si tal como está redactado recoge bien la idea, que sería que tenga mayor presencia la sanción administrativa para impedir que se haga presente la sanción penal que puede estar gravada con unas penas realmente altas. Yo, personalmente, no lo he encontrado tan claro, expuesto así, en la propia formulación de las sugerencias.

Estoy de acuerdo, lógicamente, con la cuarta, la modificación de la Ley Foral 10/90, de Salud. Las otras no las menciono porque no tengo nada que decir al respecto. Eso sí, en relación con la sexta, que se refiere a una reorganización, se sugiere a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la realización, a partir de las propuestas de esta comisión técnica, de un estudio de una reorganización de sus servicios sanitarios para eliminar las causas objetivas. Me parece que también requiere alguna matización para conseguir el efecto que con ello se persigue, porque si pone allá donde se explican las causas objetivas del desencadenamiento de la violencia, el informe se atreve a decir, lo cual es de agradecer, que el derecho a la

salud no es absoluto, y hay una tendencia muy fácil a que el usuario lo entienda así y, por lo tanto, pueda tener una conciencia equivocada de este alcance del derecho a la salud, así que esa formulación de la sexta recomendación sin matizaciones en relación con las causas objetivas puede hacer que sea malinterpretada por el propio usuario que lo lea, porque va a entender que automáticamente hay que reorganizar los servicios sanitarios. Yo la matización que sugiero es que sea, por ejemplo, en su caso que se hagan los estudios y cuando de ahí se deduzca, que se reorganice y entonces eso estará en justa correspondencia con la equivocada percepción que el usuario puede tener del valor absoluto del derecho a la salud.

Yo creo que la séptima, que se refiere a los puntos negros, también requiere una matización al respecto porque, ¿qué se entiende por puntos negros? Se dice: se recomienda la necesaria elaboración, aprobación y ejecución de un plan efectivo de eliminación o reducción de puntos negros. Da la impresión de que es preciso poner patas arriba algunos servicios, algunas estructuras físicas de la Administración, cuando veo que ha sido expuesto claramente en la exposición del Defensor que no se trata de eso. Por tanto, creo que requeriría, por la misma razón que he mencionado anteriormente, alguna matización sobre el alcance y sentido de esa recomendación de hacer un plan efectivo de eliminación o reducción de los puntos negros. Yo no sé cuál sería la redacción, pero entiendo que debería matizarse al respecto.

Y en relación con las recomendaciones undécima, duodécima, decimotercera y decimocuarta, a mí me parece, sin estar en desacuerdo con ellas, que pueden estar sobredimensionadas para el caso concreto de esta Comunidad, porque se dice que se articulen mecanismos de colaboración con los cuerpos policiales, guardas jurados –no las voy a exponer todas– sabiendo que la incidencia es pequeña, un poco más de un caso de agresión en los servicios sanitarios de Navarra por año. No discrepo de las mismas, pero quizá, como digo, sea excesiva su formulación para el caso concreto, no digo que para el caso general de agresiones en los servicios sanitarios del Estado o en general de la Administración no sea necesaria, pero si realmente de lo que se trata es de prevenir una agresión en todo el sistema navarro de salud en todo un año, salvo que haya otra la razón, la contratación de guardas jurados me parece que puede ser excesivo.

Por último, y con esto termino, me consta, y además en ese sentido trasladé mi opinión al Departamento de Salud, que el informe ha sido bien recibido, que se está trabajando en él, y además ha sido hecho público porque ha habido contactos entre el Defensor del Pueblo y el departamento para discutir el alcance de estas

sugerencias, como estamos haciendo en este momento, y para poner en marcha las que a él le corresponden a efectos de subsanar, controlar o prevenir este problema en los servicios de salud.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): *Muchas gracias, señor Marcotegui. Señor Zabaleta, tiene la palabra.*

SR. ZABALETA ZABALETA: *Eskerrik asko berriro ere. Muchas gracias nuevamente. Este informe nos resulta de difícil concreción en cuanto a las medidas a adoptar dado que sin duda ninguna es un tema en el que hay muchas implicaciones de carácter humano y de carácter multidisciplinar. Nos movemos en un tema delicado y que en ocasiones puede ser muy doloroso para las personas que sean víctimas en este campo, pero también en un ámbito de relaciones humanas que suelen estar afectadas por una situación de nervios, por ejemplo, los puntos negros a los que se refiere el informe y por los que preguntaba el compañero Javier Marcotegui son sin duda ninguna los puntos en los que más conflictividad hay porque se trata de las urgencias, de los sitios de espera, donde está nervioso el que acaba de llegar y están nerviosos los que están esperando. A todos nos ha tocado estar en una situación así, y se producen esas cosas. Por lo tanto, nos parece muy importante que este tema se haya tomado en serio y que haya sido objeto de una reflexión, pero por la misma naturaleza conviene volver a reflexionar sobre el mismo antes de tomar postura sobre cada uno de los casos.*

En la página 2 del informe, en el último párrafo, se dice una cosa muy importante: que la respuesta ha de darse con carácter preventivo y organizativo. Efectivamente, nosotros creemos que lo que compete a la Administración sanitaria es sobre todo el carácter preventivo y el organizativo. En este sentido, en el análisis no nos podemos meter mucho porque ya está hecho, pero le voy a hacer dos preguntas, no exentas de curiosidad. La primera es por qué junto a tres departamentos, dos colegios oficiales y la fiscalía en la elaboración de este informe no se ha tenido como consultores, por ejemplo, a los sindicatos, que son los más afectados. La fiscalía podrá dar alguna información, pero será una información bastante estereotipada, entre comillas, porque será solo lo que ha pasado por la fiscalía, solo que se haya denunciado y solo ese tema.

Y después, sobre el número de enfermeras, que lo pone en femenino, no sé por qué, aquí habría que hablar de género también, hay ochocientos ochenta y tres enfermeros –voy a corregir– enfermeras en Navarra por cada cien mil habitantes, quinientos en Madrid, cuatrocientos diez en Andalucía y trescientos veinte en Murcia. Me pregunto y pregunto: ¿está comprendida en esta estadística también la medicina privada? Lo digo porque en

Navarra se da la circunstancia de la presencia de entidades como la Clínica Universitaria en la que el servicio se presta no solo a personas residentes en Navarra sino también a muchos miles de personas que vienen de fuera y, por lo tanto, esa estadística tendría una explicación por lo menos mitigadora, porque en lo demás resulta realmente un tema a analizar.

Y entrando ya en la perspectiva de carácter preventivo que he indicado al principio, voy a hacer una serie de comentarios sobre lo que se dice con respecto al delito de atentado. No estamos de acuerdo. Nosotros creemos que el delito de atentado tiene como bien jurídico a defender y como dolo específico, como intencionalidad específica, etcétera, faltar al respeto de una persona investida con el carácter de autoridad, eso es lo que lo caracteriza. Pero aquí tenemos médicos-médicas, tenemos enfermeros-enfermeras y también asistentes, camilleros y conserjes. Con todos ellos ocurren incidencias –estoy, por ejemplo, imaginándome lo que puede ocurrir en un servicio de urgencias– y con todos ellos tiene trascendencia este tema del que estamos hablando.

Por lo tanto, seguramente la figura penal no es aquí lo relevante, lo relevante es que cuando hay lesiones físicas hay lesiones físicas, y eso tiene que ir por el delito de lesiones y por los anejos: delito, falta o lo que fuere; y, segundo, cuando no hay lesiones físicas, sino que las agresiones son verbales, pues tiene que ir por su cauce: injuria, calumnia, lo que sea. Meter aquí el concepto de atentado, aunque exista esa tendencia que se dice, a nuestro juicio, no sería clarificador sino que podría en su caso inducir a... Sí creemos importante, en cambio, un hecho que se repite en dos o tres ocasiones: la Administración tiene que dar cobertura tanto jurídica como asistencial al personal, y en este sentido nos parece, y voy a entrar ya en las conclusiones, por no alargarme mucho, si no, el Presidente me reñirá, por ejemplo, que lo general es que la Administración tiene que dar cobertura a sus funcionarios y empleados, aunque no sean funcionarios, y, por supuesto, lo tiene que hacer sobre todo en sus centros, no en los centros privados, y con esto respondo también a la última sugerencia, porque en los centros privados el funcionamiento es responsabilidad del empresario, que para eso tiene los riesgos y también las ganancias. Entiendo que la organización de la empresa, incluso de la que hace prestaciones de servicios de sanidad, corresponde al empresario, está en la nómina, y la Administración no se puede meter a organizar ni a hacer prevención en el interior de una empresa privada que en un momento dado podría decir incluso: salga usted de aquí que está estorbando. Esa es mi opinión.

Dicho lo del atentado, hablaré de la conclusión número 14. Por supuesto que una lesión es accidente laboral, no hay ninguna duda, no hay ni que ponerlo, es así, un señor médico o un camillero que resulte lesionado mientras está trabajando tendrá un accidente laboral. Evidentemente, hay que afirmarlo y no cabe ninguna duda al respecto.

Desde el punto de vista de la prevención, creo que habría que clasificar las sugerencias desde esa perspectiva, nosotros encontramos, por ejemplo, en la número 4, que también está repetida en el informe, una sugerencia importante: la posibilidad de regular el cambio forzoso de centro. Nos parece una sugerencia importante y novedosa. Nosotros creemos que eso sí puede ser regulado. Es decir, si ocurre un incidente de estos en lo que conocemos como Hospital, pues que el enfermo pase al Hospital Virgen del Camino nos parece importante, respetando su libertad de que si se quiere ir a la medicina privada o a otro sitio, naturalmente, está en su derecho.

Los puntos 6, 7 –el de los puntos negros–, el 8 –el de protocolo–, el 13 –de los avisadores, bueno, quizá no es solo sanitario, eso sí nos parece importante–, el 9 –del apoyo a las víctimas– nosotros lo englobaríamos como cobertura a los trabajadores, cobertura multidisciplinar a los trabajadores. El 10, el del accidente laboral, nos parece que es evidentemente así. No estamos de acuerdo con el 14, que es el de profesionales sanitarios y no sanitarios preparados y formados para actuar de forma protocolizada. Lo de los avisadores del número 13 nos parece sugerente, y el 12 y el 11 fundidos y, por supuesto, con la cobertura de la Policía Foral. Es a la Policía Foral a la que le corresponde la seguridad en los centros de la Administración foral, que la ejerza, y cuando necesite el auxilio de los guardas jurados que los contrate, pero la que ejerce la competencia es la Policía Foral. Si no tiene medios, que contrate guardas jurados, que tenga avisadores que estén en conexión con las otras fuerzas por si necesita ayuda, pero esto de ir preparados no, porque entonces a los médicos viejos y a las enfermeras débiles y a los camilleros enclenques, que de todo hay, les tendríamos que decir que no sirven, y eso no es así, tiene que haber una seguridad...

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): Señor Zabaleta, no le riño, pero le recuerdo que ha consumido su tiempo.

SR. ZABALETA ZABALETA: Entonces, como el Presidente casi siempre, no siempre, tiene razón, me callo porque ya he dicho suficientes cosas.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): Muchas gracias, señor Zabaleta. Señora Acedo.

SRA. ACEDO SUBERBIOLA: Gracias, señor Presidente. Le aseguro que yo voy a ser muy breve y no voy a consumir el tiempo porque creo que además mis compañeros que han hablado antes ya han dicho muchas cosas sobre el informe de la Defensoría del Pueblo.

Pero nosotros sí que queremos hacer al menos una reflexión, que es que este es otro informe especial que entendemos que le va a venir especialmente bien al Gobierno de Navarra en su gestión, o debería ser así, porque este momento, cuando se está produciendo la negociación colectiva del convenio de todos los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral, nos parece que es un momento más que oportuno para que este tipo de cuestiones de carácter preventivo se puedan introducir como cultura de la negociación colectiva. En ese sentido, la mesa general puede establecer los criterios básicos de lo que pudieran ser los protocolos de actuación y las normas a plantear en el ámbito laboral para prevenir y tratar en su caso los episodios o lo que podríamos denominar como violencia en el ámbito laboral. Y, además de eso, están las mesas sectoriales, y por eso nuestro grupo no pretende entrar exhaustivamente, como han hecho otros portavoces, en este informe, que es sectorial, porque creemos que este informe puede servir, y mucho, y seguro que va a servir como de hecho ya está sirviendo, para que las mesas sectoriales también se planteen esta cuestión puesto que afecta directamente a las relaciones laborales.

A partir de ahí, nosotros coincidimos también en que lo primero que hay que hacer es reflexionar y apostar por medidas serias de prevención. Entendemos que la prevención no se puede ejecutar en condiciones si estamos esperando a que surja un problema. Ha habido solamente un caso, pero aunque haya sido solo un caso, la violencia es violencia y no hay graduación, simplemente hay que intentar atajarla, y para eso hay que estar prevenidos, porque, si no, pondremos soluciones cuando los problemas hayan surgido en demasía probablemente. Como tenemos otras comunidades que lo padecen, pues por suerte para nosotros podemos predisponernos o adelantarnos para que en nuestra sociedad no solo no ocurra, sino que si ocurre pongamos las medidas antes.

En ese sentido, también nos parece que desde el punto de vista educativo la plasmación de la tan traída y llevada asignatura Educación para la ciudadanía en distintos aspectos como este, que solo reflejan el respeto que nos deberíamos tener entre nosotros en una convivencia de ciudadanía, pues entendemos que ayudará también a que los niños no vean normal que un mayor esté recriminando o ejerciendo verbal o físicamente una violencia, ya

sea en el ámbito sanitario, en el educativo o en cualquier otro ámbito del sector público.

Nosotros queremos agradecer, evidentemente, el esfuerzo realizado por la institución por este exhaustivo informe, entendemos que es un informe que sirve para ese sector, pero además tiene criterios generales, por eso es tan amplio, para que pueda tratarse desde el punto de vista de todo lo público, y queremos pedir a los partidos que sustentan al Gobierno que trasladen al Departamento de Presidencia, aunque supongo que ya lo habrán hecho, pero es una sugerencia, aunque haya participado y esté en ese pacto o plan global de actuaciones para que lo tenga muy en cuenta, por lo menos por parte de este grupo como traslado de un planteamiento de la Comisión de Régimen Foral. Nada más, solamente quiero reiterarle nuestro agradecimiento y animarle a que sigan haciendo informes especiales de tanto interés como los que hoy nos han presentado. Muchas gracias.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): Muchas gracias, señora Acedo. Tiene de nuevo la palabra para finalizar la presentación de este punto el señor Enériz.

SR. DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA-NAFARROAKO ARARTEKOA (Sr. Enériz Olaechea): Muchas gracias, señor Presidente. Muchas gracias, señorías. Empiezo por contestar al señor Marcotegui –además, con algo que había olvidado antes, que eran los deberes–, que me ha hablado del derecho y deber de medio ambiente. Yo creo que en los dos casos tienen el mismo componente, el derecho del usuario, pero limitado con un deber, el derecho al medio ambiente topa con el propio deber, es decir, el derecho y el deber van intrínsecamente unidos, y esto es lo primero que hay que transmitir a la gente que recibe una prestación sanitaria, que es un servicio público al que se tiene derecho, pero que es un servicio público en el que no se tiene derecho a todo, sino que se tiene derecho tal como se presta y que, por lo tanto, hay que tener ese deber de respeto a recibirlo y a ver cómo se encaja muchas veces con él.

Las dimensiones no son alarmantes en el número, lo que ocurre es que en el colectivo del personal sanitario lo que me llama a mí muchas veces la atención es lo rápido que todos conocen un solo caso, prácticamente todos los médicos, todas las enfermeras, todo el personal celador al poco tiempo acaban comentando el caso que ha habido y de alguna manera todos lo sufren y se sienten posibles víctimas de esa agresión. Una de las preguntas que les hacemos en muchas conversaciones que hemos tenido con ellos es cómo hubieran actuado, y creo que esa es la idea del protocolo, enseñarles formas estandarizadas, casi automáticas, como en otras actuaciones en la vida, como en otros hechos, para que de alguna

manera puedan responder sin el miedo total ni la actuación de un enfrentamiento directo. Bueno, pues se trata de ver cómo se pueden protocolizar muchas de esas actuaciones.

Estoy totalmente de acuerdo con usted en que el fenómeno de la agresión o de la calificación de la agresión más que un elemento subjetivo es un concepto jurídico indeterminado al que hay que dar contenido, y sobre todo es la casuística de cada momento la que va delimitando. También estoy de acuerdo con usted en que aquí discutimos muchas veces sobre una raya que no está clara entre lo administrativo y lo penal, pero creo que la Administración sí que tiene la facultad previa de poder teledirigir en determinados casos hacia lo administrativo o hacia lo penal. Si lo dirige hacia lo penal de una manera automática, fácil, rígida en el sentido de enviarlo todo, prácticamente está dejando a la víctima con cierto grado de desvalimiento, le está diciendo: vaya usted a la vía penal, entiéndase usted, yo si quiere le pongo un abogado y me olvido, y a eso es a lo que estamos diciendo que no. O sea, la vía penal debe ser la excepción y en supuestos de mucha gravedad.

Señor Zabaleta, estamos de acuerdo en un tema, es decir, gracias a la presión de los colegios médicos sobre los fiscales a través de sus abogados, la práctica ha sido calificar todos los hechos como desacato, y eso está siendo un problema, y lo que estamos intentando es que no llegue a Navarra. ¿Por qué?, pues porque nos parece que hay que ver y dimensionar muy bien cada hecho y dejar el delito de desacato como la última de las soluciones, y se empezó a acudir al delito de desacato porque..., de atentado, perdón, al delito de atentado porque se entendía que la pena por una falta –normalmente se calificaban como faltas– era muy baja, entonces había que dar un escarmiento y se iba al delito de atentado a la autoridad, a considerar al médico... Esto es lo que ha causado una desproporción, y se va a encontrar usted con que prácticamente todos los colegios médicos defienden el delito de atentado, y a nosotros eso nos parece, lisa y llanamente, desproporcionado, exagerado.

Hablaba usted del delito de lesiones. Pues cuando se produce delito de lesiones pero es falta los colegios intentan que no se califique como falta para que se califique como delito de atentado y el castigo sea mayor, y se dan resultados como ese que he comentado de que en determinados supuestos están hablando de penas de dos años, de tres años de cárcel, y uno dice: hombre, el supuesto no era para tanto. Da esa impresión. Y nos parece que si la Administración tiene la capacidad de intervenir en un principio en esos casos puede asesorar a la víctima y decirle: no vayas por la vía del atentado, ve por la vía administrativa. De esa manera se

puede conseguir una sanción ejemplar; y las sanciones también tienen esa misión, pero sobre todo una sanción que no grave la vida de una persona que a lo mejor ha perdido los nervios en un momento, se ha puesto muy fuerte, se ha puesto prácticamente, y perdonen la expresión, muy bestia, y acaba pagando el que entra dos o tres años a la cárcel y tenemos un problema mayor. Por eso, lo que estamos defendiendo es la vía de la proporcionalidad en la sanción. No es el único elemento del informe, el informe tiene medidas de prevención, tiene medidas que tratan de erradicar los puntos en los que se pueden producir las agresiones, tiene medidas posteriores de represión, pero no trato de centrar todo esto en la sanción.

Creemos que hace falta una modificación de la Ley de Salud. Cuando nos referimos a los puntos negros estamos hablando de los que he citado antes, de los centros de salud mental, que es en donde se detectan las situaciones de mayor peligro. He insistido antes en que estamos hablando de casos denunciados, porque creo que los profesionales de la medicina, lo mismo enfermeros que celadores que auxiliares de enfermería, por no decir los médicos, son muy comprensivos con las situaciones que se producen, es decir, hoy en día no mantienen una postura excesivamente rígida, sino que ellos mismos ven qué ha pasado en cada caso para ver si ese supuesto habría que sancionarlo o no. Es, como digo, en centros de salud mental, unidades de hospitalización psiquiátrica y servicios de urgencia donde fundamentalmente se da, y también en muchos centros de Atención Primaria con gente que lisa y llanamente no sabe esperar o que quiere una medicación determinada o que quiere una baja precisa o que quiere un alta o que quiere que se le recete esto o que se le haga determinada prestación.

Llamamos puntos negros a los sitios en los que más se produce eso, y lo que decimos es que ahí haya unos elementos disuasorios, esas campañas de publicidad, carteles que dicen: tenga usted paciencia. A mí, de verdad, no me da igual, pero a efectos prácticos, es bueno que ande un uniforme por allá para disuadir al posible usuario en una situación extrema. Creo que estamos todos de acuerdo en que es mejor que sea la Policía Foral, lo que no sé es si hay suficientes medios para todos los centros y para todos los servicios públicos en ese sentido, lo que queremos decir es que haya medidas que disuadan a estas personas que se ponen nerviosas o que están mal en un determinado momento.

Tuvimos un contacto con la Consejera de Salud, que me llamó a una reunión para discutir el informe, pues había visto en prensa, una vez presentado el mismo, que había salido ya. Estuvimos hablando con ella y la impresión que me llevé es

que el informe, efectivamente, fue bien recibido y que gran parte de las sugerencias, con muchas matizaciones, como no puede ser de otra manera, se van a poner en marcha. Son recomendaciones generales y luego se matizan en cada momento, pero muchas de ellas van a ser tenidas en cuenta o van a ser estudiadas y debatidas.

Ya he dicho que el informe tiene distintas medidas: preventivas, organizativas, etcétera.

Me hacía usted dos preguntas, una sobre por qué no los sindicatos. Pues no lo sé, francamente, o sí lo sé, tal vez porque en ese momento teníamos más contacto con el Departamento de Salud, lógicamente; el Colegio de Médicos, como administración, por decirlo de alguna forma; el Colegio de Enfermería, como colaboración; y no tanto o a lo mejor ni quisimos abrir con comisiones de personal ni con sindicatos, etcétera. No sé, tal vez por no complicar en exceso el asunto, pero no sabría darle a usted una respuesta definitiva. Esto tiene un problema, si abres muchas veces no sabes cómo dominar todo el conjunto de alegaciones o de observaciones en informes que son especiales y cuyos destinatarios son el Parlamento y la Administración, en otros casos a lo mejor te quedas corto. Creo que este es un caso en el que se podría entender perfectamente que a lo mejor nos hemos quedado cortos.

En cuanto a lo de que se comprenda la medicina privada, no hemos dicho que todas las medidas vayan a la medicina privada, sino que el Colegio de Médicos nos ha pedido, o pide en el informe, por eso lo reflejamos, que se extiendan esas medidas, y nosotros sugerimos que la Administración sanitaria estudie a ver cuáles de estas medidas pueden ir a los hospitales privados. Por ejemplo, ¿merece la pena también dar una cobertura en casos de agresión a personas en la Clínica San Miguel? Pues no lo sé. Nosotros no cerramos, no decimos ni sí ni no, en la última de las sugerencias pedimos que la Administración sanitaria estudie esa petición, y a lo mejor en el concreto caso de las sanciones pues yo no me cerraría porque de alguna manera es poner mecanismos de freno a situaciones que pueden ser extremas.

A la señora Acedo también le agradezco las referencias. Efectivamente, hemos querido que el informe fuera práctico, no sé si eso se ve, no hemos querido perdernos en grandes teorías ni abrir grandes esquemas. La apuesta es fundamentalmente por la prevención, pero una medida de prevención es que también haya un mecanismo legal que pueda de alguna manera, incluso en situaciones de alarma... Las normas sancionadoras también tienen esa función preventiva. No hay más que ver que los muertos por accidente de tráfico bajan en momentos en que se habla del carné de puntos, del Código Penal para determinadas

cosas. Bueno, pues no sé si tiene esa función y ahí hay una medida. Desde luego que el aspecto educativo es muy importante en la medida en que concienciamos a los usuarios de que son servicios públicos, de que en temas sanitarios muchas veces no van a ser atendidos inmediatamente, pero es difícil, está creciendo la población y ese es uno de los factores que puede determinar que el día de mañana haya más supuestos de agresión, pues estamos hablando de una población que puede llegar en pocos años a los seiscientos sesenta mil habitantes.

En definitiva, el informe plantea todas esas medidas, lo hacemos con un enfoque práctico, creemos que muchas de estas cosas pueden valer incluso para el mundo de la educación y lo que sí hemos evitado es plantear medidas como las que he leído por ahí, incluso en algunos de mis colegas, de volver a reforzar la idea de la autoridad,

de que el médico es una gran autoridad, que el docente tiene la autoridad, que cuando él entra en clase hay que ponerse de pie, hay que saludarle y tratarle de usted y poco más o menos que cantarle un himno. No vamos por ahí, vamos por medidas efectivas, por medidas que puedan ir a ese ámbito más organizativo, más preventivo y más de las realidades. Todas son para discutir, todas son para debatir, unas son más acertadas, otras pueden ser menos acertadas. Muchísimas gracias a todos. Eskerrik asko.

SR. PRESIDENTE (Sr. Felones Morrás): *Muchas gracias, señores Enériz y Beltrán. Gracias también a todos ustedes, señoras y señores Parlamentarios, y les agradezco mucho la sesión que hemos tenido en fondo y forma. Se levanta la sesión.*

(SE LEVANTA LA SESIÓN A LAS 19 HORAS Y 4 MINUTOS.)



BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO
DE NAVARRA

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Nombre

Dirección

Teléfono *Ciudad*

C. P. *Provincia*

Forma de pago:

Transferencia o ingreso en la cuenta corriente de Caja Navarra, número 2054/0000 41 110007133.9

| | |
|--|---|
| PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN BOLETÍN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES | REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN PARLAMENTO DE NAVARRA |
| Un año 47,00 euros | «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra» |
| Precio del ejemplar Boletín Oficial..... 1,25 » | Navas de Tolosa, 1 |
| Precio del ejemplar Diario de Sesiones..... 1,40 » | 31002 PAMPLONA |