

11 _ valoración sobre la aplicación
del plan trienal 2001/04

2004

11 _ valoración sobre la aplicación del plan trienal 2001/04

Durante el 2004, como último año del Plan Trienal 2001/04, se aplicaron las previsiones incluidas en éste y, antes de su finalización, se pudo realizar una valoración sobre las actuaciones desarrolladas y grado de cumplimiento sobre lo previsto.

Aunque la presentación de estas conclusiones y el nuevo Plan Estratégico 2005/07 se realizó en enero de 2005, ambos habían quedado cerrados ya antes de finalizar el año 2004.



2004

11.1. VALORACIÓN SOBRE EL PLAN TRIENAL 2001/2004

1. Introducción

La andadura de la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad foral de Navarra se inició con la previsión de que a ésta llegarían, sobre todo, las quejas de colectivos especialmente activos contra el funcionamiento de las administraciones o las decisiones políticas que las activan, y escasas quejas individuales dada la supuesta cercanía que mantenían con la población los responsables de esas administraciones con mayor presencia pública y política. El espacio que ambas previsiones aventuraban era tan limitado que el resultado de la "misión" de un Defensor del Pueblo en Navarra debería sustentarse –limitarse– en un escaso número de quejas de carácter local y responsabilidad municipal, y diversas quejas colectivas que no fueron encauzadas por otras vías o no encontraron la respuesta que se buscaba.

Pese a la importancia que se concedió en su momento a la propia Ley que creaba la figura del Defensor del Pueblo en Navarra, el "espacio imaginado" para la actuación del Defensor del Pueblo se sustentaba una organización de trazo corto y recursos mínimos. El planteamiento inicial no marcaba dimensión inicial, sino una configuración final de dichas características.

El Plan Trienal 2001/2004, planteado a sólo seis meses del arranque de la Institución, constituyó la concreción de las ideas recogidas en el discurso de investidura de la recién nombrada titular de esta Institución y, pero sobre todo, pretendía advertir de que esa realidad supuesta no era tal y que, a sólo seis meses de existencia, las previsiones y la tendencia de las quejas no se correspondían con aquella previsión en cuanto a "espacio" y "dimensión" de la Institución.

247

Es conocido el grado de satisfacción que, en líneas generales, la ciudadanía muestra con el funcionamiento de las Administraciones Públicas presentes en Navarra. Los datos recogidos tanto en las investigaciones sociológicas realizadas por el propio Parlamento de Navarra como por la Defensora del Pueblo para la elaboración de la "Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra" afianzarían esta idea generalmente extendida, que se asienta sobre los postulados oficiales y generales de bienestar –datos básicos de crecimiento económico, renta per cápita...– entre grupos de población mayoritarios que han accedido a niveles notables de ese bienestar.

El análisis más pormenorizado de los datos aportados a la Defensora del Pueblo durante la elaboración de la citada "Carta..." y de los conocidos a través de otros estudios de ámbito estatal que incluyen una "lectura" particular para Navarra no contradicen esas grandes valoraciones, pero hacen aflorar la existencia de dos realidades: De una parte, la diferente percepción que expresan los diversos grupos sociales, consideración ésta de especial importancia por la incidencia real (cualitativa y cuantitativa) que cada uno de ellos tiene a la hora de conformar la opinión pública más general. De otra parte, la existencia de una realidad dispar entre la valoración más generalizada que se encuesta y la denuncia individual –a veces colectiva– sobre aspectos concretos, incluidos en el **totum** considerado bienestar y de importancia clara en cuanto a la realidad de ese bienestar por el ámbito a

que se refieren: el más cercano a las necesidades consideradas soportes reales del bienestar social.

Si bien esa doble realidad no entraña una contradicción en sí misma –ambas coexisten–, desde el punto de vista de la defensa de los derechos ciudadanos es imprescindible tener presente esa dualidad, porque es la que enmarca una satisfacción general más matizada, una acumulación de quejas individuales no previstas menos motivadas por la actuación municipal, y la existencia, finalmente, de espacios de responsabilidad pública no bien cubiertos ni atendidos respecto a colectivos sociales diversos y no minoritarios, principalmente en áreas vinculadas a la sanidad, el bienestar social menos genérico y la educación y cultura de los ciudadanos de Navarra.

Si en el Plan Trienal 2001/04 hablábamos de **"La experiencia vivida"** como un apartado de corto recorrido pero significativo en cuanto a lo que nos había aportado, la experiencia posterior ya de tres años nos acerca con nitidez a lo que es habitual en otras instituciones y que se recogía como **"La experiencia conocida"**. Si esta última incidió en la elaboración de un Plan Estratégico de líneas bien definidas en cuanto a organización necesaria, sensibilización social y proximidad funcional con la ciudadanía, estos tres años confirman lo acertado de aquella iniciativa estratégica.

La consecuencia más inmediata de ese contraste –planificado y resuelto con la mayor dedicación y eficacia posibles, pero con un esquema funcional y de recursos incorrecto– es la necesidad de elaborar, ahora sí, con conocimiento real, un nuevo plan de trabajo y revisar la configuración de la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad foral de Navarra.

La dinámica desarrollada por la propia Institución en el afán de desarrollar sus propios planteamientos estratégicos, funcionales e institucionales puede haber generado en estos tres años una imagen de "hiperactividad", siempre en la búsqueda del mayor conocimiento de la Institución, su uso y la defensa de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Pero, realmente, ese nivel de iniciativa ha estado impulsado en todo momento por los propios ciudadanos y ciudadanas a través de sus quejas –individuales y colectivas–, la investigación en el fondo de las razones que motivan esas quejas por la gravedad de las mismas o la frecuencia en que se han presentado, y el ¿descubrimiento? de una realidad que no es siempre y para todos la realidad presupuesta.

2. Líneas básicas del Plan 2001/04

El Plan Estratégico 2001/04 se fundamentaba en las líneas de actuación marcada por la Ley creadora de la Institución y a ellas se sumaron los principios que, como en este tipo de instituciones suele ocurrir, aportaba su titular, como características más definitorias de quien asumía el arranque de una organización. Organización o Institución, la del Defensor del Pueblo suele asentarse en la gran mayoría de los casos en la "idea" que de esa labor tiene quien es su titular, su máximo responsable.

Por ello, podría decirse que el desarrollo del Plan 2001/04 ha presentado escasas sorpresas sobre lo previsto, porque, aunque el marco de la Ley permite un desarrollo abierto de la Institución en cuanto a organización, medios y funcionamiento interno, establece con determinación sus objetivos y funciones. Y porque ya el discurso de investidura de su titular apuntaba las líneas generales de la Institución y ha marcado con nitidez el transcurso del Plan Trienal.

Cabría destacar de lo previsto por ese Plan ya finalizado la importancia dada a aquellas causas de quejas de los ciudadanos de Navarra, pese a que tengan su origen en niveles competenciales superiores a los de nuestra Comunidad. Como alto comisionado del Parlamento para la defensa de los Derechos, parecía que esa era una de las funciones importantes a desarrollar, a fin de propiciar las iniciativas parlamentarias o gubernamentales que correspondiesen para adecuar esas normas causantes de ese tipo de quejas.

Como ejemplo, sirvan las consideraciones incluidas en el primer informe especial elaborado por la Institución en torno a **"La inmigración en la Ribera de Navarra"**, que pretendían actuar en esa línea de orientación más ajustada a la defensa de los derechos ciudadanos frente a dos realidades que, a nuestro entender, el Parlamento Foral debería abordar: la situación de los inmigrantes en Navarra durante 2002 y 2003 y la existencia de unas normas que llevaban a la violación clara de derechos fundamentales por la no intervención de la Administración en base a razones competenciales o la existencia de ámbitos laborales no regulados ni inspeccionados de forma conveniente, donde sí existían competencias forales concretas.

El citado Plan establecía, además, dos objetivos básicos, como prioritarios asimismo de la Ley: Fijar la misión de la Institución y conseguir, en el menor tiempo, lo que en términos técnicos se podría denominar *"notoriedad"*; es decir, su conocimiento y uso desde una expectativa de gestión general positiva.

Respecto al funcionamiento, el Plan abogaba por la atención especial a las nuevas demandas sociales, como nuevo cauce para las mismas y apoyo en la búsqueda de apuestas de solución sin confrontación social; la apuesta por una administración tecnológicamente actualizada soportada en sistemas de información ágiles y avanzados; la colaboración con el Parlamento como principio básico de la existencia de la Institución, dotándole a aquel de la información precisa para una mejor actuación y cumplimiento de sus objetivos encomendados por la sociedad. Y, finalmente, la decisión de actuar con el mayor nivel de iniciativa propia, paralelamente o en correspondencia con las quejas y consultas ciudadanas.

Planteados las opciones posibles sobre el modelo de actuación, el Plan abogó claramente por una actitud y labor proactiva de la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra, que exige y exigió una total implicación de los servicios humanos y profesionales, una profundización en la raíz social de las quejas y una igual o mayor fortaleza jurídica, pero engarzaba más con el sentir general de la población y la utilidad pública que se esperaba de la Institución.

3. Balance sobre su aplicación

Al igual que en el momento en que se elaboró el anterior Plan Estratégico, los años transcurridos de experiencia de la Institución nos ha permitido conocer

El eco de la Institución entre la sociedad, a través de su uso por los ciudadanos

Es importante en este sentido la utilización de la Institución para presentar quejas y, también, para realizar consultas. La imposibilidad de cifrar este segundo aspecto (el sistema de gestión informático se puso en funcionamiento al año de iniciarse nuestra actividad) no impide una valoración cuantitativa y cualitativa de la incidencia de dichas consultas, desde el punto de vista de la utilización de los recursos humanos y su dedicación a esta labor y, sobre todo, por la labor auxiliar de otros organismos e instituciones que se ha desarrollado en estos años. Cabría indicar en este sentido que, siendo asumida como competencia propia la de orientar de la forma más adecuada a los ciudadanos, esta labor frecuente de consulta puede aconsejar la necesidad de que sea revisado también el funcionamiento o la adecuación a las necesidades ciudadanas de los medios y centros de información pública, especialmente de los Ayuntamientos y Departamentos del Gobierno foral más vinculados a aspectos de carácter social.

La necesidad de priorizar los esfuerzos de la Institución impidió la elaboración del informe especial previsto para el año 2004 sobre la atención y funcionamiento de las oficinas de información pública de ambas Administraciones, a las que cabría añadir las de la Administración estatal presente en Navarra. No obstante, sigue siendo importante poder abordar este conocimiento, como defensa de un derecho y como aportación a una mayor eficacia de la labor de las administraciones en su relación con los ciudadanos y ciudadanas y la utilidad de dichos centros de información ya tan extendidos.

En general, el uso de la Institución de la Defensora del Pueblo en estos años, como servicio público para la defensa de los derechos ciudadanos se ha ajustado a la previsión inicial que se hacía en el Plan Trienal 01/04. Salvo una primera corta etapa durante la que fueron presentados o se intentó presentar como queja algunos de los temas más polémicos y pendientes de resolución por otras vías más adecuadas –parlamentarias, judiciales...–, entre la población navarra caló con rapidez la idea de una Institución destinada a atender las cuestiones prioritarias que, tanto colectivas como individuales, se deseaban tramitar como queja ante las Administraciones Públicas, con una muy menor incidencia de los aspectos o motivaciones políticas de dichas causas. Esa "normalización", en línea con lo que son el resto de las Instituciones del Defensor del Pueblo en otros territorios e incluso a nivel estatal, permitió centrar la atención en cuestiones y quejas más en consonancia con nuestras competencias y ámbito de actuación, pese a la complejidad temática y social de dichas cuestiones.

El adecuado uso de la Institución por la ciudadanía

Los datos ya conocidos de estos tres últimos años permiten un análisis de especial interés sobre el uso de la Institución en lo que respecta a las quejas y las motivaciones de los ciudadanos al presentarlas. Asimismo, ofrece una visión precisa sobre las necesidades de comunicación a fin de un conocimiento más exacto de las posibilidades de actuación de la Institución.

Si durante estos años pasados el objetivo principal de la comunicación fue, personal o colectivamente, dar a conocer la existencia misma de la Institución y la posibilidad de su utilización por los habitantes de Navarra, el análisis de las razones por las cuales las quejas presentadas fueron desestimadas desde la Institución hace ver la conveniencia de profundizar esa comunicación en el cuándo y el cómo de esa posible actuación. Una mayor profundización, en definitiva, del conocimiento de la Institución para una mejor utilización de la misma que elimine posibles frustraciones de los ciudadanos.

CUADRO COMPARATIVO DE QUEJAS PRESENTADAS 2001/04
(A fecha 26 de agosto 2004)

QUEJAS PRESENTADAS 2001/2004 (por materia)				
2001	2002	2003	2004	TOTAL
AGRICULTURA, INDUSTRIA				
9	15	16	9	45
2,83%	3,78%	5,28%	1,70%	
BIENESTAR SOCIAL				
17	36	24	22	99
5,35%	9,07%	7,92%	7,48	
CULTURA, EDUCACIÓN Y BILINGÜISMO				
12	40	15	15	82
3,77%	10,08%	4,95%	5,10%	
EDUCACIÓN Y ENSEÑANZA				
18	28	22	12	80
5,66%	7,05%	7,26%	4,08%	
FUNCIÓN PÚBLICA				
35	29	19	21	104
11,01%	7,30%	6,27%	7,14%	
HACIENDA				
15	17	16	14	62
4,72%	4,28%	5,28%	4,76%	
INTERIOR				
84	48	36	42	210
26,42%	12,09%	11,88%	14,29%	
JUSTICIA				
12	29	17	9	67
3,77%	7,30%	5,61%	3,06%	
MEDIO AMBIENTE				
9	14	11	9	43
2,83%	3,53%	3,63%	3,06%	
OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS				
23	25	16	25	89
7,23%	6,30%	5,28%	8,50%	
SANIDAD				
15	30	29	24	98
4,72%	7,56%	9,57%	8,16%	
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL				
11	33	15	19	78
3,46%	8,31%	4,95%	6,46%	
URBANISMO Y VIVIENDA				
26	39	36	30	131
8,18%	9,82%	11,88%	10,20%	
GESTIONES DIVERSAS				
32	14	31	47	124
10,06%	3,53%	10,23%	15,99%	
318	397	303	294	1.312

**CUADRO COMPARATIVO DE QUEJAS ABIERTAS Y QUEJAS
NO ADMITIDAS A TRÁMITE 2001/04**

(A fecha 26 de agosto 2004)

AÑOS	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Quejas abiertas	318	513	489	435	1.755
Quejas admitidas a trámite	229	352	347	255	1.183
Quejas no admitidas a trámite	53	113	111	146	423
Quejas remitidas a otros Defensores	36	48	31	34	149
TOTAL QUEJAS	636	1.026	978	870	3.510

CAUSAS	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Por causas subjetivas	8	22	26	40	96
Anónima	1	2	2	1	6
Sin dirección o domicilio	--	--	1	1	2
Datos incompletos	7	10	12	27	56
Desiste	--	5	6	4	15
Duplicidad	--	2	1	3	6
No se ratifica	--	--	--	1	1
Sin interés legítimo	--	--	--	--	--
Causas objetivas con asesoramiento al interesado	45	91	85	106	327
No existe					
irregularidad	6	31	33	53	123
Jurídico-privada	17	19	6	10	52
Más de un año	6	6	2	1	15
Sin competencia	6	5	16	10	37
Sub-júdice	7	14	14	11	46
Sin pretensión	3	7	6	3	16
Sin recurrir a Admon.	--	9	5	11	28
Finalizada, tema tratado	--	--	3	7	10
TOTAL QUEJAS NO ADMITIDAS A TRÁMITE	53	113	111	146	423

Del cuadro anterior se puede deducir que, del total de las 327 quejas no admitidas a trámite en estos tres años por causas objetivas y con asesoramiento al interesado, 126 no fueron presentadas de forma adecuada a las características previstas por la Ley de la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra sobre aquellos casos en los que ésta puede actuar: asuntos entre particulares,

encontrarse *sub-júdice* o no haberse recurrido antes ante la Administración correspondiente. Otras 37 estaban referidas a ámbitos sobre los que la Institución no tiene competencias y, finalmente, en 123 de ellas no se encontró irregularidad por parte de la Administración afectada.

La temática que preocupa a los ciudadanos, como dato de especial valor de cara al Parlamento, las Administraciones Públicas y sus responsables políticos

Los Informes Anuales al Parlamento han venido dando cuenta puntual del tipo de quejas y consultas presentadas ante la Institución y se corresponden con las valoraciones anteriores. Por eso, parece más importante recoger en este caso los datos agrupados de lo que ha sido la secuencia de estos años en cuanto a ese uso de la Institución por los ciudadanos, en el capítulo que denominaríamos "Las quejas", nuestra actuación en consecuencia de esas quejas y la respuesta de la Administración, como final del hilo conductor de cualquier queja cuando ésta ha sido admitida a trámite. Esa visión, aparentemente numérica, nos ofrece una radiografía más exacta de cómo ha variado la realidad sobre la previsión inicial en cuanto al espacio de actuación de la Institución y, sobre todo, cómo se ha ido configurando una serie de "áreas de queja" (materias) con mayor protagonismo y consistencia en el tiempo. Es decir, la plasmación del uso numérico de la Institución, el nivel de "producción" que desde ciertos ámbitos se plantea respecto a esta Institución.

CUADRO DE QUEJAS PRESENTADAS POR MATERIA. TOTAL
AÑOS 2001/04
(A FECHA 26 DE AGOSTO DE 2004)

254

MATERIA	TOTAL
INTERIOR	210
URBANISMO Y VIVIENDA	131
FUNCIÓN PÚBLICA	104
BIENESTAR SOCIAL	99
SANIDAD	98
OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS	89
CULTURA, EDUCACIÓN Y BILINGÜISMO	82
EDUCACIÓN Y ENSEÑANZA	80
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	78
JUSTICIA	67
HACIENDA	62
AGRICULTURA, INDUSTRIA	45
MEDIO AMBIENTE	43
GESTIONES DIVERSAS	124
TOTAL	1.312

RESOLUCIONES (RECOMENDACIÓN, SUGERENCIA O RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES) DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA POR MATERIAS 2001/04
(A FECHA 26 DE AGOSTO DE 2004)

MATERIA	2001	2002	2003	2004	TOTAL
AGRICULTURA, INDUSTRIA	3	2	4	1	10
BIENESTAR SOCIAL	3	2	13	3	21 (**)
CULTURA, EDUCACIÓN Y BILINGÜISMO		4	8	8	20 (**)
EDUCACIÓN Y ENSEÑANZA		3	9	4	16 (**)
FUNCIÓN PÚBLICA	2	6	4	2	14
HACIENDA	4	2	7	1	14 (**)
INTERIOR	2	4	5	2	13
JUSTICIA			2	2	4
MEDIO AMBIENTE	2	3	6	5	16
OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS	2	1	7	1	11
SANIDAD	1	1	10	4	16 (**)
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	1				1 (**)
URBANISMO Y VIVIENDA	4	3	14	5	26 (**)
GESTIONES DIVERSAS		1	2		3
TOTAL	24	32	91	38	185

(**) No se incluyen las recomendaciones específicas incluidas en los Informes Especiales que, sobre diversos aspectos, afectan a estas materias y sus correspondientes Administraciones públicas competentes.

La valoración de la Institución entre la sociedad

Durante estos tres años se han efectuado dos tipos de investigación sobre la valoración de la Institución entre la sociedad, con dos públicos objetivos diferentes. Primeramente, un estudio cualitativo elaborado por la Universidad Pública de Navarra, dirigido por el catedrático D. Luis Sarries en base a dos tipos de interlocutores: ciudadanos y ciudadanas de diferente perfil y residencia, a través de mesas de trabajo, y entrevistas con personas que podríamos considerar como prescriptores de opinión.

El segundo estudio, más cercano al quehacer de la Institución, aunque menos representativo cuantitativamente, se llevó a cabo a través de cuestionario entre aquellas personas que en algún momento de estos tres últimos años habían mantenido alguna relación por motivo de queja o consulta con la Institución.

Independientemente de otras valoraciones mucho más subjetivas, cabría añadir la valoración indirecta que sobre la Institución se realiza por parte de las asociaciones encuestadas con motivo de la elaboración durante 2003 y 2004 de la "Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral", cuando planteaban qué organismo debería ser el encargado de mantener una actitud más activa sobre la aplicación de los principios recogidos en dicha "Carta...": a su entender y de forma casi unánime, la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra.

Se podría afirmar que, en líneas generales, la Institución ha superado a lo largo de este periodo los prejuicios iniciales que sobre ella se cernían en cuanto a posibles dependencias políticas, bien por el modo de designación de los titulares de la Institución previsto en la Ley, bien por la anterior actividad política de la primera titular designada, bien por una inicial desconfianza a la voluntad de contraste entre la Institución y las Administraciones Públicas en un contexto de una Administración, principalmente la foral; una administración muy enraizada y de presencia amplia en los diferentes niveles de la actividad pública. A ellos cabría añadir la imagen de debilidad intrínseca con que la Institución se ponía en marcha, tal como fue percibida por un sector de la población, y que algunos medios de comunicación destacaron de forma reiterada, como opinión propia o como portavoces. Tiene este comentario una importancia añadida porque, como indicaba el trabajo realizado por la Universidad Pública de Navarra, *"probablemente la desconfianza (de los ciudadanos) sea anterior al desconocimiento y constituya al mismo tiempo la causa fundamental del desconocimiento. En efecto, frecuentemente las cosas son conocidas en el grado en que interesan y ofrecen garantía de servicio. (...) la imagen de la Defensora está distorsionada por una serie de prejuicios que hacen que el ciudadano la perciba como un mecanismo más de la administración, supeditado a la misma administración (...) como un eslabón más de la cadena administrativa"*.

Con todo, como se ha podido comprobar en estos años, el principal factor de incidencia en la Institución no será su supuesta "utilización" como resorte segundo en la acción política ni la también supuesta dependencia política de cualquier organización. La expectativa que genera entre la población la figura del Defensor del Pueblo en cualquier lugar, incluso debido a su propio nombre, supera de manera notable la realidad de nuestra capacidad de acción, también en los casos de Defensores del Pueblo más especialmente sensibles y activos ante las demandas sociales que se plantean. El contraste de esa expectativa con la realidad constituye el auténtico reto a solventar de forma constante.

La consideración de estas instituciones en el lenguaje interno como *"magistraturas de persuasión"* ha sobrepasado el nivel de la mera definición para convertirse en el eje real de la posible actuación más correcta en función de los intereses de los ciudadanos. Las limitaciones ejecutivas de las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra -como cualquier otro- obligan a un doble ejercicio para contrarrestar esas limitaciones y no provocar la decepción de esas expectativas. Ese doble ejercicio exige un nivel de credibilidad muy alto que, principalmente, se consigue con la fiabilidad de los criterios que se manejan a la hora de tratar las quejas o las investigaciones que se realizan y una alerta permanente sobre los posibles casos de queja -denunciados o no- que tensan la Institución hasta el nivel casi permanente de la "actuación de oficio" si pudiera disponerse de los medios con que otras organizaciones homónimas cuentan y aplican.

De otra parte, exige la mayor capacidad profesional para motivar las actuaciones de la Institución y sus decisiones, junto a una relación estrecha exenta de prejuicios con las Administraciones Públicas afectadas, aspecto sobre el que es

imprescindible avanzar más allá de lo realizado durante estos tres años, en línea con lo que posteriormente se desarrolla en este mismo documento.

Del estudio realizado por la UPNA – elaborado durante el año 2002- se destacaba asimismo la necesidad de que la Defensora del Pueblo desarrollase una actitud permanente proactiva como premisa o punto de partida para alcanzar el prestigio y reconocimiento de la Institución. En tanto que esta observación venía a coincidir plenamente con el contenido del discurso de toma de posesión, fieles a ambos la Institución ha desarrollado durante estos tres años una intensa labor –desde los medios disponibles y desde los esfuerzos humanos- traducida en actuaciones de mediación o elaboración de informes especiales que, por la consideración social de los temas abordados, requerían dicha intervención a partir de las quejas presentadas o por la importancia de las causas colectivas que las motivaban.

Ha sido la propia capacidad exigua de la Institución para abordar tales trabajos lo que llevó a establecer una relación de colaboración que, además de altamente eficaz, se ha mostrado muy valiosa para el conocimiento más directo de la Institución. La disponibilidad –más bien cabría hablar de generosidad- de colectivos y personas como apoyo para la elaboración de tales informes especiales han dotado a estos de una mayor riqueza cualitativa con un menor coste, pues de otra forma hubiera sido materialmente imposible abordarlos.

Esta buscada presencia social de la Institución es una de las características más destacadas de la labor realizada en aplicación del Plan Estratégico 01/04, pasando de ser un medio de trabajo para convertirse en un elemento básico de la actuación de la Institución, que le ha aportado un nivel añadido de fiabilidad importante.

El grado de respuesta entre las demandas ciudadanas llegadas a la Defensora del Pueblo y la capacidad de respuesta de la Institución y las Administraciones Públicas afectadas

Toda Institución del Defensor del Pueblo, como cauce de las quejas ciudadanas, se convierte en marco de la tensión entre las aspiraciones de dichos ciudadanos y la respuesta que se obtiene de las Administraciones Públicas afectadas por dichas quejas, cuando estas son admitidas a trámite. Es conveniente recordar en este momento el papel que desarrollan los Defensores del Pueblo ante los ciudadanos y ante las Administraciones Públicas a la hora de determinar qué quejas pueden ser tramitadas o no, pues es en ese instante cuando la Institución traslada a los autores de la queja toda su capacidad técnica –conocimiento- y motivación –fidelidad-, ejes de nuestra actuación como antes se señalaba.

Sin embargo, superado ese primer paso y una vez decidido que existen motivos suficientes para tramitar una queja ante la Administración correspondiente, esa tensión inicial se traslada a la relación entre la Institución del Defensor y la Administración afectada, momento en el que es frecuente el olvido de ese primer trabajo de selección y decisión sobre otras quejas que no son objeto de tramitación.

En estos años, la Administración Pública de la Comunidad Foral ha ido asumiendo, con excepciones singulares en ambos sentidos, la necesidad de compaginar la firmeza sobre su trabajo con una motivación suficiente de las decisiones que dieron lugar a una queja, aún en el caso de que la misma sea injustificada. En este periodo, la Administración foral ha interiorizado la existencia de la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral. Muy importante en este proceso fue el acuerdo propuesto por el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y aprobado por el Gobierno foral pues desde el principio se estableció el compromiso interno de coordinación y el modelo a seguir en la relación con la Institución del Defensor del Pueblo, lo que ha facilitado sensiblemente esta labor. Un acuerdo no habitual en otros Gobiernos autónomos con existencia de Defensores del Pueblo.

Con todo, no es este un aspecto que suela resolverse en unos pocos años ni por el tesón de una de las partes. Queda para los próximos años la búsqueda de cauces de diálogo más eficaces, una labor personal más profunda y estrecha pues, en tanto que el interés general es el de los ciudadanos que promueven la queja o la consulta, un esfuerzo común de la Institución con la Administración afectada tendrá la ventaja de la mejor respuesta, la mayor garantía de acierto en el análisis y la mayor satisfacción de los ciudadanos.

Pese a que este aspecto puede creerse sobreentendido, como una lectura retórica sobre la realidad de la relación Administración/Defensora del Pueblo/ciudadanía, será preciso abundar en ello en esa búsqueda de mejores métodos que conviertan en realidad el discurso y hagan inútil su recuerdo. Los Informes Anuales al Parlamento de estos años recogen una benévola relación de Administraciones de toda índole que, por diversas motivaciones, ignoran, retrasan o no motivan las respuestas de información necesarias. En la mayoría de los casos existe o se aduce una razón para ese retraso o la información insuficiente; pero todos ellos desprenden la idea general de que, pese a la existencia de una ley propia que la sustenta, la relación con la Institución de la Defensora del Pueblo tiene el carácter de voluntaria o voluntarista mientras las circunstancias lo permitan, sean circunstancias sobre recursos, momento específico, carga de trabajo de las Administraciones...

Al cierre de este año 2004 se podría afirmar que el conocimiento de la Institución del Defensor del Pueblo de Navarra por las Administraciones, incluidas las de menor dimensión, es suficiente sobre los fines de la misma y su funcionamiento, lo que se puede exigir en la colaboración con las administraciones y la importancia de su forma de responder. Así, por la aplicación de lo legalmente previsto y, fundamentalmente, por la búsqueda de una mayor operatividad de aquellas administraciones con menos recursos, es importante abordar con cierta rapidez un sistema que, teniendo en cuenta la carencia de medios de algunas Administraciones por su propia dimensión, encuentre respuestas a las necesidades de la Institución y, por tanto, de los ciudadanos.

Igual importancia que la actuación de las Administraciones públicas durante la tramitación de las quejas tiene el eco que entre ellas encuentran las resolu-

ciones de la Institución, la mayoría de las veces producto del diálogo Administraciones-Institución, aunque no siempre sean coincidentes los criterios de unas y otra.

Desde 2001 a 2004, hay una tendencia muy estable a aceptar las resoluciones de la Institución en una media del 74% de los casos, cifra similar a la que se da en otras Comunidades con Defensor del Pueblo. La evolución de esa respuesta presenta pequeñas diferencias y, en este sentido, tal vez más importante que la estadística sean los temas tratados, por su complejidad o por su trascendencia social.

Queda para el futuro inmediato, como labor a impulsar por la Institución, un aspecto claramente prioritario como es la petición de respuesta a las Administraciones sobre las propuestas que incluyen los diversos Informes Especiales que la Institución elabora y sobre los que, hasta ahora, la Administración foral, como principal afectada, sólo ha confirmado la recepción de dichos informes.

**LA RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS RESOLUCIONES
-RECOMENDACIONES (Rec), SUGERENCIAS (Sug.) Y/O RECORDATORIO
DE DEBERES LEGALES (RDL)-
(A FECHA 26 DE AGOSTO DE 2004)**

259

TIPO DE RESOLUCIÓN	2001				2002				2003				2004			
	RDL	Rec.	Sug.	Tot.	RDL	Rec.	Sug.	Tot.	RDL	Rec.	Sug.	Tot.	RDL	Rec.	Sug.	Tot.
Efectuadas	8	10	6	24	11	29	8	48	23	57	11	91	6	29	3	38
Aceptadas	5	6	5	16	11	22	4	37	18	34	9	61	-	-	-	14
Rechazadas	1			1		4	3	7	3	18	2	23	-	-	-	7
Pendientes de contestar	2	4	1	7	--	3	1	4	2	5		7	-	-	-	17

La adecuación interna de la Institución para mantener los objetivos de eficacia y agilidad, una organización ajustada a los requerimientos de la sociedad y a la iniciativa de la propia Institución

La cadencia registrada en la presentación por los ciudadanos de sus quejas y consultas ha mantenido a la Institución en un nivel de esfuerzo general mayor del previsto, de forma especial en el primer tramo del Plan trienal 2001/04, para lo que fue preciso recurrir a apoyos profesionales externos a través de contratos técnicos, además de la encomiable labor desarrollada por los alumnos y alumnas becarias de ambas universidades navarras, que complementaron su aprendizaje profesional con la atención personal a muchas de las quejas presentadas.

Esa afluencia de quejas, irregular durante el conjunto de cada año y entre cada uno de ellos, ha ido siendo atendida y amortiguada con la designación sucesiva de los asesores con que actualmente cuenta la Institución: 4 asesores designados sucesivamente en los años transcurridos, dos de ellos responsables de área.

Con todo, la atención a las quejas y su tramitación, siempre compleja, ha debido compaginarse con el conjunto de otras actividades desarrolladas por la Institución tanto para el conocimiento público de la misma como para aplicar los objetivos básicos asumidos desde un inicio: colaboración institucional y defensa de los derechos ciudadanos. Las acciones encaminadas a sendos fines, relatadas año a año en los Informes Anuales al Parlamento, han venido a formar un "cuerpo de actividad" añadido de la Institución, íntimamente relacionado con la faceta de quejas y consultas y, de esa relación, han ido tomando cuerpo trabajos fundamentales desarrollados estos años: los informes especiales, tanto a iniciativa de la propia Institución como a demanda del Parlamento foral (en dos ocasiones durante 2003)

Esta dinámica, que permite una alerta y una presencia constante de la Institución ante cualquier riesgo de lesión de los derechos o de su denuncia, sustenta esa vía de trabajo más pública y que ha de profundizarse para lograr su objetivo: convertir la Institución del Defensor del Pueblo de Navarra en la referencia próxima para la ciudadanía y accesible para las Administraciones públicas afectadas por dichas quejas a fin de que, desde la colaboración y el conocimiento, se pueda encontrar la solución más adecuada. Con todo, el apoyo externo con que se ha contado para esta labor requerirá un análisis más profundo de las capacidades frente a los proyectos, en la seguridad de que la línea de trabajo ya establecida es adecuada, pero insuficientes los recursos generales de esta área.

Sería difícil poder hablar cuantitativamente de un tercer nivel, el de apoyo administrativo, en una administración como la de la Defensora del Pueblo, tan reducida. La labor desarrollada por el conjunto del resto del personal (funcionario o interino hasta la cobertura de plazas previstas) corre en paralelo con el conjunto de la actividad de la Institución, en estrecha vinculación con todas y cada una de las áreas. Pero, además de otras carencias, es con seguridad este espacio de responsabilidad auxiliar y administrativa la que requiere la puesta a punto con mayor urgencia, tanto en medidas organizativas como en dimensionamiento de recursos humanos y técnicos.

Conocido ya en estos primeros tres años el horizonte probable de trabajo generado por iniciativa ciudadana o a iniciativa propia, la Institución puso en marcha durante 2004 la elaboración de un Plan de Calidad, a partir de la aprobación del "Código de Buena Conducta Administrativa de la Institución del Defensor del Pueblo de Navarra", emulando así el aprobado por el propio Ombudsman europeo. Esta apuesta "por la calidad" ha generado ya durante 2004 un esfuerzo de visión crítica, análisis y propuesta de mejora por áreas de los servicios de la Institución, que deberá finalizar en 2004 o en el comienzo de 2005 con una Carta de Compromisos que habrá de ser, ante todo, responsable y fiable, como nuevo acento en la credibilidad pública de la Institución.

Fue en base a la puesta en marcha de este Plan de Calidad por lo que los presupuestos de la Institución para el año 2004 no incluyeron ninguna variación respecto a plantilla o recursos auxiliares, en la seguridad de que el citado Plan aportará propuestas definitivas más ajustadas al proyecto de organización y funcionamiento de la Institución durante los próximos tres años.

También en este ámbito de la organización y los recursos, la aplicación del Plan Estratégico 2001/04 llevaba consigo la finalización de ese periodo de provisionalidad, no siempre deseado desde la Institución, en cuanto a las disponibilidades previstas con las que organizar el futuro inmediato de cada año.

El Plan Trienal 2005/07 traslada las ideas afianzadas durante el primer trienio, las premisas del Plan de Calidad y las previsiones recogidas por el Reglamento Interno de la Institución, que será presentado al Parlamento para su aprobación.

La respuesta a las acciones previstas por el Plan Trienal

Reglamento Interno de la Institución	FINALIZADO EN 2004
Iniciativa para la elaboración de la Carta de los Derechos de los Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra	REALIZADA EN 2003/04
Organización del Ier. Encuentro sobre Actuación Administrativa y Nuevas Exigencias Ciudadanas	NO CELEBRADO
Organización de una "Jornada sobre Contenidos Éticos y Resolución de Conflictos Ciudadanos en el marco de las Administraciones Públicas navarras"	NO CELEBRADA
Primeras Jornadas sobre Derechos Ciudadanos	CELEBRADA COMO "DERECHOS Y ADMINISTRACIÓN" EN 2002
Desarrollo permanente del Plan Local	DURANTE 2002 A 2004
Desarrollo permanente del Plan Escolar	DURANTE 2002 A 2004
Desarrollo del Plan sobre Oficinas de Información	NO REALIZADO POR OTRAS PRIORIDADES PRESUPUESTARIAS
Organización de las Jornadas sobre Violencia Doméstica (Abusos y malos tratos a menores y violencia de género)	SUSTITUIDA POR UNA "CAMPAÑA CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA" EN COLABORACIÓN CON TODOS LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE NAVARRA. 2003
Iniciativa para la creación de un Protocolo sobre Problemática en la Aplicación de Sentencias en Materia de Separación y Divorcio	NO DESARROLLADO
Elaboración del Catálogo de los Derechos del Menor	ELABORADO EN 2004
Elaboración del Catálogo sobre Derechos Ciudadanos de las Personas Mayores residentes en centros públicos y privados para la Tercera Edad	ELABORADO EN 2002/04

La respuesta a las acciones previstas por el Plan Trienal. Otras acciones no incluidas en el Plan Trienal y desarrolladas durante estos años

Convenios con la Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad de Navarra y con la Universidad Pública de Navarra para la formación de becarios	2002
Organización de las XVII Jornadas de Defensores del Pueblo de España en Pamplona	2002
Convenio marco entre la Defensora del Pueblo de Navarra y la Federación Navarra de Municipios y Concejos	2002
Propuesta de Protocolo sobre "Violencia doméstica y abusos a menores"	2002
Propuesta de Protocolo sobre "Maltrato y abusos a menores en la Comunidad foral de Navarra"	2002
Convenios individuales con 70 municipios en aplicación del convenio general con la FNMC	2003/04
Propuesta sobre elaboración de una "Ley Foral del Menor en Navarra"	2003
Elaboración del "Código de Buenas Prácticas Administrativas de la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra"	2003
Diseño y elaboración de un "Plan de Publicaciones sobre Derechos Humanos" en colaboración con la Universidad de Navarra	2004
Elaboración y Desarrollo de un Plan de Publicaciones de la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra	2003/04
Convenio con Caja Rural de Navarra para la difusión de los Derechos Humanos en el ámbito escolar	2004

EL Plan 2004 como paso de una Institución ya desarrollada y en consolidación

262

Desde la Institución se pretendió que 2004 representase el último año de provisionalidad en el esquema general de actuación y la consolidación de las líneas básicas de la Institución en dos aspectos:

- La confirmación y profundización de un estilo de relación con los ciudadanos y el tratamiento de sus quejas y/o preocupaciones, y de la relación con las Administraciones Públicas
- El diseño final para la adecuación funcional y orgánica de la Institución.

Conseguir ambos objetivos suponía alcanzar el listón de mayor trascendencia para la Institución: superar los inconvenientes de la falta de recursos pero mantener vivo el nivel de actividad, confirmando la necesidad de una Institución de este perfil.

El Plan 2004 marcaba dos ideas básicas: De una parte, configuraba la misión de la Institución en el sentido prefijado por la Ley y con una "lectura" más cercana al sentir de la sociedad. Esta misión, que habrá de inspirar la Institución para el futuro, es la de "fortalecer la vigencia de los derechos ciudadanos/derechos civiles de los ciudadanos/ en el marco de una sociedad tensionada por los intereses de los poderes públicos y las exigencias de los ciudadanos; la capacidad y eficacia de la Administración, y la aparición de nuevas necesidades en forma de derechos o la reivindicación de otros ya existentes pero insuficientemente desarrollados", para lo cual marcaba como objetivos la puesta en marcha de todas las capacidades de la Institución de la Defensora del Pueblo, la adecuación de las estructuras internas, el fortalecimiento de la colaboración con sectores sociales, el fortalecimiento de la relación con los grupos políticos de Navarra; el fortalecimiento de la autonomía funcional y administrativa de la Institución y la conquista de nuevos espacios en nuestra relación con el Parlamento. Todo ello destinado a convertir la Institución, como alto comisariado del Parlamento y con su respaldo, en el referente de la defensa de los derechos ciudadanos en Navarra.

El estilo de Institución, que incide tanto en la relación ciudadana y con la Administración como en los contenidos mismos del trabajo a realizar, quedaba marcado en dicho Plan 2004 por la idea de "proactividad de gestión", así como por el "diseño de un espacio propio entre el que se impulse desde la iniciativa de las administraciones públicas o los ciudadanos con sus quejas individuales; la apuesta por la creación de espacios de debate público con clara implicación social y la creación de una red estable de colaboradores" que, más allá del interés social que representen, enriquezcan la capacidad de análisis de la Institución a la hora de afrontar los trabajos propios de la Institución. Finalmente, se señalaba una "actitud proactiva frente a las situaciones de riesgo o evidente vulneración de derechos."

La idea de Institución que el Plan 2004 aventuraba se resumía en la dualidad "crecer y actuar", liderando ambos aspectos desde el interior de la Institución. Un doble afán que es el que inspira las líneas generales del Plan Estratégico 2005/07.

