

05 \_ informes especiales  
y recomendaciones de interés  
general

**2006**

05 \_ informes especiales  
y recomendaciones de interés  
general



2006

## 05.1. INTRODUCCIÓN.

El artículo 36.2 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, faculta a esta Institución para presentar ante el Parlamento de Navarra un informe extraordinario o monográfico, llamados normalmente informes especiales, cuando la gravedad, importancia o urgencia de los hechos lo aconsejen.

La mayoría de acciones y de Informes Especiales que realizó la Defensora del Pueblo dieron prioridad a la defensa de los derechos de los colectivos más vulnerables, pero ello no significa que renunciara a intervenir de manera proactiva, mediante recomendaciones generales, en situaciones de interés general que afectaban a un número elevado de ciudadanos o a aquellas que podían limitar sus derechos.

En el año 2006 se realizaron tres informes especiales:

- Uno, sobre la accesibilidad física y sensorial a los centros y servicios de uso público en Navarra.
- Otro, sobre las medidas sociales, sanitarias y educativas que debieran preverse en el nuevo centro penitenciario de Navarra.
- Y otro, sobre la situación de la contaminación acústica en la Comunidad Foral de Navarra.

Por otra parte, dado el limitado número de Informes Especiales que una institución como ésta puede llegar a realizar, en el año 2006 la Defensora del Pueblo inició un nuevo camino complementario con la elaboración de oficio de otros tipos de informes más escuetos, que se dieron en llamar “Recomendaciones Generales”. Con ellas se pretendió ampliar el número de materias objeto de análisis, realizando un estudio suficiente para poder efectuar, con el rigor necesario, las recomendaciones más importantes y operativas del tema.

113

## 05.2. INFORME ESPECIAL SOBRE LA ACCESIBILIDAD FÍSICA Y SENSORIAL A LOS CENTROS Y SERVICIOS DE USO PÚBLICO EN NAVARRA.

Este Informe Especial se inició en 2005 y pretendió evaluar cómo ejercen las distintas Administraciones de la Comunidad Foral su obligación de evitar la creación de nuevas barreras físicas o sensoriales y cómo se fomentaba la supresión de las barreras preexistentes, a fin de favorecer el acceso universal a los distintos espacios, centros y servicios de utilización pública.

El Informe Especial incluyó cuatro fases bien diferenciadas:

- Revisión bibliográfica del marco conceptual y de la evolución de los principios y factores determinantes.

- Análisis de distintos Planes Nacionales y Locales de Accesibilidad.
- Realización de un completo informe jurídico en colaboración con la Universidad de Navarra que hiciera referencia a la normativa internacional, la normativa estatal y la propia de la Comunidad Foral de Navarra, e incluyera un análisis comparativo detallado de elementos de accesibilidad en edificios públicos o de uso público en las regulaciones de las distintas Comunidades Autónomas.
- Realización de una Encuesta a todos los municipios de Navarra y a los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra. El cuestionario utilizado constaba de un total de 36 Ítems y en su diseño participaron, con sus aportaciones y sugerencias, las distintas asociaciones relacionadas con el mundo de la discapacidad de Navarra.

Contestaron a la encuesta 165 Ayuntamientos y, en ellos reside el 87,4 % de los habitantes de Navarra. Ya que la muestra obtenida de pequeños municipios se consideró suficiente y se comprendía que tuvieran dificultades técnicas para contestar la encuesta, se optó por realizar varios recordatorios y un especial seguimiento a los municipios de más de 2.000 habitantes y a los Departamentos del Gobierno. Solo ocho municipios mayores de 2.000 habitantes y un Departamento no contestaron a la encuesta.

El Informe destacaba estas conclusiones:

1. La política que desarrolla el Gobierno de Navarra para la eliminación de las principales barreras físicas existentes sus propios centros puede considerarse como “razonablemente adecuada” (6,3 sobre 10). No obstante, tres Departamentos presentan una situación calificable como “insuficiente” (los Departamentos de Medio Ambiente, Obras Públicas, e Industria), y otros tres calificables de “regular” (Departamentos de Economía y Hacienda, Salud y Bienestar Social).
2. Por lo general, los técnicos de los distintos Departamentos del Gobierno han interiorizado los principios y criterios de accesibilidad a sus inmuebles, pero existen no obstante importantes áreas de mejora en la eliminación o señalización de obstáculos interiores, la adecuación de los elementos de mobiliario, altura de mostradores, interruptores, grifería, etc., y se carece de informes detallados de situación y de los planes de mejora preceptivos.
3. La política de fomento y promoción activa de la accesibilidad que desarrolla el Gobierno de Navarra ha sido calificada de “regular” (5,2 sobre 10). Reciben una valoración positiva sobre todo las ayudas para la adaptación funcional y la eliminación de barrera en viviendas, la eliminación de barreras en establecimientos turísticos y el transporte adaptado escolar. Por el contrario, reciben una valo-

ración negativa la carencia de acciones de fomento de la accesibilidad en edificios y locales de titularidad privada y de uso o concurrencia pública, tales como instalaciones recreativas, culturales, religiosas, deportivas, servicios comerciales, bancarios, etc.

4. El desarrollo de las políticas de transporte adaptado es todavía limitado. No se han determinado las poblaciones o comarcas en las cuales deberá existir, al menos, un vehículo especial o taxi acondicionado, tal como exige la normativa, no se garantiza el cumplimiento generalizado de la obligación que tienen tanto los autobuses urbanos como los interurbanos de reservar a personas disminuidas al menos tres asientos por coche, y los beneficios de los bono-taxis y los convenios con empresas de transporte han tenido una escasa extensión y cubren tan solo determinadas comarcas de Navarra.
5. El apoyo que presta el Gobierno de Navarra a las Entidades Locales para impulsar las políticas municipales de accesibilidad resulta “insuficiente” (3,8 sobre 10). Los datos aportados por los Ayuntamientos son reveladores de esta insuficiencia. Al menos, un 54 % de los colegios, un 52% de los centros culturales, etc., presentan problemas de accesibilidad. Esta carencia afecta muy especialmente a los municipios pequeños.
6. Los técnicos de los Departamentos no controlan con el mismo rigor los requisitos de accesibilidad a los proyectos subvencionados a Entidades Locales que a los proyectos de centros propios. Muchos se limitan a exigir el visado previo del Colegio de Arquitectos.
7. En la Ley Foral del Plan de Infraestructuras no se hace referencia alguna a la accesibilidad.
8. Las acciones desarrolladas por el Gobierno de Navarra para corregir o paliar las barreras sensoriales que limitan la accesibilidad de las personas que presentan algún tipo de limitación visual o auditiva son “muy insuficientes” (2,4 sobre 10). Las políticas de fomento son prácticamente inexistentes. No se están cumpliendo las previsiones de la Ley Foral para facilitar la comunicación e información a los colectivos de personas con problemas visuales y auditivos: promover la accesibilidad a los contenidos de los informativos del Ente Público Radio-Televisión Navarra, asegurar la accesibilidad universal y eliminar la barreras sensoriales en el acceso a los Servicios de Emergencias (SOS Navarra), la participación de los colectivos mencionados en actividades culturales, etc.
9. El control y supervisión del desarrollo de las políticas de accesibilidad que realiza el Gobierno de Navarra es también “muy insuficiente”.
10. Las políticas de accesibilidad de los distintos Departamentos son demasiado heterogéneas, lo que se entiende que refleja la carencia de un liderazgo o impulso técnico general a nivel de Gobierno.

La Comisión Interdepartamental de Barreras Físicas y Sensoriales debiera tener un papel mucho más activo en el impulso de las políticas de accesibilidad, tal como han venido reclamando de manera insistente las propias Asociaciones de Discapacitados. La carencia de una unidad administrativa específicamente dedicada al tema de la accesibilidad puede estar en la raíz del escaso desarrollo de los sistemas de información y evaluación, así como en la insuficiencia de las actividades de asesoramiento y del impulso de nuevas iniciativas de promoción de la accesibilidad puestas de manifiesto a lo largo de todo el informe.

Para garantizar a todos los ciudadanos la igualdad de oportunidades, el Informe Especial finalizaba insistiendo en la necesidad de cumplir y exigir el cumplimiento estricto de la normativa vigente, y efectúa 2 recomendaciones generales, 11 recomendaciones específicas al Gobierno de Navarra y 7 recomendaciones a los Ayuntamientos.

De entre las recomendaciones, se destacan por su importancia las siguientes:

- Recordar la obligación de disponer de una partida presupuestaria anual para la mejora de la accesibilidad.
- Disponer de un informe y de un Plan de Actuación específico que no se limite al rebaje de aceras y a la mejora de la accesibilidad física en centros propios, En el caso de los Departamentos están obligados a presentarlo al Parlamento.
- Reforzar el funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Barreras Físicas y Sensoriales creando una unidad administrativa específica dotada de los medios humanos y materiales necesarios
- Desarrollar un “Sistema de Información de Accesibilidad” con los indicadores oportunos.
- Establecer los sistemas de certificación a emplear para acreditar el cumplimiento final de los requisitos técnicos de accesibilidad en todos los proyectos de espacios o edificios de uso público tanto de titularidad pública como privada.
- Elaborar un Plan Global de Accesibilidad Sensorial implicando en el mismo a las asociaciones de afectados, a las universidades y a las principales instituciones culturales y recreativas de Navarra.
- Hacer referencia expresa a la accesibilidad e incorporar actuaciones específicas en el Plan Trienal de Infraestructuras.
- Que cada uno de los Departamentos del Gobierno de Navarra elabore un estudio detallado de la situación de accesibilidad en que se encuentran los edificios de titularidad municipal que se enmarcan en el ámbito de su responsabilidad competencial: Educación - Colegios, Salud - Consultorios locales, etc.
- Realizar estudios específicos de accesibilidad en establecimientos de titularidad privada y uso público, tales como los centros culturales, recreativos, deportivos, comerciales, ban-

carios, de hostelería, terminales de transporte colectivo, aparcamientos, etc.

- Garantizar que en todas las comarcas de Navarra se disponga se sistemas de transporte adaptado.
- Elaborar y desarrollar Planes Integrales de Accesibilidad al menos en los municipios de más de 5.000 habitantes.
- Constituir Consejos Municipales de Accesibilidad u órganos consultivos análogos.
- Exigir los mínimos legales de accesibilidad a los edificios de nueva planta destinados a uso residencial

### 05.3. INFORME ESPECIAL SOBRE LAS MEDIDAS SOCIALES, SANITARIAS Y EDUCATIVAS QUE DEBIERAN PREVERSE EN EL NUEVO CENTRO PENITENCIARIO DE NAVARRA.

En el año 2006 la Defensora del Pueblo realizó un Informe Especial sobre “Las medidas sociales, sanitarias y educativas que debieran preverse para el nuevo centro penitenciario”. Dicho informe fue solicitado por el Parlamento de Navarra. La decisión de solicitar el informe especial se adoptó en la sesión del 3 de marzo de 2006 por la “Ponencia para el estudio de las condiciones de reclusión de las personas encarceladas desde la perspectiva de su reinserción social”, que adoptó el acuerdo siguiente:

117

*“Solicitar a la Defensora del Pueblo la emisión de un informe relacionado con el objeto de la Ponencia y en concreto sobre las medidas sociales, sanitarias y educativas que deben preverse a la vista de las nuevas necesidades que se van a generar con la construcción del nuevo centro penitenciario de Pamplona”.*

A la hora de abordar la realización del informe, la Defensora partió de un análisis de los derechos de los reclusos y, en su caso, de sus limitaciones, para posteriormente adentrarse con algo más de profundidad en los principios y criterios generales que deben presidir la actuación en los campos social, educativo y sanitario.

También a la hora de acometer la elaboración del informe, la Defensora creyó conveniente solicitar una información básica a las Administraciones y contar con las aportaciones y sugerencias de distintos profesionales del propio sistema penitenciario y de asociaciones con gran experiencia en el ámbito de la reinserción social, colaboración que agradeció profundamente.

A lo largo del informe, se consideró oportuno centrar las reflexiones en los llamados “principales elementos estructurales”, que a su entender condicionarían el futuro del nuevo centro al que se aspira, y cuya correcta definición resultaba por tanto esencial. Configurar un modelo penitenciario realmente orientado hacia la reinserción exige bastante

más que construir un centro físico y, por ello, la Institución trató de transmitir su convicción, que le llevó a recomendar que, en paralelo a la construcción de la nueva cárcel, se acometiera la elaboración de un Plan Integral de Reinserción Penitenciaria.

Entre esos condicionantes estructurales, el informe hacía especial hincapié en la necesidad de clarificar el marco competencial y garantizar la coherencia entre responsabilidades y atribuciones. El informe entendía que puede ser importante que el Gobierno de Navarra asuma determinadas competencias en materia social o sanitaria en el ámbito penitenciario, pero sobre todo consideraba esencial que los Departamentos asumieran sin más demora las incuestionables responsabilidades que tienen en la planificación de las políticas y en la prestación de los servicios a los que tienen derecho los reclusos en pie de igualdad con el resto de ciudadanos. Las transferencias por sí solas no garantizan una mayor implicación interdepartamental en la atención a este colectivo social, concluye.

La Defensora insistió en la necesidad de diseñar un modelo de cárcel con una dimensión ajustada y humana y coherente con la estrategia de reinserción, tratando de explicar los motivos que le llevaron a insistir en la necesidad de configurar una red integrada de centros y servicios penitenciarios, no centrada en exclusiva en el centro penitenciario, a fin de implementar un conjunto diversificado de programas que ayudasen a construir itinerarios verdaderamente personalizados de resocialización.

Dando respuesta a la solicitud formulada por la Ponencia, se analizaron en capítulos específicos las medidas concretas que la Defensora entendía debía adoptarse en cada uno de los ámbitos: la atención sanitaria, la atención social y la educación. En su análisis, creyó oportuno considerar todos los recursos necesarios, tanto los recursos propios del centro penitenciario como los recursos normalizados externos al mismo, esenciales para una política penitenciaria con auténtica vocación de reinserción social.

Una de las conclusiones consistió en que los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra debían implicarse más activamente en la planificación de los recursos necesarios y realizar un estudio del impacto que el nuevo Centro Penitenciario tendrá sobre los actuales servicios públicos normalizados para evitar que estos puedan verse desbordados. Acometer esta tarea de manera integral aconsejaría pensar en la necesidad de constituir un órgano colegiado y ejecutivo de coordinación interdepartamental.

Una parte del Informe se dedicó a analizar los requisitos que la Defensora entendió necesarios para reforzar la estrategia de cooperación con las ONG's, cuyo papel consideraba esencial para el desarrollo de los programas de reinserción y particularmente insustituible en el acompañamiento a los itinerarios personales de reinserción.

Como es habitual en la Institución, el informe incluyó un resumen de conclusiones y finalizó con las recomendaciones consideradas más prioritarias y oportunas en esta fase del proceso, y que se recogen a continuación:

### **Recomendaciones Generales:**

- Agilizar la formalización del Convenio previsto, entre el Gobierno de Navarra e Instituciones Penitenciarias, y concretar los plazos para la construcción del nuevo Centro Penitenciario, cuya necesidad resulta ya inaplazable.
- Abordar, en paralelo a la construcción de la nueva cárcel, la elaboración de un Plan Integral de Reinserción Penitenciaria que defina el modelo-horizonte al que se aspira, que fije sus objetivos, programas, acciones y defina indicadores para su control y evaluación. La planificación integral debiera permitir también configurar una red integrada de centros y servicios penitenciarios, no centrada en exclusiva en el centro penitenciario, e implementar un conjunto diversificado de programas que permitan construir un itinerario verdaderamente personalizado de resocialización.
- Clarificar el marco competencial y el marco de responsabilidades, definiendo en su caso los mecanismos de transferencia y/o cooperación precisos para garantizar la coherencia entre responsabilidades y atribuciones.
  - Garantizar que los Departamentos de Salud, Educación, Trabajo y Bienestar Social del Gobierno de Navarra se impliquen activamente en el proyecto de la nueva cárcel y asuman su responsabilidad indelegable, en sus respectivos ámbitos competenciales, en la planificación de las políticas y en la prestación de los servicios a los que tienen derecho los reclusos, en pie de igualdad con el resto de ciudadanos.
  - Agilizar los trámites para dar cumplimiento a la previsión establecida en la Ley 16/2003 para que los servicios sanitarios dependientes de Instituciones Penitenciarias sean transferidos e integrados en el Servicio Navarro de Salud.
  - Analizar la compatibilidad de las distintas funciones asistenciales, periciales y de control que realizan los profesionales que prestan asistencia a los reclusos adaptando en su caso su organización y dependencia jerárquica en coherencia con dichas funciones.
- Que los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra lleven a cabo estudios del impacto que el nuevo Centro

Penitenciario tendrá sobre los actuales servicios públicos normalizados para evitar que se vean desbordados, prestando atención especial a aquellas áreas y programas, que ya en la actualidad se muestran deficitarias: Plazas en comunidades terapéuticas, programas de tratamiento para pacientes duales, plazas residenciales de media y larga estancia para enfermos mentales y para pacientes terminales, Equipos de Inserción Socio-laboral, empleo social protegido y/o Empresas de Inserción, puestos de trabajos en beneficio de la comunidad, etc.

- Diseñar un modelo cárcel coherente con la estrategia de reinserción, con una concepción modular y flexible y con una dimensión ajustada y humana.
  - Definir la evolución previsible de la población reclusa y concretar su número máximo, requisito imprescindible para planificar y redimensionar los recursos humanos y materiales necesarios.
  - Garantizar la adecuación y suficiencia de los espacios necesarios para el desarrollo de los distintos programas de tratamiento y reinserción (talleres, espacios educativos, rehabilitación psicosocial, atención sanitaria, etc.).
  - Recomendar la máxima transparencia en el proceso de definición técnica y diseño de la nueva cárcel, estableciendo los mecanismos oportunos para recabar la opinión de los profesionales y asociaciones de voluntariado, principales agentes del futuro centro.
- Realizar una planificación adecuada de las futuras necesidades de personal, coherente con la dimensión prevista del Centro y con los objetivos de reinserción, que refuerce el perfil técnico, garantice su cualificación y posibilite su organización en Equipos Técnicos Multidisciplinares. En particular, consideramos un factor crítico garantizar la suficiencia y cualificación de los recursos técnicos para la atención y control de las medidas alternativas; de lo contrario, podría ponerse en riesgo la credibilidad y seguridad de las políticas de reinserción.
- Consolidar una red de apoyos sociales sólida y estable que abra la cárcel a la comunidad y ayude a una mayor implicación social, y para ello recomendamos:
  - Que se definan, y en la medida de lo posible se consensuen con las propias organizaciones, las líneas estratégicas y los programas en los cuales se considera oportuna la participación activa y estable de las ONG's.

- Que se gestionen de una manera unificada todas las ayudas y subvenciones dirigidas al tratamiento y reinserción penitenciaria.
- Que se supere el reducido marco temporal del año presupuestario y se establezcan fórmulas más adecuadas de colaboración que ofrezcan una mayor seguridad y estabilidad a los distintos programas: convenios a medio plazo, créditos de compromiso plurianual, etc.
- Establecer mecanismos estables de coordinación para garantizar la integralidad y continuidad del proceso de resocialización, mediante la creación de un órgano colegiado y ejecutivo de coordinación interdepartamental y de un órgano consultivo que incorpore a representantes del movimiento asociativo que colabora de forma directa en el desarrollo de dicha política.
- Que en el marco de las políticas de exclusión, se estudie la viabilidad y oportunidad de canalizar la participación social en las tareas de acompañamiento social de los reclusos, y en su caso de otros colectivos excluidos, mediante la creación de una Fundación pública para la inserción, o fórmulas similares, siguiendo la línea que ya se ha iniciado con éxito en Baleares.
- Definir un modelo adecuado de control y evaluación, y poner en marcha un sistema de información y evaluación riguroso y que permitan medir el grado de avance logrado en los objetivos y políticas de reinserción.
- Que en paralelo al proceso de puesta en marcha de la nueva Cárcel, se desarrolle una estrategia de comunicación orientada a lograr una mayor concienciación social y que permita trasladar a la población que es socialmente rentable invertir en un modelo penitenciario orientado a la reinserción dado que con ello se reduce la reincidencia y las tasas globales de delincuencia.

#### **Recomendaciones específicas en materia social:**

- Planificar una oferta de programas diversificada que permita garantizar una verdadera personalización de las alternativas huyendo de recursos y programas generales y estandarizados.
- Contemplar de forma específica la reinserción social de los penados dentro del Plan de Exclusión Social.
- Potenciar todas las acciones sociales de apoyo a las modalidades y programas de tratamiento alternativos al internamien-

to en prisión. (Tratamientos ambulatorios, Medidas de seguridad, trabajos en beneficio de la comunidad, etc.).

- Elaborar protocolos específicos de actuación y coordinación entre los Servicios Sociales Generales y los Servicios Sociales Penitenciarios prestando particular atención a la relación con los Equipos de Inserción Socio-laboral (EISOL).
- Poner en marcha Programas de Rehabilitación Psicosocial dirigidos a reclusos que presentan graves carencias en habilidades y competencias personales y sociales y patrones anormales de comportamiento.
- Impulsar el programa de atención a extranjeros cuya problemática va a ser creciente en los próximos años, y los programa específicos de jóvenes y mujeres.
- Elaborar un proyecto específico de reinserción laboral que además de la formación profesional contemple actividades enmarcadas en itinerarios formativos que debieran comprender, talleres ocupacionales de formación profesional teórico-práctico, orientación para la inserción laboral, y actividades de acompañamiento para la inserción.
- Diseñar incentivos empresariales y solventar los problemas administrativos que dificultan la efectiva aplicación de las políticas de inserción laboral.

**Recomendaciones específicas en materia de educación:**

- Priorizar la formación profesional y la formación en habilidades sociales.
- Aprovechar las posibilidades que ofrece el Reglamento Penitenciario para fomentar la realización de actividades de formación profesional en cursos normalizados en el exterior de la prisión.
- Elaborar un plan de formación reglada y estable a medio y largo plazo basado en el estudio de necesidades y expectativas formativas de los reclusos y que garantice su continuidad y reconocimiento oficial y aprovechar para ello las posibilidades de financiación que brindan el INEM y el Fondo Social Europeo.
- Aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías para facilitar el acceso de los reclusos a la formación, siquiera a título experimental.

## Recomendaciones específicas en materia de salud.

- Garantizar que todos los reclusos empadronados en Navarra accedan a su Tarjeta Sanitaria (TIS), en pie de igualdad con el resto de la población, incluidos los inmigrantes que se encuentren aún en situación irregular.
- Homologar la Cartera de Servicios que presta el Servicio Médico del Centro Penitenciario a la establecida por la Dirección de Atención Primaria del Servicio Navarro de Salud y facilitar el acceso a la red informática y a la Historia Clínica Electrónica del Servicio Navarro de Salud.
- Garantizar la continuidad y reforzar los distintos programas de educación, prevención y atención sanitaria (SIDA, Jeringuillas, etc.) que tan buena aceptación han alcanzado.
- Garantizar una atención psiquiátrica específica, con dedicación significativa al Centro Penitenciario y valorar la necesidad y oportunidad de crear una verdadera Unidad Psiquiátrica en el Centro, si no pueden ofertarse alternativas reales más adecuadas para el internamiento de penados con enfermedad mental.
- Crear un módulo libre de drogas y valorar la necesidad y oportunidad de crear una verdadera Unidad Terapéutica en el propio Centro Penitenciario.
- Que por el Departamento de Salud se realice un estudio específico sobre la Unidad de Custodia Hospitalaria demandada por Instituciones Penitenciarias.

123

## 05.4. INFORME ESPECIAL SOBRE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.

En el 2006 se finalizó el informe especial sobre esta materia. Sus conclusiones y recomendaciones se presentaron a la Federación de Municipios y Concejos de Navarra, como representante de las instituciones que tienen la responsabilidad directa en el control de la contaminación acústica.

La doctrina sentada por los Tribunales viene reconociendo que los ruidos excesivos dentro del recinto domiciliario constituyen auténticos agravios inconstitucionales al derecho a la intimidad y al descanso, que afectan a la salud física y mental de las personas, provocando importantes consecuencias y alteraciones psicológicas y sociales.

Esta concepción del derecho a la protección frente al ruido supone un cambio cualitativo de profundas consecuencias jurídicas y administra-

tivas no exentas de polémica, como se está viendo recientemente con motivo de las novedosas decisiones judiciales con motivo de las fiestas populares.

Cada día es más frecuente que ciudadanos y ciudadanas lleguen a la Institución manifestando un profundo descontento por lo que consideran ineficaz intervención de la Administración frente a sus denuncias relacionadas con la contaminación acústica. Por ello, la Defensora del Pueblo consideró oportuno acometer la realización de este Informe.

El objetivo del Informe era evaluar si las distintas Administraciones Públicas realizaban las actividades de vigilancia y control necesarias y si empleaban de manera adecuada los distintos instrumentos de que disponen para corregir las irregularidades detectadas.

Para conocer la actuación municipal en esta materia, se remitió un cuestionario de once preguntas a todos los municipios de más de 3.000 habitantes y a una muestra aleatoria de municipios de menor tamaño. El 80% de ellos contestaron al mismo.

En los 38 municipios que contestaron a la encuesta residen 410.800 habitantes, es decir al 70 % de la población de Navarra.

### **NÚMERO Y REPRESENTATIVIDAD DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE CONTESTAN LA ENCUESTA**

Número de Municipios Encuestados	< 3.000 hab.	De 3.000 a 10.000 hab.	De 10.000 a 50.000 hab.	>50.000 hab.	TOTAL
Nº de Ayuntamientos que contestan	13	19	5	1	38
Nº de Habitantes que residen en los Municipios que han contestado	23.312	94.451	99.716	193.328	410.807
% de Población representada	15%	76%	83%	100%	70%

Por otra parte, para conocer la actividad que desarrollaban los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, se solicitó información por escrito a los Departamentos de Presidencia, Justicia e Interior, de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, y de Salud, y se mantuvieron entrevistas semiestructuradas con los responsables de las unidades más directamente relacionadas con el control de la contaminación acústica de la Policía Foral y del Departamento de Medio Ambiente.

El estudio realizado en el Informe Especial permitió expresar a la Institución las siguientes seis recomendaciones:

## **Recomendaciones**

### **A los Ayuntamientos de Navarra**

1. Incrementar notablemente las actividades de inspección.
  - Comprobar “in situ” los niveles sonoros antes de conceder una licencia de apertura, no limitándose a aceptar los certificados de insonorización aportados por los propietarios.
  - Realizar actividades de inspección periódica para comprobar que se mantienen las condiciones de insonorización.
2. Actuar con mayor diligencia y rigor cuando se planteen quejas por los ciudadanos.
  - Exigir las medidas correctoras necesarias, señalando un plazo concreto.
  - Proceder a la ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento.
  - Valora la adopción de medidas cautelares u otras medidas de control para evitar que continúen produciéndose la infracción: precintado de equipos, clausura temporal, parcial o total de las instalaciones, suspensión de las actividades, etc.
  - Adecuar las distintas sanciones que cabe imponer no limitándose a las de carácter económico.
3. Aprobar Ordenanzas específicas sobre ruidos y vibraciones.
4. Adaptar su planeamiento urbanístico a las previsiones de la Ley del Ruido, fijando áreas acústicas para evitar la colisión de usos residenciales e industriales, etc.
5. Concretar los niveles sonoros máximos de inmisión autorizados y las limitaciones de horario admitidas cuando se autoricen situaciones excepcionales con motivo de la celebración de fiestas patronales.
6. Dotarse de los medios de control, materiales y humanos, suficientes para el control de la contaminación acústica, con medios propios o reclamando el apoyo necesario a Medio Ambiente y a la Policía Foral.

### **Al Gobierno de Navarra**

1. Armonizar y mejorar las distintas normativas sobre ruidos para facilitar su aplicación y para incorporar diversas mejoras. Entre otras las siguientes:
  - Extender la obligatoriedad de instalar limitadores-registradores de sonido interior a los “bares normales” (no sólo en bares especiales), con carácter general o en determinadas circunstancias.

- Imponer no sólo a los bares especiales sino también a los “bares normales” la exigencia de permanecer con puertas y ventanas cerradas, cuando estén emitiendo música en el interior del local.
  - Mejorar y estandarizar las técnicas y procedimientos de medición y homologar los sistemas limitadores-registradores de sonido para facilitar la recogida y tratamiento de datos
2. Elaborar una Ordenanza tipo sobre “Cuartos” o “Piperos” que pueda servir de modelo u orientación a las ayuntamientos.
  3. Incrementar notablemente las actividades de asesoramiento, inspección y control que tanto el Departamento de Medio Ambiente como la Policía Foral prestan en apoyo de las Entidades Locales que no disponen de los medios técnicos precisos.
  4. Agilizar la elaboración de los mapas de ruido y planes de acción.

#### 05.5. RECOMENDACIONES GENERALES.

En esta línea, el objetivo marcado fue realizar, al menos, Recomendaciones Generales sobre las siguientes materias:

- Radiaciones y telefonía móvil.
- Sistemas de garantías de trato correcto a los ciudadanos por parte de los agentes del orden.
- Financiación de asociaciones de discapacitados.
- Acceso al empleo público de los discapacitados.
- Sistemas de garantías de derechos en salud.
- Derechos de acceso de los ciudadanos a la información medioambiental.

De los seis informes previstos, los cuatro primeros fueron finalizados, el relativo al Sistema de Garantías en Salud se inició, en tanto que el relativo a los derechos de acceso de los ciudadanos a la información medioambiental fue finalmente pospuesto. La solicitud por el Parlamento de Navarra del Informe Especial sobre el Centro Penitenciario obligó a modificar las prioridades y los planes de trabajo.

##### 05.5.1. Recomendación general sobre ordenación de las Estaciones Base de Telefonía Móvil.

Se consideró oportuno realizar un informe específico y una Recomendación General sobre el estado de situación y el grado de desarrollo de la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, para la ordenación de las estaciones base de telefonía móvil, informe que se resume a continuación.

El tema de las antenas de telefonía móvil comenzó a ser analizado por la Institución en el año 2001 como consecuencia de las numerosas quejas formuladas por los ciudadanos ante la controversia suscitada en la sociedad, principalmente, por sus posibles repercusiones sobre la salud y la seguridad de las personas y bienes.

Como resultado del análisis efectuado en ese primer momento, y ante la ausencia de una normativa específica que se ocupase de regular este tipo de instalaciones, se formuló en dicho año una Recomendación al Gobierno de Navarra para que aprobase una normativa en tal sentido.

Posteriormente a formular dicha recomendación, se fueron aprobando diferentes normas sobre esta materia, que establecen las condiciones de protección del dominio público y de los estudios y certificaciones necesarios, teniendo en cuenta la posible existencia en el entorno de cien metros de las mismas de espacios considerados sensibles, centros educativos, sanitarios, parques públicos y centros geriátricos (Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre y Orden CTE/23/2002, de 11 de enero).

Por lo que se refiere a Navarra, fue aprobada la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo que:

- Fija unos niveles de emisión que redujo a la mitad los permitidos y establecidos en la normativa aprobada por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Establece, por un lado, que las instalaciones existentes en el momento de entrada en vigor de la misma, debían adecuarse a norma en el plazo de seis meses.
- Obliga a las operadoras a presentar un Plan Territorial de Infraestructuras que contemple las estaciones fijas ya existentes y las previsiones de implantación y desarrollo del conjunto de toda su red. Este Plan, debe de ser aprobado por el Departamento del Gobierno de Navarra que corresponda, siendo esta aprobación condición indispensable para que los Ayuntamientos puedan otorgar las licencias de obras correspondientes a los emplazamientos urbanos.

En los primeros meses del año 2006, a la vista del tiempo transcurrido sin que dichos Planes Territoriales fueran aprobados y sin que se regularizara la situación de las instalaciones preexistentes, y ante la percepción de una cierta permisividad en algunas de estas actuaciones, la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra decidió llevar a cabo una nueva actuación de oficio con el fin de poder conocer el grado de desarrollo y cumplimiento de algunas de las previsiones contenidas en la Ley Foral 10/2002 y, en su caso, las previsiones existentes para ello.

Sirva de ejemplo de la situación existente la respuesta dada en junio del 2004 por el Concejal-Delegado del Área de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Pamplona:

*“A este respecto hay que indicar que la toma de decisión en esta materia en estos momentos es difícil ya que:*

- *Muchas de las antenas existentes en el término municipal se han instalado sin licencia.*
- *En estos momentos no se pueden legalizar porque la ley establece que los Ayuntamientos no pueden otorgar licencias en tanto no se aprueben los Planes Territoriales de Infraestructuras.*
- *La retirada de todas las antenas móviles instaladas sin licencia dejaría sin cobertura a Pamplona y supondría una medida quizás desproporcionada en estos momentos cuando las empresas ya han presentado sus Planes para su aprobación por el Gobierno de Navarra, aunque todavía no hayan sido aprobados, y cuando los niveles de inmisión de las distintas instalaciones continúan muy por debajo de los niveles de referencia fijados legalmente.*
- *Por ello la única vía posible de solucionar este tema de una forma lógica, a mi entender, pasa por la aprobación de los Planes Territoriales de Infraestructuras, los cuales determinarán qué instalaciones deben legalizarse, cuáles retirarse y cuáles trasladarse; una vez aprobados éstos, el Ayuntamiento podría adoptar medidas para ordenar la retirada de aquellas que no fueran legalizables”.*

En relación con la tramitación de los Planes Territoriales, el Consejero de Medio Ambiente informó en julio de 2004 que:

*“Al día de hoy, los expedientes presentados por las operadoras en este Departamento para su tramitación con arreglo a lo dispuesto en la Ley Foral 10/2002, son los siguientes:*

	NÚMERO DE ANTENAS		FECHAS		
	Existentes	Previstas	Entrada	Requerimiento	Contestación
Vodafone					
España S.A	134	30	12/03/2004	21/05/2004	15/06/2004
Telefónica Móviles					
España S.A.	215	30	07/04/2004	25/05/2004	04/06/2004
Retevisión Móvil					
S.A.(Amena)	124	30	05/05/2004	31/05/2004	
Tradia	1		16/06/2004		
<b>TOTAL</b>	<b>474</b>	<b>90</b>			

En el mes de septiembre de 2004, ante el incumplimiento de los plazos legales para la aprobación del referido Plan o Planes Territoriales de Infraestructuras, se formuló una nueva recomendación, exigiendo al Gobierno de Navarra el cumplimiento de la normativa en vigor.

Con fecha 24 de octubre de 2004, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, remitió la correspondiente contestación aceptando formalmente la recomendación formulada, así como informando de los pasos que se venían dando al respecto y de las previsiones existentes sobre esta materia e informaba de que estaba previsto efectuar los oportunos requerimientos a las operadoras para que subsanasen algunas carencias puestas de manifiesto en dichos informes.

Se indicaba igualmente que, una vez que las operadoras contestasen dicho requerimiento, y aceptando la recomendación de esta Institución, el Departamento estaría en disposición de elevar al Gobierno de Navarra la oportuna propuesta de exposición pública de los expedientes conteniendo el Plan Territorial de Infraestructuras de cada operadora.

Asimismo, en dicho acuerdo se advertía a las entidades promotoras que debían presentar un Texto Refundido que recogiese todas las modificaciones derivadas de la documentación presentada al Plan inicialmente presentado, así como las que se derivasen de las carencias y deficiencias advertidas y expresadas en los informes departamentales, advirtiéndole a las promotoras que aquellos emplazamientos cuya documentación no quedara completada o, en su caso, corregida conforme al contenido de los informes departamentales, quedarían excluidos del Plan.

Trascurridos otros dos años más, los Planes seguían sin ser aprobados, razón que motivó la realización de esta Recomendación General.

Hasta la fecha, de las tareas de comprobación y certificación de que se disponía, se concluyó que:

- De los datos de que se dispone sobre los valores medios de emisión en nuestra Comunidad son muy inferiores a los legalmente permitidos
- Los valores de referencia recogidos en la normativa antes citada proceden de las recomendaciones del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea, además de estar en la línea de lo proclamado por la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.), que contabiliza ya 25.000 trabajos realizados sobre esta cuestión desde 1970, y señala que “los niveles fijados proporcionan un grado de seguridad suficiente para tener por garantizada la protección sanitaria”.
- En nuestro país, el Comité de Expertos Independientes constituido bajo la coordinación del Ministerio de Sanidad y Consumo ha venido

a concluir en sendos informes de los años 2001 y 2003, que actualmente a la luz del conocimiento científico, no existen razones científicas o sanitarias suficientes que justifiquen un cambio de los límites de exposición establecidos y que la percepción del riesgo de algunos sectores sociales, siendo legítima, no se corresponde con las evidencias científicas disponibles.

- El informe del Ministerio de Sanidad y Consumo de mayo de 2005 sobre la aplicación del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre. Las conclusiones a las que llega, además de insistir en lo ya expuesto por el Comité de Expertos respecto a las evidencias científicas sobre la materia, considera “que los niveles medios de emisiones radioeléctricas en todo el territorio están muy por debajo de los límites considerados como seguros por los comités y organizaciones nacionales e internacionales”.

La Defensora constató que existe una preocupación social por los posibles efectos sobre la salud humana asociados a la exposición de los Campos Electromagnéticos (CEM), cuyo origen cabe situarlo en la publicación de algunos estudios o declaraciones, como la Declaración de Friburgo, quizás la más contundente en este sentido, en la que se viene a denunciar enérgicamente a la telefonía móvil, concretamente a las antenas, al propio teléfono móvil, al inalámbrico, etc., como causantes de graves problemas de salud, tales como el insomnio, dolores musculares, taquicardias, vértigo, enfermedades cerebrales degenerativas, depresión, leucemias y diversos tipos de cánceres.

No obstante, y pese a que debe insistirse en el carácter “potencial”, ya que no se ha corroborado que en condiciones de exposición a CEM que respeten los niveles de referencia de la Recomendación del CMSUE, los efectos biológicos observados experimentalmente impliquen o signifiquen un riesgo para la salud, hay que adoptar una serie de medidas de carácter preventivo, medidas que, de alguna manera, aglutinen las voluntades de todas las partes implicadas; y esto se logra a través de un proceso de toma de decisiones transparente, donde la participación de todos sea lo más amplia posible.

No cabe duda a este respecto de que una ciudadanía mejor informada sobre el funcionamiento de las radiofrecuencias y sus efectos reduciría la inquietud sobre posibles riesgos asociados a la telefonía móvil. El ciudadano debe acceder a una información objetiva, transparente y clara sobre el uso de la telefonía móvil, que favorezca la convivencia y el desarrollo de la sociedad de la información.

Es por ello por lo que, a juicio de la Defensora, debe exigirse a todas las Administraciones implicadas, especialmente al Gobierno de Navarra, el cumplimiento de la normativa actualmente en vigor (en el caso de Navarra, la Ley Foral antes citada), así como la necesidad de que, tal y como manifiesta el Comité de Expertos Independientes a que se ha hecho referencia, y a la luz de los interrogantes todavía

existentes, se mantengan abiertas las líneas de investigación en esta materia, en consonancia con las conclusiones de los principales organismos nacionales e internacionales competentes, correspondiendo por su parte a las autoridades competentes la realización de las oportunas campañas informativas sobre las evidencias científicas respecto a esta materia y sus posibles efectos sobre la salud humana.

En este contexto, no debe obviarse que toda esta situación está teniendo, además, una especial incidencia en algo a lo que ya se ha hecho referencia al exponer la situación que transmitía el propio Ayuntamiento de Pamplona, y que es la carencia en muchas de estas antenas o estaciones base del correspondiente permiso o autorización municipal, así como el posible incumplimiento de la normativa urbanística municipal que resulta de aplicación en cada caso, aspecto éste, el urbanístico, que el ordenamiento jurídico atribuye en principio a los municipios.

Así, la falta de aprobación de los Planes Territoriales de Infraestructuras tiene como consecuencia la existencia, cada vez más por la vía de hecho, de estaciones cuya legalización desde el punto de vista urbanístico no puede siquiera acometerse al impedirlo la Ley Foral, que exige en su art. 12 previamente su aprobación para que los municipios puedan otorgar las licencias de obra correspondientes a los emplazamientos urbanos.

Todo ello lleva a una situación que, según la Defensora, no puede justificarse ni prolongarse más en el tiempo, y que está teniendo como consecuencia, por un lado, la aprobación de ordenanzas municipales por parte de diferentes municipios para tratar de paliar la situación de dilación e indefinición actual de todas estas cuestiones, y, por otro, la judicialización de los casos, tanto desde asociaciones de vecinos, como particulares, etcétera.

En una cuestión de esta importancia, si estas empresas no cumplen en los plazos concedidos con sus obligaciones, o demoran injustificadamente la presentación de la documentación que se les haya podido requerir, resulta evidente que deberán arbitrarse y ponerse en práctica con todo su rigor los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a disposición de la Administración para hacer cumplir tales obligaciones y hacer prevalecer el interés público.

A la luz de lo expuesto con anterioridad, y en la línea de las consideraciones efectuadas en relación con esta situación, la Defensora planteó a los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra con competencia en la materia, las siguientes líneas de actuación o Recomendaciones:

**Recomendaciones:**

***Al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda***

- Que se proceda de inmediato a la aprobación de los Planes Territoriales de Infraestructuras actualmente en tramitación, utilizando si fuera preciso los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a disposición de la Administración para hacer cumplir a las empresas operadoras sus obligaciones en relación a las presentación de la documentación que les haya podido ser exigida.
- Que una vez aprobados estos Planes, se lleven a cabo las actuaciones precisas con las entidades locales con competencia en la materia para proceder en su caso a la adecuación y/o regularización de las instalaciones actualmente existentes.

***Al Departamento de Economía y Hacienda***

- Que, sin perjuicio de la coordinación y colaboración que pueda establecerse en cada caso con la Administración del Estado respecto a las inspecciones y revisiones periódicas que por parte de esta se realizan, se proceda de inmediato a asumir la realización de las medidas de control e inspección a que se refiere la Ley Foral 10/2002.
- Que, en relación al ámbito de la actividad que le corresponde en esta materia, se adopten las medidas oportunas a fin de que se dé publicidad y se proceda a la transmisión a los ciudadanos de la correspondiente información sobre los resultados de dichas actuaciones, en concreto del estado de cada una de las distintas estaciones base de telefonía móvil, con sus correspondientes niveles de inmisión, revisiones y/o certificaciones que se efectúen de cada una de ellas, etc.

***Al Departamento de Salud***

- Que, por parte del Instituto de Salud Pública, se dé cumplimiento a las previsiones contenidas en el artículo 5.3 de la Ley Foral 10/2002, arbitrándose a estos efectos los instrumentos de coordinación y colaboración que se consideren precisos con otros organismos e instituciones que permitan una mejor estimación y comprobación de los datos que en cada momento se vayan disponiendo.
- Que igualmente, y por lo que se refiere al ámbito que le corresponde, se proceda a dar publicidad y a transmitir a los ciudadanos la información y resultados que se vayan recabando en relación a los estudios y datos de que se dispongan en cada momento.

### 05.5.2. Recomendación general sobre control de las actuaciones de los agentes de policía.

- A largo de los seis años de funcionamiento de la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra, no fue infrecuente que, en el contexto de diversos tipos de quejas, se hiciera referencia a comportamientos incorrectos o inadecuados por parte de determinados funcionarios públicos.
- En particular, este tipo de situaciones conflictivas se produjeron sobre todo en aquellos casos en los que los ciudadanos trasladaron su desacuerdo con el modo de proceder del servidor público, fundamentalmente agentes de la autoridad, en casos de imposición de sanciones de tráfico, retiradas de vehículos de la vía pública, etc.
- Sobre esta cuestión, la Defensora expuso reiteradamente las dificultades que, en ocasiones, y por las características de tiempo o lugar, se presentan para el inicio de algún tipo de actuación por su parte que, en muchos casos, concluiría sin más contenido que los criterios contradictorios de la persona afectada y de la Administración o de sus Agentes.
- No obstante, una Institución garantista como el Defensor del Pueblo tiene la obligación de plantear cualquier propuesta de mejora que contribuya a dotar de un mayor nivel de protección, si cabe, al ejercicio de los derechos y libertades reconocidos a los ciudadanos y ciudadanas por el ordenamiento jurídico.
- En este ámbito concreto, se realizó una actuación de oficio con el fin de aportar una serie de reflexiones y consideraciones en orden a avanzar en la implantación de determinadas medidas que contribuyeran a la necesaria evaluación de la calidad del servicio policial, tomando en consideración este tipo de circunstancias y situaciones.
- Dicha actuación concluyó con la elaboración de una “Recomendación general sobre la necesidad de que los Cuerpos de Policía de Navarra mejoren sus sistemas de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”, del que se dio traslado a las distintas Administraciones Públicas de Navarra que cuentan con cuerpos policiales, y del que reproducimos aquí sus Conclusiones y Recomendaciones:

#### **Conclusiones:**

- La confianza y respaldo a los cuerpos de policía por parte de sus mandos y de la sociedad en general resulta vital, ya que sin ella se minaría la confianza y seguridad de los propios agentes, lo que acabaría por reducir su eficacia.
- No hay que olvidar que esta confianza se asienta en la transparencia, credibilidad y legitimidad, y que las mismas pueden verse afec-

tadas tanto por las descalificaciones públicas y simplificaciones alarmistas como por una malentendida sobreprotección e impunidad ante situaciones de abuso.

- El número de quejas que se reciben sobre los diferentes cuerpos de policía de Navarra es escaso, pero para una Institución “garantista” de los derechos ciudadanos sería un grave error minusvalorar su importancia.
- El número de quejas no solo depende de la calidad del servicio que se presta sino también del nivel de expectativas del ciudadano y de la confianza que este tenga en la utilidad de presentar la queja.
- En los sectores de población más expuestos a la exclusión social se percibe cierto temor o reticencia, más o menos justificada, a denunciar comportamientos inadecuados por parte de la policía.
- El primer paso para erradicar las malas prácticas y abusos policiales consiste en asumir la posibilidad de su existencia.
- La mera toma en consideración de las quejas formuladas por los ciudadanos, anónimas o no, tiene un deseable efecto preventivo y no implica en modo alguno otorgar a éstas una plena credibilidad, ni establecer una sospecha permanente sobre la profesionalidad de los agentes.
- Toda medida encaminada a incrementar las actuaciones de prevención y control interno es positiva.
- Debe potenciarse la supervisión constante, desde el punto de vista deontológico, y de control de calidad, de las prácticas policiales, como un modo de prevenir eventuales actuaciones irregulares y, en definitiva, de posibilitar la mejora del servicio que la policía presta al conjunto de la ciudadanía.
- La prevención de malas prácticas policiales exige la puesta en marcha de medidas e instrumentos de control de calidad que pueden revestir diferentes formas y características.

**Recomendaciones:**

A la luz de lo expuesto con anterioridad, y en la línea de las consideraciones efectuadas en relación con este tipo de comportamientos o eventuales actuaciones irregulares, la Defensora consideró oportuno plantear a las distintas Administraciones Públicas de Navarra que cuentan con cuerpos policiales las siguientes líneas de actuación o Recomendaciones:

- Que se incrementen y mejoren de manera sustancial las actuaciones y procedimientos de prevención y control interno de las malas prácticas y abusos policiales.

- Que se refuerce, en la medida que sea necesario, la formación de los miembros del cuerpo de policía a fin de incrementar su capacitación en habilidades de comunicación y gestión de conflictos con el objetivo de lograr que se asuma como práctica habitual su obligación de dar explicaciones sobre su actuación cuando el ciudadano afectado las solicite.
- Que se dicten instrucciones para evitar la detención por conductas que previsiblemente puedan ser calificadas como falta. Que se tienda a evitar que sea el propio agente implicado en un conflicto el que decida detener, procurando trasladar la decisión a otros compañeros presentes o, al menos, que ésta decisión se adopte por varios agentes, y que ante la menor duda sobre la gravedad penal de la conducta, se opte por la libertad, limitándose los funcionarios policiales a tomar los datos necesarios para la identificación y ulterior localización de la persona.
- Que con carácter general ante quejas o denuncias formuladas por la ciudadanía se inicie una investigación interna de oficio, con independencia del cauce por el que se tenga conocimiento de los hechos, aceptándolo como un primer indicio, que debe ser investigado. Sólo cuando la queja o denuncia recibida sea manifiestamente incierta o inverosímil podrá rechazarse de plano.
- Que se desarrollen nuevos instrumentos de control y evaluación de la calidad del servicio policial mediante la puesta en marcha de sistemas de información sobre el número de quejas recibidas por intervenciones policiales, número de detenciones motivadas por resistencia, desobediencia, o infracciones similares surgidas a raíz de una actuación policial, así como del resultado de las resoluciones judiciales sobre el particular estableciendo indicadores sobre el porcentaje de atestados que pasan a juicios de faltas desde el principio, la proporción de condenas, etc.
- Que se analicen, de manera periódica, los datos registrados para examinar si las cifras se concentran especialmente en algunos agentes o patrullas.
- Que se elaboren Cartas de Servicios con compromisos concretos de calidad y transparencia.

05.5.3. Recomendaciones y propuestas sobre las actuales vías y procedimientos existentes en Navarra de ayuda institucional a las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que trabajan en el campo de lo social.

Como consecuencia de las noticias que a este respecto conoció la Institución de retraso en el abono de algunas ayudas a asociaciones

sin ánimo de lucro que trabajaban en el ámbito de lo social y la problemática que se venía detectando en este sentido, la Defensora inició una serie de actuaciones (expte. 05/206/B) conducentes al análisis de las vías y procedimientos existentes en Navarra de ayuda institucional a tales asociaciones.

En la primera actuación llevada a cabo se trasladó al Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, la más honda preocupación en aquél momento por las informaciones que aparecían sobre los problemas económicos que estaban atravesando algunas de estas asociaciones, y que, al parecer, tenían su raíz en la demora en la concesión de las ayudas anuales de ese Departamento.

A esta circunstancia se unía también la queja formulada en este sentido por el Comité de Representantes de Personas con Discapacidad de Navarra (CORMIN), en la que se hacía referencia a lo que calificaron como minoración en un 20% de la cuantía de las subvenciones del Instituto Navarro de Bienestar Social.

La Defensora exponía, además que, más allá de la denuncia puntual aparecida en prensa en aquellos momentos, había venido recibiendo diversas quejas en esta materia que llevaron a la Institución a iniciar una actuación de oficio al considerar que: *“ni por un momento, debía ponerse en peligro el papel esencial que juegan esta clase de asociaciones y, en general, las organizaciones sin ánimo de lucro que vienen prestando servicios esenciales en la protección de los derechos de un importante colectivo de ciudadanos en situación de especial indefensión a los que, como usuarios habituales de estos servicios, les repercute de una forma muy significativa este tipo de incidencias por cuanto se trata de servicios y prestaciones que con frecuencia palián las propias carencias de los servicios públicos”*.

En base a todo ello, la Defensora se interesó ante el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud por las siguientes cuestiones:

- Comparativa de las cuantías económicas concedidas en el año 2004 y previstas para el año 2005, destinadas a subvencionar actividades y programas de las asociaciones sin ánimo de lucro y detalle de las específicamente destinadas a la atención de discapacitados.
- Previsión de fechas en las que se hará efectiva la concesión de ayudas correspondientes al año 2005.
- Acciones previstas en su caso para paliar la situación de liquidez por la que atraviesan algunas de las citadas organizaciones.
- Acciones previstas para dar una solución definitiva a la situación de permanente inestabilidad financiera a la que se ven sometidas estas asociaciones.

En la respuesta que se remitió por parte del Consejero del mismo, fechada en el mes de noviembre de 2005, se informa con carácter previo que, *“mediante Orden Foral 190/2004, de 24 de diciembre, de esa Consejería, se aprobó la convocatoria de subvenciones para el año 2005 a entidades sin ánimo de lucro en el área de Personas con Discapacidad”*, publicándose la misma en el Boletín Oficial de Navarra número 157, de 31 de diciembre de 2004.

Se hacía referencia igualmente a que, precisamente, la estimación de que la labor desarrollada por estas entidades es muy importante, motivó la ampliación del crédito que tenía inicialmente la partida correspondiente en 238.000 euros más, alcanzándose la cifra de 3.238.497 euros, lo que se plasmó en la correspondiente Orden Foral 68/2005, de 16 de mayo, que fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 63, de 27 de mayo de 2005.

Según exponía dicha respuesta, sólo una vez publicada esta Orden Foral pudo, finalmente, resolverse la convocatoria de subvenciones, que se llevó a cabo a través de Resolución 2370/2005, de 3 de junio, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, procediéndose el día 8 de junio al pago íntegro de todas las subvenciones inferiores a 60.000 euros, además de realizarse un primer pago de 60.000 euros de todas aquéllas que superaban esta cifra, haciéndose los sucesivos pagos efectivos previa justificación de los gastos de la cantidad abonada con anterioridad, tal y como establecía la convocatoria de aplicación.

137

Además de aportarse los oportunos cuadros en los que se especificaban las cuantías económicas concedidas a entidades sin ánimo de lucro en el área de personas con discapacidad en los años 2004 y 2005, se informaba a la Institución por último que el Instituto Navarro de Bienestar Social se encontraba trabajando en la preparación de la convocatoria de estas ayudas para el año 2006, con el objetivo, entre otros, de que la misma fuera resuelta en los primeros meses del ejercicio, intentando, por otra parte, introducir las mejoras que para un mejor reparto de los fondos públicos se estimaran necesarias.

Dicha convocatoria se llevó a cabo finalmente mediante Orden Foral 12/2006, de 30 de enero, de esa Consejería, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para el año 2006 a entidades sin ánimo de lucro en el área de Personas con Discapacidad, cuya publicación tuvo lugar en el Boletín Oficial de Navarra número 15, de 3 de febrero de 2006.

Sin perjuicio de que, si se comparaba la fecha de publicación de la propia convocatoria de subvenciones para el año 2005 con la del 2006, ya se producía en esta última un retraso aproximado de un mes con respecto a aquélla, al hacerse pública en los primeros días de febrero, similar circunstancia pudo observarse respecto a la convocatoria de ayudas para el año 2004.

Haciendo una recomposición de fechas y trámites de estos tres últimos años en lo que se refería a esta convocatoria específica, se obtenían los siguientes datos:

Año	2004	2005	2006
<b>Aprobación</b>	Resoluc. 1/2004	Ord. Foral 190/2004	Ord. Foral 12/2006
<b>Publicación BON</b>	02/02/2004	31/12/2004	03/02/2006
<b>Plazo presentación</b>	03/03/2004	31/01/2005	23/02/2006
<b>Resolución</b>	Mayo/Junio	Junio	pendiente

Como se puede apreciar, si bien la resolución aprobatoria se dictó en diciembre, caso del año 2004, o en enero los años 2005 y 2006, aunque este último el día 30, su publicación se produjo en los primeros días del mes de febrero, salvo en el año 2005, que fue el 31 de diciembre de 2004.

De esta forma, se concedía un plazo de treinta días naturales para la presentación de la documentación que, como dato significativo en el año 2006 se redujo a veinte, lo que llevaba a que, finalmente, la resolución de la convocatoria de ayudas y primeros abonos de la subvención correspondiente no se produjera hasta bien entrado el mes de mayo o junio, como de hecho ocurrió en el año 2005.

Este sistema de funcionamiento era igualmente extensible a otras convocatorias de ayudas similares que se venían efectuando año tras año, como, por ejemplo, las subvenciones a entidades sin ánimo de lucro del área de Tercera Edad y Voluntariado, o a entidades sin ánimo de lucro que trabajaban en la Comunidad Foral de Navarra en el ámbito de la familia y el menor o, por último, a entidades sin ánimo de lucro en el área de inclusión social.

Obviamente, este tipo de situaciones afectaban también a otras muchas áreas de actuación del propio Gobierno de Navarra, no obstante lo cual el análisis de la Defensora pretendía centrarse en la incidencia que tenían estas convocatorias en las asociaciones que trabajan en el campo social.

El denominador común a todas estas convocatorias, en cuanto a las dificultades que las entidades afectadas venían soportando, se centraba en:

- Retrasos en las propias convocatorias de ayudas y la resolución de las mismas, que se producía cuando el año se encontraba muy avanzado, con las consecuencias que ello conllevaba por la considerable tardanza en recibir las ayudas.
- Incertidumbre respecto a la continuidad de las ayudas o de su cuantía, de un año para otro, y la repercusión que ello tenía en

el propio funcionamiento de la asociación, de sus actividades y en las propias personas que acudían o se beneficiaban de ellas, necesitadas de una cierta continuidad y permanencia en el tiempo.

- Desajustes entre las necesidades y posibilidades de organización y gestión de la asociación, por un lado, y los requerimientos y exigencias formales de la convocatoria, que forzaban a estas entidades a adaptarse a determinados requisitos y formalidades que se les exigían, alejándolas de sus fines o complicando innecesariamente estos procesos.

De esta forma, las asociaciones se veían sometidas a una situación de considerable dificultad y con efectos claramente negativos para los servicios que prestaban, ya que se encontraban con la necesidad de mantener programas y actividades durante meses -casi los seis primeros del año a la vista de la experiencia citada de estos tres últimos ejercicios-, sin saber si obtendrían ayuda o cuánta iban a recibir, lo que de entrada tenía una serie de consecuencias tales como:

- Necesidad de concertar créditos bancarios para poder afrontar estos gastos hasta el abono de las ayudas, debiendo en ocasiones ser avaladas estas operaciones personalmente por parte de los responsables de estas entidades.
- Dificultades de contar con el personal adecuado y necesario para el desarrollo de la actividad ante las situaciones de incertidumbre que se generaban.
- Concentración de actividades y programas en determinadas épocas del año (especialmente en las fechas finales), como consecuencia de la necesidad de justificar los gastos objeto de subvención, lo que no era sino un indicio más de una gestión poco eficiente.
- La repercusión de estas situaciones en los usuarios de estos servicios y actividades.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Defensora consideró que era posible efectuar en este ámbito una serie de propuestas o recomendaciones al Departamento de Bienestar Social en orden a posibilitar un mejor funcionamiento de estos aspectos, y cuya aplicación podría redundar en una mejora de la gestión de estos procesos, en una mayor claridad y garantía para las asociaciones. Todo ello, sin perjuicio del seguimiento y evaluación de los programas y recursos subvencionados, que corresponde a la Administración.

**1ª** Que, aprovechando el actual momento de actualización y modificación del vigente marco normativo en el campo de lo social, en el que se deberá delimitar y clarificar el ámbito competencial de las distintas

administraciones intervinientes (foral y local), se proceda a determinar las prestaciones y servicios que se van a garantizar por parte de dichas administraciones, concretando los estándares de calidad de las mismas.

**2ª** Que de cara a propiciar una acción social más coordinada se articulen los mecanismos de participación precisos con las distintas organizaciones que participan en la atención a los sectores sociales desfavorecidos, a fin de poder definir e informar a las mismas sobre los planes o líneas estratégicas de actuación que se vayan a desarrollar en el futuro al objeto de determinar los campos o líneas de actuación en que pueda ser precisa su colaboración con la Administración en estas materias.

**3ª** Que en los trámites de elaboración de los presupuestos anuales se contemple la posibilidad de establecer o potenciar vías de ayuda y colaboración con estas organizaciones que superen el reducido marco temporal del año presupuestario y ofrezcan una mayor seguridad, a través de las fórmulas que se consideren más adecuadas como convenios a medio plazo, créditos de compromiso plurianual, etc.

**4ª** Que, en el caso de aquellas convocatorias que mantengan su periodicidad anual y que tengan una mayor tradición o incidencia, se revisen de forma participativa los procesos de tramitación, de tal modo que se puedan destacar cuáles son las principales fuentes de dificultad, analizar sus causas y, consiguientemente, simplificar, corregir o agilizar los trámites y procedimientos, o bien sustituirlos por otras vías más adecuadas, como las señaladas en el apartado anterior.

Puede afirmarse que la recomendación se cumplió y hoy se ha establecido un sistema de financiación a las asociaciones convenido y plurianual.

**05.5.4. Recomendación de carácter general en relación con el grado de aplicación de la normativa vigente sobre promoción de empleo de personas con discapacidad en el ámbito de las Administraciones públicas de Navarra.**

Con motivo de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, uno de los talleres desarrollados en las mismas se refirió a los derechos de las personas con discapacidad, entre cuyos apartados de conclusiones figuraban, además de una serie de recomendaciones de carácter general, otras relacionadas con la accesibilidad al entorno urbano y, también, aquéllas que tenían que ver con la integración laboral de estas personas.

Además de alcanzarse una serie de conclusiones y propuestas al respecto, que fueron dirigidas a las Administraciones Públicas competentes, se llegó también al firme compromiso de que los distintos

Defensores del Pueblo, en su respectivo ámbito territorial, realizasen intervenciones de control del cumplimiento de la normativa específica en esta materia por parte de dichas Administraciones públicas.

La amplitud de aspectos a abordar en un colectivo de estas características llevó a la Defensora a centrarse en dos aspectos concretos: por una parte, en la elaboración de un Informe Especial sobre la accesibilidad a edificios y servicios públicos, y por otra, en la problemática del acceso al empleo de las personas discapacitadas.

En lo que se refiere al acceso al empleo, la Defensora creyó conveniente evaluar los siguientes aspectos:

1. Cómo se viene aplicando la normativa vigente de reserva del porcentaje establecido en el acceso a puestos de trabajo en el ámbito de las Administraciones Públicas de Navarra.
2. Qué acciones se vienen desarrollando en relación al control del cupo de puestos de trabajo reservados también a discapacitados en el ámbito de la empresa privada.

Para ello se estimó oportuno cursar la correspondiente solicitud de información al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, al Departamento de Educación y al Departamento de Salud, con responsabilidades específicas en materia de su respectivo personal dentro del Gobierno de Navarra, y a los Ayuntamientos de Navarra con población superior a 10.000 habitantes, es decir Pamplona, Tudela, Barañáin, Burlada, Zizur Mayor, Tafalla, Estella y Villava.

141

En todos los casos se interesaba por conocer el número total de empleados existentes en cada caso, con indicación del número de ellos que eran discapacitados en grado igual o superior al 33%.

Además, y por lo que se refiere al cupo de reserva en las ofertas públicas de empleo y convocatorias efectuadas, se solicitó información sobre la evolución de las mismas durante el período 2003-2005, con indicación por cada anualidad del total de plazas convocadas, de las previsiones de reserva existentes en las mismas para esta clase de personas y de las que finalmente resultaron ocupadas por personas con discapacidad tras realizarse las correspondientes convocatoria y pruebas selectivas.

Dado que la fijación del período citado (2003-2005) obedecía fundamentalmente a las posibilidades de efectiva aplicación de la Ley Foral 16/2002, de 31 de mayo, por la que se regulan aspectos de acceso al empleo, se solicitó también conocer en el caso del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior la información de que dispusiera sobre estos mismos aspectos en relación con las empresas en cuyo capital participase mayoritariamente, directa o indirectamente, el Gobierno de Navarra, por cuanto, conforme a la Disposición Adicional Primera de

la citada Ley, también les resultaba de aplicación el porcentaje de reserva del 5% de las vacantes indicado en su art. 1.

Por último, y para acabar con la información solicitada a los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, se cursó igualmente la correspondiente solicitud al Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, a fin de conocer las diferentes labores de inspección que se hubieran venido realizando desde el mismo en el período 2003-2005 en relación con el control del cumplimiento por parte de las empresas privadas de la normativa existente sobre empleo de personas con discapacidad y, en concreto, de la reserva y medidas alternativas a la misma prevista en el art. 38.1 de la Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos.

A la vista de los datos obtenidos, de otros datos obrantes y del marco normativo aplicable, se alcanzaron las siguientes conclusiones:

1. En primer lugar que, de entrada, no siempre se cumple o alcanza el porcentaje de reserva del 5% de las plazas ofertadas establecido legalmente y que, cuando en alguna ocasión se rebasa este porcentaje, ello se debe en realidad a la incorporación de las vacantes resultantes que no han sido cubiertas a la siguiente Oferta de Empleo Público.
2. Asimismo llama la atención el bajo porcentaje de las plazas destinadas a personas con discapacidad que son finalmente cubiertas por estas personas tras la realización de la correspondiente convocatoria y proceso selectivo, y que viene a suponer que generalmente no se llegan a cubrir ni la tercera parte de las plazas convocadas específicamente para este colectivo, si bien en lo que se refiere a los datos del Gobierno de Navarra en uno de los casos ha llegado a ser del 75%, dado que de un total de cuatro plazas convocadas se cubrieron finalmente tres.
3. Pero verdaderamente significativo resulta, continuando con los datos referidos al Gobierno de Navarra, el porcentaje de plazas finalmente cubiertas por personas con discapacidad si se relacionan con el total de plazas que forman parte de cada una de las Ofertas de Empleo Público, que en el mejor de los supuestos vienen a representar el 2,54% del total de las plazas que se incluyen en dichas ofertas, si bien la media resultante de todos los años en que se han cubierto efectivamente plazas se sitúa en torno al 1%.
4. Las personas con alguna discapacidad se sitúan dentro de los colectivos con especiales dificultades para la inserción laboral, por lo que precisan de más y mayores esfuerzos y apoyos por parte de las Administraciones Públicas de Navarra en la pretensión de dotarles de las condiciones más favorables para desarrollar toda su potencialidad, integrarse en la sociedad y generar una dinámica de interdependencia que les permita sentirse útiles.

5. La experiencia demuestra que la incidencia de las medidas aprobadas en esta materia está aún muy lejos de conseguir los objetivos perseguidos, constatándose que el cumplimiento de las previsiones de accesibilidad al empleo público por parte de este colectivo ha sido y es más formal que real.
6. En Navarra, además, pese a fijarse en su actual normativa la reserva de puestos para personas discapacitadas en el porcentaje del 5% de las vacantes convocadas, no se ha establecido normativamente el objetivo que contemplan otras disposiciones de ámbito estatal o autonómico de alcanzar que al menos el 2 por ciento de los empleados públicos sean trabajadores minusválidos.
7. La exigencia de la reserva actualmente establecida solamente se viene aplicando respecto a las plazas recogidas en las ofertas públicas de empleo que componen el turno libre, quedando al margen aquellas otras convocatorias de acceso por promoción interna independientes de las de ingreso, así como las referidas a contratación temporal, etc.
8. La práctica que se viene siguiendo como consecuencia de las aprobaciones de las Ofertas de Empleo Público, posterior determinación de las vacantes que constituyen el porcentaje de reserva, y sucesivas convocatorias de las mismas, refleja que solamente la mitad de estas plazas para personas con discapacidad vienen siendo convocadas, y de ellas no se llegan a cubrir ni la tercera parte.
9. La complejidad del actual sistema de Oferta de Empleo Público dificulta que las personas interesadas dispongan de la información precisa para poder efectuar un adecuado seguimiento del proceso de su provisión y, en definitiva, poder acceder posteriormente a dichos puestos.
10. El actual sistema de adaptación de medios y tiempos en los diferentes procesos y pruebas selectivas es insuficiente y constituye de hecho una barrera infranqueable para determinados personas con discapacidad, sin que se observe un avance en esta materia que tienda a superar esta situación y a adaptar los procesos y pruebas selectivos a la discapacidad del aspirante en cuestión, teniendo en cuenta para ello la situación en especial de las personas afectadas por una discapacidad intelectual.
11. Esta falta de adecuación se observa igualmente en lo que se refiere a las titulaciones académicas exigibles en las convocatorias respecto a las que no se establecen las correspondientes equivalencias con certificados de profesionalidad, de experiencia laboral, de capacitación, etc., que permita tener en cuenta las capacidades de estas personas y no sus limitaciones.

A la luz de lo expuesto con anterioridad, y en la línea de las consideraciones efectuadas en relación con el acceso al empleo de estas per-

sonas, especialmente por lo que se refiere al empleo público y la aplicación de la cuota de reserva, la Defensora consideró oportuno plantear a las distintas Administraciones Públicas de Navarra con competencia en la materia las siguientes Recomendaciones:

1. Que se analice la conveniencia de elevar el actual porcentaje de reserva del 5% de las plazas incluidas en las Ofertas Públicas de Empleo, con el fin de corregir y compensar la escasa incidencia de esta reserva en estos años, al menos en tanto no se alcance el porcentaje de presencia de personas con discapacidad que se establezca como objetivo, en la línea con el establecido en las distintas Administraciones en el conjunto de España.
2. Que se cumpla en todos los casos el porcentaje de reserva establecido sobre el total de las vacantes de las Ofertas Públicas de Empleo y que se proceda a convocar la totalidad de las plazas destinadas a estas personas incluidas en dichas Ofertas.
3. Que se establezcan, además, las oportunas medidas para asegurar que cada cierto tiempo se oferten plazas reservadas a personas con discapacidad, en el caso de las Administraciones Públicas en las que por su escaso número de vacantes no viene siendo posible la efectiva aplicación del porcentaje de reserva.
4. Que se actúe con una mayor transparencia y claridad con ocasión de la aprobación y posterior desarrollo de las Ofertas Públicas de Empleo, de tal forma que a través de ellas se determinen y señalen las plazas vacantes que efectivamente quedan reservadas a las personas con discapacidad así como las provisiones temporales de su provisión efectiva.
5. Que se extienda la necesidad de aplicar la reserva de plazas a todas las categorías de puestos posibles así como a todo tipo de procedimientos y de convocatorias de ingreso en la función pública, ya se trate de acceso definitivo, acceso interino o temporal, promoción interna, etc. Toda excepción a esta regla general debe quedar plenamente justificada por estrictos criterios de incompatibilidad funcional.
6. Que en esta materia, se establezcan similares obligaciones en el caso de todas aquéllas empresas en cuyo capital participen mayoritariamente, directa o indirectamente, las Administraciones Públicas de Navarra y los organismos dependientes de las mismas, efectuando además un adecuado seguimiento de su efectivo cumplimiento y aplicación.
7. Que las plazas inicialmente reservadas para personas con discapacidad que no sean cubiertas a través de dicha reserva, no se acumulen a otros sistemas de acceso, y que sean ofertadas temporalmente para su provisión por estas personas hasta su cobertura defi-

nitiva. Igualmente y a estos efectos, que se estudie la conveniencia de crear una bolsa de empleo temporal específica para estas personas en aquellas categorías o puestos de trabajo significativamente cuantitativos, previa constatación de su compatibilidad funcional.

8. Que se analice la conveniencia de efectuar las modificaciones normativas precisas a fin de que, en determinadas convocatorias y en función de la naturaleza de las funciones a desarrollar, se pueda eximir a las personas con discapacidad de la realización de algunas de las pruebas o la modulación de las mismas, especialmente en el caso de las personas afectadas por una discapacidad intelectual, adecuándose en todo momento a las peculiaridades limitativas de las minusvalías físicas, psíquicas, o sensoriales de los aspirantes a dichos puestos.
9. Que, en la misma línea con lo anteriormente manifestado, se establezcan las oportunas adecuaciones y equivalencias entre las titulaciones académicas exigibles en las convocatorias de acceso a estas plazas, con certificados de profesionalidad, de experiencia laboral, de capacitación, etc., que permita tener en cuenta las capacidades de estas personas y su efectiva compatibilidad funcional con las tareas a realizar en el puesto de trabajo de que se trate.
10. Por último, que a los efectos de poder llevar a cabo algunas de las propuestas anteriormente mencionadas, se analice la conveniencia de realizar un estudio sobre esta cuestión que analice, de una parte, los puestos y condiciones en que sería posible la presencia de personas con discapacidad y, de otra, los perfiles profesionales existentes en este colectivo a fin de tratar de adecuar efectivamente la oferta de estas plazas a la realidad del mismo, siendo conveniente para ello tomar en consideración la opinión y colaboración de las asociaciones u organizaciones representativas existentes.