

20è ANIVERSARI DE LA LLEI
DEL SÍNDIC DE GREUGES
DE CATALUNYA:

PRIMERES I SEGONES
JORNADES

PRIMERAS Y SEGUNDAS
JORNADAS

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

SALUTACIÓ

del president del Parlament de Catalunya
i
del síndic de greuges de Catalunya

amb motiu de l'edició del llibre commemoratiu del 20è aniversari
de la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya



El 20 de març de 1984 el Parlament de Catalunya aprovava la Llei del Síndic de Greuges. El context polític i social d'aquells anys no era, ni de bon tros, com l'actual. Feia encara poc temps que acabàvem de sortir d'una llarga dictadura, d'un període de repressió que havia anul·lat les institucions pròpies del país. I el que calia era fer els màxims esforços per recuperar la democràcia i la identitat negada durant quatre dècades, i fer-ho desenvolupant l'administració de govern.

En aquest escenari es va redactar la Llei del Síndic de Greuges, sobre una institució que recollia l'herència de figures històriques de les quals tenim constància des de l'edat mitjana. Es recuperava així una institució destinada a vetllar pels drets fonamentals i les llibertats públiques de la ciutadania i a donar resposta a les seves reclamacions.

Vint-i-dos anys després, vint-i-dos anys de treball en defensa dels drets de les persones davant les administracions públiques ens donen prou perspectiva com per assegurar que el Síndic de Greuges és una figura cada cop més necessària. Perquè en la nostra societat, la societat globalitzada, ens cal un vincle que uneixi les administracions i la ciutadania i que ens garanteixi que les persones seran escoltades i tingudes en compte.

I si anem una mica més enllà, podem concloure que les queixes i les preocupacions que la ciutadania adreça al Síndic de Greuges esdevenen una mostra ben significativa de les imperfeccions de les nostres institucions, un indicador de per on falla l'Administració.

En aquests anys que fa de l'aprovació de la Llei del Síndic de Greuges, la institució s'ha hagut d'adaptar, i molt, a les noves realitats socials. En aquest sentit, els aspectes sobre els quals van girar les jornades del vintè aniversari -envelliment demogràfic, immigració, pobresa, exclusió social i contaminació acústica- són aspectes clau que centren bona part de la tasca de les administracions. I són qüestions que, a més a més, amoïnen els ciutadans perquè tenen conseqüències evidents en la seva vida quotidiana.

Les dues jornades de treball van ser una magnífica oportunitat de fer un pas més en la difusió de la tasca del Síndic de Greuges i de la resta de defensors autonòmics. I el que encara és més important, van significar una posada en comú dels reptes de la institució a escala estatal i de les solucions i les propostes perquè el Síndic de Greuges esdevingui una figura encara més arrelada a la realitat de les persones.

Per aquest motiu, perquè el nostre món experimenta molts canvis i la societat i l'Administració s'han d'adaptar al nou context, les reflexions que conté aquest llibre esdevenen fonamentals per a evitar, en la mesura del possible, la vulneració de drets fonamentals. Tenen a les mans el resultat de debats intensos i molt interessants sobre els nous reptes de futur dels defensors de les persones; idees i reflexions que ara podran ser compartides encara amb més ciutadans gràcies a l'edició d'aquest llibre.

En aquesta edició trobaran els textos de les ponències que destacats experts van pronun-

ciar durant les sessions de treball, acompanyats de les intervencions dels defensors autonòmics i els debats posteriors en què el diàleg va generar nous plantejaments i noves idees sobre els temes a discussió.

Aquest llibre és, en definitiva, el testimoni que la figura del Síndic de Greuges continua sent fonamental perquè la nostra societat visqui en convivència i la ciutadania se senti protegida per les seves institucions.

Ernest Benach i Pasqual
President del Parlament de Catalunya



Em plau presentar-vos la publicació del primer llibre de les Jornades de commemoració del 20è aniversari de la Llei del Síndic de Greuges, que es van dur a terme durant l'any 2005 a Barcelona i que tenien l'objectiu de reflexionar sobre la tasca acomplerta per la institució del Síndic al llarg de 20 anys d'existència i analitzar-ne els reptes de futur.

En aquest document, i amb la voluntat de plasmar per escrit totes les ponències que es van pronunciar i els debats posteriors que van generar, hem inclòs tot el contingut de les primeres i segones jornades. En un segon llibre també recollirem el contingut íntegre de les terceres jornades, que van tenir un abast internacional i que van tancar el cicle de Jornades commemoratives.

Durant la primera jornada es va valorar la repercussió del Síndic en la defensa dels drets de Catalunya i en l'exercici de l'autogovern durant les dues dècades de vigència de la Llei. També es va retre homenatge als meus antecessors en el càrrec de síndic, Frederic Rahola i Anton Cañellas, en reconeixement a la tasca realitzada.

Les segones jornades tenien la finalitat de debatre els nous reptes socials i el paper que hi poden jugar les institucions d'ombudsman articulants i analitzant les possibles vies d'intervenció. En la trobada hi van participar els defensors autonòmics de tot l'Estat espanyol i experts en les diverses matèries que van centrar el marc de debat: la immigració, l'envelliment de la població, les noves formes de pobresa, la contaminació acústica i la regulació d'empreses de serveis públics.

Però aquesta publicació no només recull per escrit els discursos i les paraules que es van dir durant aquestes Jornades, sinó que també recull l'ànima i els esforços de més de vint anys de feina i d'il·l·lusió de moltes persones per a consolidar la institució del Síndic i per a enfortir els llaços amb d'altres institucions que, com la nostra, treballen per a la defensa dels drets.

Agraeixo a tots els ponents, i especialment al president del Parlament, Ernest Benach, el suport i la implicació que ens han ofert en un esdeveniment tant important per al Síndic.

Rafael Ribó
Síndic

20è ANIVERSARI DE LA LLEI
DEL SÍNDIC DE GREUGES
DE CATALUNYA:

PRIMERES I SEGONES
JORNADES

PRIMERAS Y SEGUNDAS
JORNADAS

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: abril 2006

20è aniversari de la llei del Síndic de Greuges de Catalunya: Primeres i Segones Jornades

ISBN: 84-393-7041-5

Dipòsit legal: B-21198-2006

Impressió: Tallers Gràfics Hostench S.A.

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Imatge portada: Josep Maria Subirachs

ÍNDIX GENERAL

VERSIÓ CATALANA

INTRODUCCIÓ	7
-------------------	---

I. PRIMERA JORNADA

1. El Síndic de Greuges i la defensa dels drets d'autogovern de Catalunya. Jordi Pujol i Soley, expresident de la Generalitat de Catalunya	11
2. Discurs inaugural de Rafael Ribó i Massó, síndic de greuges de Catalunya	17

II. SEGONES JORNADES: «NOUS CIUTADANS, NOVES REALITATS, NOUS REPTES PER ALS DEFENSORS DE LES PERSONES»

Inauguració

Discurs d'inauguració del 20è aniversari de la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya. Rafael Ribó i Massó, síndic de greuges de Catalunya	25
Discurs d'inauguració del 20è aniversari de la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya. Josep Bargalló, conseller primer de la Generalitat de Catalunya	27

1. L'impacte de la immigració en l'actuació de l'Ombudsman

Ponència marc

1.1. L'impacte de la immigració al Síndic i a la resta de defensors autonòmics. Eliseo Aja Fernández, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona	31
--	----

Intervencions dels defensors autonòmics

1.2. L'impacte de la immigració a la institució del Defensor del Poble d'Andalusia. José Chamizo de la Rubia, defensor del poble andalús	39
1.3. Situació actual de la immigració a les Illes Canàries. Manuel Alcaide Alonso, diputat del comú de Canàries	43
Debat: L'impacte de la immigració en l'actuació de l'Ombudsman	47

2. L'envelliment de la població. Principals problemes del col·lectiu i vies d'actuació de l'Ombudsman

Ponència marc

2.1. L'envelliment de la població en l'actualitat. Miquel Vilardell Tarrés, catedràtic de Medicina Interna de la UAB i cap del Servei de Medicina Interna de l'Hospital Vall d'Hebron	55
---	----

Intervencions dels defensors autonòmics

2.2. L'envelliment de la població a l'Aragó. Principals dificultats. Fernando García Vicente, justícia d'Aragó	61
--	----

Debat: L'envelliment de la població. Principals problemes del col·lectiu i vies d'actuació de l'Ombudsman	71
---	----

3. Les noves formes de regulació dels serveis públics i les activitats privades d'interès general: el paper de l'Ombudsman

Ponència marc

- 3.1. Les formes de regulació dels serveis públics i les activitats privades d'interès general. Evolució i situació actual. Santiago Muñoz Machado, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Complutense de Madrid 79

Intervencions dels defensors autonòmics

- 3.2. Les noves formes de regulació dels serveis públics i les activitats privades d'interès general: el paper de l'Ombudsman a Castella-La Manxa. Henar Merino Senovilla, defensora del poble de Castella-La Manxa 85

- 3.3. Drets i serveis públics. Rafael Ribó, síndic de greuges de Catalunya 93

- Debat: les noves formes de regulació dels serveis públics i les activitats privades d'interès general: el paper de l'Ombudsman 95

4. Noves formes de pobresa i exclusió social. Possibilitats d'intervenció de l'Ombudsman

Ponència marc

- 4.1. L'exclusió social: desencadenants i manifestacions. Jordi Sánchez Picanyol, director de la Fundació Jaume Bofill 103

Intervencions dels defensors autonòmics

- 4.2. Noves formes de pobresa. Acció social sobre l'exclusió des de les institucions d'Ombudsman. Iñigo Lamarca Iturbe, ararteko del País Basc 109

- 4.3. El paper de les institucions del defensor del poble davant les noves formes de pobresa. Maria Jesús Aranda Lasheras, defensora del poble de Navarra 117

- Debat: noves formes de pobresa i exclusió social. Possibilitats d'intervenció de l'Ombudsman 125

5. El dret a viure en un entorn saludable: el problema de la contaminació acústica.

Vies d'actuació de l'Ombudsman

Ponència marc

- 5.1. La contaminació acústica i les possibles vies d'intervenció. Josep Maria Querol i Noguera, enginyer industrial i consultor acústic 131

Intervencions dels defensors autonòmics

- 5.2. El dret a viure en un entorn saludable: el problema de la contaminació acústica a la Comunitat Valenciana. Bernardo del Rosal Blasco, síndic de greuges de la Comunitat Valenciana 137

- 5.3. La contaminació acústica i els defensors del poble. Fernando Luís de Andrés, assessor del Valedor do Pobo de Galícia 143

Cloenda

- Discurs de cloenda. Rafael Ribó, síndic de greuges de Catalunya 155

- Discurs de cloenda. Ernest Benach, president del Parlament de Catalunya 157

ÍNDICE GENERAL

VERSIÓN CASTELLANA

INTRODUCCIÓN	161
--------------------	-----

I. PRIMERA JORNADA

1. El Síndic de Greuges y la defensa de los derechos de autogobierno de Cataluña. Jordi Pujol y Soley, ex presidente de la Generalitat de Catalunya	165
2. Discurso inaugural de Rafael Ribó Massó, síndic de greuges de Catalunya	171

II. SEGUNDAS JORNADAS: “NUEVOS CIUDADANOS, NUEVAS REALIDADES, NUEVOS RETOS PARA LOS DEFENSORES DE LAS PERSONAS”

Inauguración

Discurso de inauguración del 20 aniversario de la Ley del Síndic de Greuges de Catalunya. Rafael Ribó Massó, síndic de greuges de Catalunya	179
Discurso de inauguración del 20 aniversario de la Ley del Síndic de Greuges de Catalunya. Josep Bargalló Valls, conseller primer de la Generalitat de Catalunya	181

1. El impacto de la inmigración en la actuación del Ombudsman

Ponencia marco

1.1. El impacto de la inmigración en el Síndic y en el resto de defensores autonómicos. Eliseo Aja Fernández, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona	185
--	-----

Intervenciones de los defensores autonómicos

1.2. El impacto de la inmigración en la institución del Defensor del Pueblo Andaluz. José Chamizo de la Rubia, defensor del pueblo andaluz	193
1.3. Situación actual de la inmigración en las Islas Canarias. Manuel Alcaide Alonso, diputado del común de Canarias	197
Debate: El impacto de la inmigración en la actuación del Ombudsman	201

2. El envejecimiento de la población. Principales problemas del colectivo y vías de actuación del Ombudsman

Ponencia marco

2.1. El envejecimiento de la población en la actualidad. Miquel Vilardell Tarrés, catedrático de Medicina Interna de la UAB y jefe del Servicio de Medicina Interna del Hospital de la Vall d’Hebron	209
--	-----

Intervenciones de los defensores autonómicos

2.2. El envejecimiento de la población en Aragón. Principales dificultades. Fernando García Vicente, justicia de Aragón	215
Debate: El envejecimiento de la población. Principales problemas del colectivo y vías de actuación del Ombudsman	225

3. Las nuevas formas de regulación de los servicios públicos y las actividades privadas de interés general: el papel del Ombudsman	
Ponencia marco	
3.1. Las formas de regulación de los servicios públicos y las actividades privadas de interés general. Evolución y situación actual. Santiago Muñoz Machado, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.	233
Intervenciones de los defensores autonómicos	
3.2. Las nuevas formas de regulación de los servicios públicos y las actividades privadas de interés general: el papel del Ombudsman en Castilla-La Mancha. Henar Merino Senovilla, defensora del pueblo de Castilla-La Mancha	241
3.3. Derechos y servicios públicos. Rafael Ribó Massó, síndic de greuges de Catalunya	249
Debate: las nuevas formas de regulación de los servicios públicos y las actividades privadas de interés general: el papel del Ombudsman	251
4. Nuevas formas de pobreza y exclusión social. Posibilidades de intervención del Ombudsman	
Ponencia marco	
4.1. La exclusión social: desencadenantes y manifestaciones. Jordi Sánchez Picanyol, director de la Fundación Jaume Bofill	259
Intervenciones de los defensores autonómicos	
4.2. Nuevas formas de pobreza. Acción social sobre la exclusión desde las instituciones de Ombudsman. Iñigo Lamarca Iturbe, ararteko del País Vasco	265
4.3. El papel de las instituciones del defensor del pueblo ante las nuevas formas de pobreza. Maria Jesús Aranda Lasheras, defensora del pueblo de Navarra.	273
Debate: nuevas formas de pobreza y exclusión social. Posibilidades de intervención del Ombudsman	281
5. El derecho a vivir en un entorno saludable: el problema de la contaminación acústica. Vías de actuación del Ombudsman	
Ponencia marco	
5.1. La contaminación acústica y las posibles vías de intervención. Josep Maria Querol i Noguera, ingeniero industrial y consultor acústico	287
Intervenciones de los defensores autonómicos	
5.2. El derecho a vivir en un entorno saludable: el problema de la contaminación acústica en la Comunidad Valenciana. Bernardo del Rosal Blasco, síndic de greuges de la Comunidad Valenciana	293
5.3. La contaminación acústica y los defensores del pueblo. Fernando Luís de Andrés, asesor del Valedor do Pobo de Galicia	299
Clausura	
Discurso de clausura. Rafael Ribó Massó, síndic de greuges de Catalunya.	311
Discurso de clausura. Ernest Benach Pascual, presidente del Parlamento de Cataluña	313

20è ANIVERSARI DE LA LLEI
DEL SÍNDIC DE GREUGES
DE CATALUNYA:

PRIMERES I SEGONES
JORNADES

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

1. EL SÍNDIC DE GREUGES I LA DEFENSA DELS DRETS D'AUTOGOVERN DE CATALUNYA

JORDI PUJOL I SOLEY



- President de la Generalitat de Catalunya com a cap de llista de la coalició Convergència i Unió (CiU) des de 1980 fins el 2003.
- Llicenciat en medicina.
- Activista en la lluita contra el franquisme, motiu pel qual va ser empresonat durant dos anys (1960-1962).
- Fundador, el 1974, de Convergència Democràtica de Catalunya, partit del qual encara és president.
- Diputat a Madrid el 1977 i el 1979. Un any després va dimitir per poder-se presentar a les eleccions al Parlament de Catalunya. Aquell any va ser escollit president de la Generalitat.
- President de l'Assemblea de Regions d'Europa des de 1992 fins el 1996.
- Algunes de les seves obres més conegudes són *Fer poble, fer Catalunya* (en la clandestinitat); *Des dels turons a l'altra banda del riu* (1978); *Construir Catalunya* (1979); *Als joves de Catalunya* (1988); *La força serena i constructiva de Catalunya* (1991).

Senyor president, senyor síndic, senyores i senyors diputats, autoritats. En primer lloc em volia congratular del fet que es faci aquesta celebració: em sembla molt oportuna. En segon lloc, voldria agrair que se m'hagi demanat que els dirigeixi aquestes paraules; agrair a mitges perquè, de fet, no sóc un especialista en aquest tema, encara que durant dinou anys –des del març del 1984 fins al desembre del 2003– hi vaig tenir una relació i per tant en aquest sentit sí que el conec. Potser des del punt de vista de la teoria, del que és el Síndic de Greuges, del que són els ombudsmen, segurament una altra persona ho hauria pogut fer molt millor que jo. M'imagino que pel paper institucional que jo he jugat durant molts anys, i precisament en relació amb el Síndic, es va pensar que fóra bo que els dirigís aquestes paraules, i en tot cas no em vaig atrevir a dir que no.

Vull felicitar la institució del Síndic de Greuges i tota la gent que hi ha treballat. Afortunadament ho puc fer en presència de la persona que anterior-

ment va ocupar el càrrec de síndic, Anton Cañellas i també m'agrada poder-ho fer amb la presència de la vídua del senyor Rahola.

A més de felicitar-los per la bona feina que han fet dintre de Catalunya també ho vull fer per la feina, molt bona, que han fet a nivell internacional. Fa uns quants dies vaig comentar amb el senyor Ribó que justament ara, en el moment en què s'analitzen tots els ets i uts de l'inici de converses amb Turquia de cara a la incorporació a la Unió Europea, una de les gestions que s'ha volgut realitzar ha estat, precisament, la promoció del contacte d'alguns ombudsmen com el *Médiateur* francès, el suec, el finlandès o el català amb el seu equivalent turc.

Recordo que el senyor Cañellas m'havia vingut a veure diverses vegades, acompanyat d'alguns dels ombudsmen més prestigiosos: del finlandès, del suec, del danès; i com tots parlaven molt bé i d'una manera molt justificada de la institució catalana del Síndic.

En el meu contacte amb la població en general, tenint en compte que moltes vegades m'arribava gent queixant-se de coses diverses, no he sentit gaires queixes referents al Síndic de Greuges. Tot el contrari, sempre he sentit que la gent en parlava bé; la institució del Síndic seria fàcil de criticar, no pas perquè ho fes malament, sinó perquè les persones, de vegades, van a buscar solució a problemes que no en tenen o que, senzillament, no es poden resoldre de la manera que ells voldrien.

Crec que, almenys, la gent té la sensació que aquesta institució és fonamental en la vida i fonamental en la democràcia. Sense anar tan lluny, pel que fa a la vida, el més important és que les persones tinguin la sensació que algú s'ocupa d'elles, que tinguin la sensació que els tenen en compte. Però insisteixo, la feina del Síndic no és fàcil, perquè hi poden haver molts motius d'insatisfacció, tant en la quotidianitat com en la relació amb l'Administració. La dificultat de la vida moderna requereix que l'Administració sigui complexa i, a més, és necessari que dia rere dia els ciutadans, els partits polítics i el Parlament compliquin l'Administració encara més d'acord a les seves necessitats. Però cal tenir present que de vegades nosaltres mateixos ens podem passar en aquesta tasca. De vegades reglamentem més del compte.

Podem trobar-nos en una situació en què allò que es fa per protegir el ciutadà en un moment donat es pot girar en la seva contra. Per exemple, abans de construir una carretera, una de les principals reclamacions ciutadanes és que es prenguin diverses mesures de garantia. Però pot passar que quan una comarca, un poble o una ciutat volen una carretera de pressa, aquesta mateixa exigència de garantia provoqui que els habitants d'aquella regió s'acabin enfadant i reclamin: "Sembla mentida aquesta Administració, que es tan detallista i tan exigent!". Aquesta és una de les contradiccions en què ens movem els polítics i en què es mou el Síndic.

La confrontació constant entre els interessos particulars i els generals és un altre motiu que crea sensació d'incomoditat o insatisfacció entre els ciutadans. És clar que moltes vegades l'interès general atempta contra els interessos particulars; però la gent no sempre és capaç d'admetre allò que la perjudica i no accepta còmodament que això sigui una cosa necessària o que s'hagi de fer.

Algunes vegades les injustícies són culpa de l'Administració i d'altres de la pròpia societat. També podem trobar injustícies legals; les lleis, molt sovint, són una arma de doble tall, és a dir, que et poden protegir en un moment donat i agredir-te al dia següent. Per exemple, quan el Síndic de Greuges diu: "Aquesta queixa es resoldria si es fes tal

cosa" i la Generalitat respon: "No ho podem fer perquè va contra la llei". El Síndic ho accepta, però té la capacitat de suggerir que es canviï la llei. En tot cas qui segurament voldrà fer aquest suggeriment serà la persona que es queixa.

Si canviem la llei, aquesta mateixa, modificada, podrà ofendre a la mateixa persona que es queixa o potser a algú altre. Tothom vol que la llei sigui senzilla, poc complicada, amb uns terminis curts quan es tracta, per exemple, que et facin arribar la carretera al teu poble o a la teva ciutat, però, naturalment, quan això queda simplificat i es fa més ràpid, no es tenen en compte tants detalls i, per tant, no s'és tan garantista, aleshores si la carretera passa pel seu camp o a prop de casa seva sí que demanarà que la llei sigui exigent. D'acord amb això la complexitat recau d'una manera plena sobre el Síndic de Greuges, ja que ha de fer front al sacrifici dels interessos particulars en favor dels generals, així com a les injustícies o les manques d'equitat que pot haver-hi. Això no sempre és del tot evitable.

Però crec que el balanç és molt positiu i novament voldria felicitar els qui fins avui han guiat el Síndic, i especialment els síndics Cañellas i Rahola i tots els qui els han ajudat.

Des del moment de la restauració de l'autonomia hi va haver, per part de tots els partits polítics, la voluntat que es creés aquest organisme, el Síndic de Greuges. En primer lloc, perquè tots nosaltres havíem begut dels models democràtics europeus, i en tots ells es feia un esforç de compensació entre el Parlament i l'executiu, per no caure massa en un executiu molt poderós i un Parlament molt feble o al revés, en un règim molt parlamentari amb un executiu amb poca capacitat d'acció. Però, al mateix temps, suposant que s'aconseguís aquest equilibri, també totes les democràcies europees havien entès que calia introduir alguns elements que permetessin evitar que es produïssin perjudicis.

El model escandinau va ser el que va cridar més l'atenció, per una raó molt senzilla: van ser els primers països que van tenir *ombudsman*. Encara que, a banda del suec i del finlandès, n'hi van haver d'altres: el britànic, el francès i el de Nova Zelanda.

Voldria fer notar només que el nom que té el Síndic de Greuges francès és *le Médiateur*, el mediador; amb la qual cosa ja es posa de manifest que una de les tasques del Síndic de Greuges, precisament, és fer de mitjancer. El primer *Ombudsman* apareix a Suècia el 1809; després sorgirà el de Dinamarca als anys cinquanta. I jo recordo que -quan havia anat un parell de vegades a Suècia, als anys setanta, en època de Franco, perquè m'interessava veure com

funcionava aquell model- una de les coses que la gent de l'Institut suec subratllava amb un gran orgull era concretament aquesta institució.

El primer ombudsman es va crear el 1809 a Suècia, en una època de crisi institucional, política i nacional. El país escandinau es trobava en un moment difícil perquè acabava de perdre Finlàndia en mans dels russos; la situació era crítica i, aleshores, per mirar de sortir-se'n van cridar Bernadotte, general de Napoleó, oferint-li la possibilitat de ser rei en el futur.

Bernadotte els va fer un diagnòstic interessant: "el nostre país té un règim molt autoritari i així no anem enlloc; l'hem de flexibilitzar i hem d'introduir marges de llibertat". No oblidin que Bernadotte, encara que aspirava aleshores a ser rei, era fill de la Revolució Francesa, i per tant, conservava les seves idees bàsiques. Va dir: "Això ha de canviar". I entre altres coses va introduir la figura del Síndic de Greuges o de l'Ombudsman, que, en realitat, va servir per acabar amb la confrontació entre el Parlament i l'executiu, per controlar l'Administració en general i, en menor grau, per atendre queixes concretes.

Permetin-me introduir un element de distensió i que els expliqui una altra cosa de Bernadotte que no té res a veure amb el Síndic; en aquest mateix conjunt del diagnòstic que fa: "Hem de construir una societat menys autoritària, més liberal, amb ombudsman, en què el Parlament tingui més poder", quan li plantegen: "A més, volem reconquerir Finlàndia", Bernadotte contesta: "Oblidin-se'n, s'ha acabat. Nosaltres, els suecs, no ens podem enfrontar amb Rússia, perdrem sempre. Ha passat l'època en què podíem fer-ho. Finlàndia està perduda. Com que els danesos han comès la imprudència d'aliar-se amb Napoleó i aquest acabarà perdent, marxem a la batalla de Leipzig contra ell. Jo m'emportaré uns quants suecs a la guerra, i com que Dinamarca quedarà molt malparada, nosaltres aprofitarem per prendre'ls Noruega. I com que, a més, a l'altra banda de Noruega només hi ha el mar podem conquerir-la amb tranquil·litat."

I, evidentment, se'n van anar a la batalla de Leipzig, on Napoleó va perdre. I quan els exèrcits aliats van tornar cap a França, els va deixar, per ocupar Dinamarca i els va acabar prenent Noruega.

Això em recorda el que va fer Jaume I. A Jaume I, un dia de l'any 1229, se li van presentar una pila de nobles occitans que van queixar-se de la pèrdua de les seves terres a Tolosa després de les batalles de Muret, amb Simó de Montfort, els croats i el rei de França. Els nobles demanaven ajuda al rei d'Aragó per reconquerir aquelles terres.

Jaume I els va demanar que se n'oblidessin, que havia aparegut al nord una gran potència, la monarquia francesa, amb la qual no es podien enfrontar. Així que els va animar a la conquesta de Mallorca. Els va convidar a que l'acompanyessin i els va assegurar que els rescabalaria tot el que havien perdut, concretament Tolosa.

Com deia, el primer ombudsman es va crear a Suècia, a continuació es va crear a Noruega i més tard a Gran Bretanya i França. Cap d'ells no és exactament igual, però tots tenen en comú l'existència d'un vincle amb el parlament i el control de l'Administració; també, malgrat que inicialment a Suècia no era així, l'estudi i seguiment dels casos particulars molt centrats en la defensa dels drets de les persones. La funció de la mediació es va introduir més tard.

Ara podríem parlar de com, en la primera legislatura del Parlament de Catalunya, vam voler crear, no únicament per mimetisme, el Síndic de Greuges. Teníem un model europeu existent a tots els països democràtics o, almenys, en la seva gran majoria però, a més, nosaltres teníem la il·lusió legítima i encertada de voler construir una realitat autonòmica, un govern de Catalunya amb una estructura institucional pròpia molt densa. Per tant vam entendre que aquesta institució, que venia a ser una mena de correctiu davant les possibles falles del Parlament o de l'executiu, l'havíem de tenir. I, naturalment, com a conseqüència d'això, Catalunya va aconseguir en aquell moment el lideratge en la creació del primer Síndic de Greuges, a través dels respectius parlaments en el conjunt de comunitats autònomes espanyoles.

Nosaltres sempre hem volgut donar una certa disposició d'estat a l'estructura institucional catalana i que no fos únicament un poder pobre i delegat, pel que fa a contingut i capacitat d'incidència sobre la població. Per aquest motiu era lògic que volguéssim tenir molt aviat el Síndic de Greuges. Una institució que, en teoria, alguns podrien titllar d'innecessària, sobretot en els casos en què els ciutadans se senten maltractats. De vegades hi ha gent que diu que per això serveix la justícia. Sí, l'Administració de Justícia és l'altra gran defensa que té el ciutadà. Però si només existís l'Administració de Justícia moltes de les coses que es plantegen a la institució del Síndic no podrien ser ateses, o serien ateses amb tanta distància en el temps que resultaria absolutament inútil.

El que es pretén amb això és mostrar que la consciència que tots tenim de l'abús és, pràcticament, impossible d'evitar encara que hi hagi una Administració eficient i honesta que es preocupi de la gent. Pot ser volgut o no, o simplement per la força de les coses, per la realitat. L'abús o el que anome-

nem injustícia, no en el sentit estrictament legal sinó en el sentit vital, de realitat humana, s'instal·len en la societat i passen per sota la porta encara que la tanquis democràticament molt bé.

En la nostra societat es creen moltes situacions essencialment injustes; per exemple la marginalitat és un tema que no podem evitar; que evidentment hem de combatre, però que no estem gens segurs que el puguem evitar del tot. I, per això, convé que hi hagi instruments que dediquin una especial atenció a fenòmens com aquest.

També els volia dir, en aquesta línia de perquè vam plantejar-nos tan de pressa aquest tema –primer, per crear un teixit institucional dens, atapeït i molt garantista; segon, perquè ningú no és capaç d'afirmar que no es produirà abús sota el seu govern– que aquest va ser un motiu de discussió amb el Govern de Madrid i amb els partits polítics espanyols a l'època de la Constitució, a l'època de l'Estatut i en els primers anys del nostre govern a la Generalitat. Alguns partits pretenien, bàsicament, que hi hagués un defensor, el *Defensor del Pueblo*, i que aquest, en contacte amb els respectius parlaments autonòmics, fos l'únic que garantís la defensa d'aquests drets ciutadans.

A això ens hi vam oposar, amb èxit i d'una manera molt raonable, perquè la majoria de les queixes es dirigeixen al Govern, precisament les que feien referència a sanitat, a ensenyament, a serveis socials i, fins i tot, encara hi podríem afegir, com a quart gran motiu, l'Administració de Justícia. Aquests són camps en què la competència del Govern i del Parlament de Catalunya és molt important; o sigui que era fer una volta innecessària que, a més, ens treia competències; era una volta innecessària haver de passar pel *Defensor del Pueblo*.

Això va ser admès i, per tant, es va poder crear el Síndic de Greuges d'una manera, en els seus plantejaments, molt positiva, que després ha estat ben utilitzada, bàsicament de cara a la defensa dels drets de les persones, a la mediació, al control de l'Administració i a la promoció d'iniciatives per a millorar-la des del punt de vista de funcionament: “Entenem que triguin tant en contestar perquè tenen molta feina, perquè nosaltres mateixos l'hem complicada; de tota manera potser es podria fer d'una altra forma”. En tot cas, cal pressionar perquè no hi hagi retards superiors als admissibles.

Pel que fa a la promoció dels suggeriments per millorar l'Administració es podria demanar que es canviés la llei. Això naturalment no és una decisió que correspon en absolut al Síndic, a aquest li correspon suggerir; portar-ho a terme es cosa del

Parlament. I quan ens referim al Parlament volem dir que en darrer terme si busquem l'últim responsable trobarem els partits polítics que l'integren.

Les missions del Síndic de Greuges tenen dos grans àmbits: el control i la col·laboració amb l'Administració. O bé també es pot dir que hi ha dos grans blocs: un està format pels casos particulars i l'altre fa referència al funcionament de l'Administració; es tracta de dues coses que s'entrellacen i tenen punts de contacte. En l'estudi de tants i tants casos particulars, he tingut la temptació de fer alguna entremaliadura en el meu discurs d'avui, però ja l'he feta amb Bernadotte i Jaume I, i això fa que no m'atreveixi a llegir-los L'Informe al Parlament de l'any passat, de l'any 2003. Mirant l'informe un s'adona on són els problemes; problemes que no només es poden resoldre amb lleis. Per això hi ha d'haver el Síndic de Greuges. Per exemple, en un moment determinat en un pis d'Adigsa hi poden haver goteres, es tracta d'un problema que afecta a la gent; Adigsa triga a respondre, però qui té goteres es posa nerviós, i mira de forçar la reparació i s'acaba adreçant al Síndic; aquest avisa al Departament, a Adigsa, i llavors li ho arregla. En aquest cas concretament va anar així.

Imaginín-se el que representa per a un ciutadà un pla urbanístic. Nosaltres no coneixem el punt en què, el senyor del llapis diu que això d'aquí serveix per construir pisos i allò altre és rústic. No sempre la gent ho accepta tranquil·lament i vol que li ho expliquin bé i se li ha d'explicar bé. I tenen raó.

Per exemple una de les coses que el Síndic de Greuges va haver d'afrontar l'any passat va ser l'elevat nombre de personal no fix al servei de l'Institut Català de la Salut; és a dir, l'existència d'una gran quantitat d'interins. I això –que algú pot utilitzar en termes crítics envers el meu Govern– sí que és un problema. Arriba un moment que la gent es queixa de que no els fan cas, però potser no els fan cas perquè no es pot o perquè realment la regulació del sistema administratiu no ho permet.

La lectura de l'Informe et posa tan en contacte amb la realitat quotidiana que és una cosa que val la pena de fer. El Síndic de Greuges es converteix així en un observatori molt qualificat de la realitat social.

Aquesta és una feina que ha fet bé i que avui és el dia de celebrar-ho, subratllant-ne, precisament, aquesta eficàcia.

I ara què? Ja no em correspon entrar en aquest terreny, perquè de fet sóc un polític retirat. En diverses ocasions he sentit dir que, per exemple, s'hauria d'incrementar l'accessibilitat al Síndic de

Greuges, és a dir, no només ha de ser senzill arribar-hi, sinó que també se li han de poder plantejar temes. He sentit plantejar la qüestió de si aquesta institució hauria de poder posar recursos d'inconstitucionalitat; si hauria de ser de consulta obligada fins i tot abans de redactar les lleis; si pot suggerir que hi hagi promoció de reformes normatives. Jo, amb tota sinceritat, he de dir que en aquestes línies no m'hi sentiria identificat.

Sempre diem que el Síndic de Greuges serveix per defensar el ciutadà, la societat, a tots plegats de l'abús i de l'arbitrarietat. Jo suggereixo que s'estudiï si aquesta institució no hauria de ser també una eina de defensa de l'executiu. Ja sé que això no se sol dir. Jo crec que ha anat molt bé que durant tots aquests anys de funcionament de la Generalitat, de l'autonomia, no hi hagi hagut un clima d'enfrontament entre el Síndic, executiu i Parlament. Això, possiblement, ha estat perquè tots plegats hem procurat que fos així. Tinc la satisfacció de dir que en aquest informe de l'any 2003 hi va haver seixanta-set casos en els quals el Síndic de Greuges va considerar que hi havia hagut una manca de col·laboració per part de la institució que sigui. I jo, com a antic president del Govern de la Generalitat, estic content de poder dir que, d'aquests seixanta-set, només quatre casos són atribuïbles al Govern de la Generalitat. Els altres són atribuïbles a altres institucions, que valdrà la pena que ho mirin perquè el Síndic de Greuges ha de ser sempre puntualment atès. Després es poden resoldre les coses o no; moltes vegades no tenen solució, però l'atenció hi ha d'existir.

Tot i que no hi ha hagut tensió entre l'executiu i el Síndic, ben al contrari, penso que aquesta idea de ser defensor de l'executiu, encara que pogués semblar sorprenent, també convé que hi sigui. Vigilant l'executiu, hi ha moltes coses que, a més, hi han de ser. No els nego que, per experiència vital i també pel que ja pensava molt abans de ser president de la Generalitat, sempre he cregut que era important que l'executiu no quedés disminuït. Control n'hi ha, sí. Hi ha el Parlament, hi ha la Justícia, hi ha el Consell Consultiu per a segons què, hi ha la Sindicatura de Comptes o la Comissió Jurídica Assessora. També són importants els mitjans de comunicació que exerceixen un control molt fort sobre l'executiu.

Una de les reivindicacions que el Síndic de Greuges fa per poder ser eficaç és la publicitat, és a dir, poder, en un moment determinat, donar a conèixer les seves conclusions; i per començar publica aquest llibre cada any. Però sense arribar tan lluny, durant l'any hi ha molts moments en què determinats casos arriben a la premsa i la conjunció que produeix entre mitjans i Síndic en sí mateix exerceix una pressió molt forta sobre l'executiu.

Totes aquestes coses són presents, sobretot en un país com el nostre en el qual el poder polític és limitat; hi ha d'haver Parlament, hi ha d'haver síndics, però hem de procurar que l'executiu no quedi massa disminuït. I com que ara jo no sóc president de la Generalitat, i per tant no sóc executiu, si faig una defensa d'aquest no és *pro domo mea*, no és a favor meu, sinó a favor del que crec que convé que sigui l'estructura de poder a Catalunya: amb tots els controls que es vulguin del Parlament, del Síndic, del Consell, de la premsa o dels sindicats. Però tenint en compte que arribar a un punt en què l'executiu quedi molt condicionat, en un país com el nostre que té una limitació de poder polític, no seria bo.

Per tant suggereixo que, de la mateixa manera que el Síndic ha de ser vigilant o si cal exigent amb l'executiu, el Parlament i els ajuntaments, també ha de col·laborar amb les administracions i amb l'executiu, no només dient el camí a seguir sinó també fent entendre a la gent que a vegades es demanen coses que no poden ser. I, en tot cas, si el Govern o l'ajuntament que sigui fixa uns límits, llavors la pedagogia vindrà per part del Govern o de l'ajuntament en qüestió, però també del Síndic.

Finalment, l'objectiu de la política, per anar bé, seria ajudar que la gent fos feliç. Consti que no hi crec en allò del dret a la felicitat com a norma constitucional, això depèn de moltes altres coses i ho dic perquè aquests dies se'n parla. Em sembla que no podem garantir la felicitat de la gent, no ho podem assegurar perquè no és la nostra feina. No obstant, sí que és feina nostra fer que aquells obstacles que poden existir en la vida d'algú i que dificultin que faci el que calgui per ser feliç, siguin suprimits; i que els fets d'injustícia i d'abús, que com deia abans passen per sota la porta per bé que la tanquem, també puguin ser previstos. Però finalment la felicitat se la fa cadascú. Ara, aquest esforç l'hem de fer, i en aquest sentit el Síndic de Greuges és una eina molt i molt important.

Crec que en els pròxims anys, la seva doctrina, la mentalitat que inspira, podrà ser útil en algunes discussions cabdals: coses que no es dirimiran exactament en la taula d'aquesta institució, la doctrina, aquesta idea de mirar que les coses funcionin, que la justícia prevalgui més enllà del dret.

En *El mercader de Venècia* de Shakespeare hi ha un judici; i d'acord amb el contracte que el mercader signa li han de treure un quilo de carn. El contracte s'ha de respectar. I aleshores l'advocat que defensa el mercader utilitza un gran argument. Li diu: "és de justícia que em donin un quilo de carn d'aquest home i que, per tant, el matin". "És de justícia", ho diu el paper. I aleshores l'advocat aquest diu: "Només amb la llei cap de nosaltres no se salvaria".

Per tant, moltes vegades no només cal aplicar estrictament el que diu la llei sinó que hem de mirar com aquesta es pot aplicar d'una manera que faci que s'arreglin, el més aviat possible, posem per cas, des de les goteres d'aquella casa fins el desnonament d'una família, però hem de procurar que hi hagi mecanismes que permetin humanitzar la situació. Crec que això és important perquè en els anys que vénen es produirà una gran discussió teòrica sobre drets i deures, sobre l'equilibri que hi ha d'haver entre l'eficàcia del govern i la credibilitat dels polítics on s'hauran d'analitzar molt a fons totes aquestes qüestions.

Una vegada un dels síndics d'un altre país em va dir: "De vegades quedo sorprès d'alguna de les coses que es plantegen al vostre Síndic de Greuges, sobretot si comparem el nivell d'actitud de protesta de la població". Aquells dies s'havia produït una protesta concreta que ell trobava absolutament incomprendible. Afegí: "Això, evidentment, a casa nostra no passa. Però és que nosaltres segurament tenim una tradició democràtica més llarga que la de vostès, no em refereixo que s'hagi aplicat la democràcia, sinó en el sentit que quan l'executiu, el parlament o un ajuntament diu una cosa, la gent a casa nostra se la creu més que quan això ho

diuen aquí, perquè a vostès els falta tradició, experiència i, en un cert sentit, credibilitat".

Sobre els polítics en general, els polítics del govern i els polítics d'oposició em deia: "Tampoc no acabo d'entendre aquest tipus d'utilització sistemàtica i partidista que en el vostre país es fa des de l'oposició de qualsevol problema saltant-se les normes bàsiques de l'interès general".

Tot això és un problema de maduració, i no de maduració de la democràcia en el sentit quasi mecànic de la paraula. Una democràcia sense respecte de les formes no és possible, però sí que ho és la idea de democràcia en el sentit de vivència molt profunda, i de tenir ben present que, finalment, la democràcia s'ha fet perquè la gent sigui respectada i perquè els obstacles que pot trobar pel seu propi desenvolupament siguin suprimits.

Aquesta és la feina que durant vint anys heu fet vosaltres: em dirigeixo molt especialment ara al síndic Cañellas, al que va fer el teu predecessor, en Rahola, i que estic convençut que actualment amb el nou síndic Ribó continuarà fent el Síndic de Greuges.

2. DISCURS INAUGURAL

RAFAEL RIBÓ I MASSÓ



- Síndic de greuges de Catalunya des de l'1 de juliol de 2004.
- Llicenciat en Ciències Econòmiques i en Dret per la Universitat de Barcelona.
- Doctor en Ciències Polítiques, Econòmiques i Comercials per la mateixa Universitat i Master of Arts in Political Science per The New School for Social Research de Nova York.
- Professor titular de Ciència Política i l'Administració; va exercir la docència des del 1970 a la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Universitat Pompeu Fabra, The American College i The New School for Social Research fins el seu nomenament com a síndic.
- Diputat al Parlament de Catalunya des de 1980 fins el 2001; diputat al Congrés de Diputats des de 1993 fins el 1995; i president d'Iniciativa per Catalunya des de 1987 fins el 2000.
- Des del 2001 és el president del Patronat de la Fundació Ulls del Món.

És un gran honor poder celebrar els vint anys del Síndic de Greuges. Si els comparem amb els dos segles de l'ombudsman suec, evidentment, queden molt curts. Nosaltres hem pensat que seria bo celebrar-ho amb la màxima solemnitat, com intentem fer avui, i en aquest sentit, agraeixo molt al senyor Pujol que acceptés la meva proposta de ser ell, que va ser president d'aquest país durant vint-i-tres anys, qui fes la conferència inaugural d'aquestes jornades. El mes de juny del 2005 volem celebrar unes jornades de debat sobre els problemes que signifiquen avui els drets i les llibertats i la seva garantia en el marc de la Constitució i dels diversos estatuts amb els Defensors d'arreu de l'Estat espanyol, i cloure-ho a la tardor amb la presència de Defensors d'arreu del món, especialment europeus, per aprendre sobre les novetats que es plantegen en el món de l'ombudsman.

Es compleixen vint anys d'una llei que va començar, a la pràctica, amb una primera queixa: una dona gran, angoixada, va plantejar al senyor Rahola la necessitat que la seva pensió del SOVI fos compatible la amb la de viduïtat. Dissortadament, aquest

problema no es va poder resoldre i va crear el que de vegades es produeix en el Síndic, una sensació de frustració i de no poder solucionar el que la ciutadania planteja. He de dir que la majoria de les vegades l'Administració ha anat acceptant recomanacions i suggeriments dels Síndics de Greuges, sempre, per descomptat, al servei dels ciutadans.

El 1977, al parador de Cardona, al costat de la col·legiata, uns quants, encomanats pel Congrés de Cultura Catalana, vam elaborar les bases d'autonomia de Catalunya. Allà el senyor Ismael Pitarch ens va proposar que aquest càrrec es denominés Síndic de Greuges. "Síndic" com un nom històric que encara s'usa avui en el cas dels alcaldes d'Andorra, i "Greuges" pel *proveïdor de greuges* que existia a la Catalunya medieval. I a partir d'aleshores va començar un itinerari, que passa per l'Estatut, passa per la Llei i passa per dos grans síndics, Frederic Rahola i Anton Cañellas.

Frederic Rahola era una persona eminentment republicana que havia estudiat a l'escola de la Mancomunitat. Durant la República i la guerra va

treballar al Departament de Finances i més tard al de Governació, proper a Josep Tarradellas, que va conèixer l'exili a la presó. Anys després Rahola es convertiria en el braç dret del futur president Josep Tarradellas, ja de retorn de l'exili, sent el seu primer delegat a l'interior de Catalunya i més tard conseller de Presidència i de Governació. A ell li va tocar (i ho va fer amb molt encert) posar en marxa aquesta institució i, per això, avui el voldríem homenatjar. Ell va ser el pioner que amb una secretària i amb alguna persona més que és aquí present; va començar la seva tasca en un despatx d'aquest edifici, després va mudar-se a un pis de la Diagonal i més tard al Palau del Marquès d'Alfarràs. El gran historiador Josep Rahola deia irònicament d'aquesta casa: "és una façana, hi falta fons", i des d'allà va saber afermar la institució fins que l'edifici s'ha fet petit. A la seva mort, l'any 92, el va succeir Anton Cañellas, també una persona de gran trajectòria política i democràtica, que lluitava des de la clandestinitat i en contra del franquisme, des d'Unió Democràtica de Catalunya, des de l'Associació d'Amics de Nacions Unides; lluitava, com molts altres, perquè respectessin els pactes internacionals sobre els drets humans, en el Consell de Forces Polítiques o, fins i tot, en les negociacions amb el president Suárez, una comissió restringida decisiva per la consecució de l'Estatut i la Constitució.

Va prendre possessió del càrrec de síndic de Greuges per consolidar la institució, per fer-la créixer dotant-la de nous mitjans, i per donar-li també una projecció internacional, tant en el camp de les relacions com en el camp de la cooperació. Avui estem treballant perquè hi hagi Defensors als Balcans, perquè en aquelles fràgils democràcies es garanteixin els drets i perquè es produeixin trobades com la que es va celebrar el mes de juliol a Barcelona en el marc del fòrum d'ombudsman regionals d'arreu d'Europa.

A banda d'aquestes dues personalitats també voldria citar a qui els acompanyaren en aquesta difícil tasca: el senyor Giné, el senyor Rogent, el senyor Bartlett, el senyor Cots, adjunts que varen fer molt perquè aquesta institució arribés on avui ha arribat.

Tenim uns grans reptes de futur. Fa poques hores era a Istanbul en unes jornades per ajudar Turquia a complir les garanties democràtiques, en aquest cas en el camp dels ombudsman i de la supervisió dels drets. Hem treballat amb el ministre de Justícia turc, amb el Consell d'Estat, amb molts parlamentaris, però allà també hem tingut ocasió, a banda de dur a terme aquesta tasca tan important i tan difícil, de poder treballar amb el *Médiateur de la République*, amb el Chief Ombudsman de Suècia, amb un dels tres ombudsman d'Àustria, amb l'Ombudsman flamenc de Bèlgica o amb l'Om-

budsman grec, i els garanteixo que hi ha un gran camí a recórrer i un gran bagatge a aprendre; les institucions més curoses han de tractar els seus temes de la manera més delicada possible, s'han de prendre amb més deteniment aquelles qüestions que són d'una enorme transcendència o capacitat polèmica: l'afany de col·laborar amb les administracions, buscant sempre la proposta, solucionant problemes; l'afany per modernitzar i per controlar les administracions; i sobretot la necessitat d'una gran pedagogia dels drets. Això a Catalunya podria ser relativament fàcil de fer perquè comptem amb un teixit social molt amatent. Si la primera queixa era la de la dona angoixada pel SOVI, la darrera queixa de fa poques hores parla del que pot estar succeint al centre d'internament de la Verneda, on aquest vespre mateix hi haurà una actuació del Síndic de Greuges.

Voldríem posar la institució tant com fos possible en primera línia, i els puc dir que estic molt orgullós de la gent que ha acceptat treballar en aquesta singladura: Laura Díez, com a adjunta al Síndic; de Jaume Funes, com a adjunt per als drets dels infants; de la Maria Jesús Larios, l'Ignasi Garcia Clavel, el Matias Vives o la Maria Antònia Viedma com a coordinadors; de tots els assessors i les assessores del Síndic; de tot el personal administratiu; de tots els que han anat configurant un gran bagatge de tractament molt seriós i rigorós de les queixes que arriben a aquella institució. A tots ells estic molt agraït, entre altres motius, perquè amb molt pocs mitjans i amb una gran pressió estan donant tan alt resultat. En tots aquests anys s'han atès 61.683 actuacions i s'han fet 1.079 actuacions d'ofici. Si l'any 1984 hi havien 606 queixes, enguany estem a prop de superar les 5.000 queixes.

Nosaltres voldríem defensar les persones activant tots els mecanismes que se'ns posen a les mans: la presentació de la queixa, l'actuació d'ofici, la proposta de modificació normativa i la pedagogia. Per això també els puc dir que les diputades i els diputats que formen part de la Comissió del Síndic de Greuges d'aquest Parlament ens han rebut amb una gran disponibilitat. Voldríem que Catalunya participés en tots els graons i, en la mesura de les seves competències, en aquesta tasca: en el Consell d'Europa, en temes com el que he citat abans dels Balcans, en la Unió Europea, en el *Defensor del Pueblo*, en tots els defensors autonòmics que existeixen, des del més antic, el Defensor del Poble Andalus, fins al més recent, però també en aquesta relativa novetat en què estic molt esperançat: en els Defensors locals. El 20 de desembre signarem amb els Defensors Locals un conveni d'estreta col·laboració perquè el ciutadà en surti beneficiat, per anar al contrari d'una gasiveria de lluita de competències a una gran xarxa de garantia i

supervisió dels drets, i per això és una gran notícia per a nosaltres que fos elegida la síndica de Greuges de Barcelona, la senyora Pilar Malla, amb la qual espero poder col·laborar molt a fons.

Els garanteixo que tots farem honor a aquesta tradició que avui commemorem i a l'anterior, per la tradició que té Catalunya de moltes lluites, moltes

eixeres, molts moviments, moltes associacions i organitzacions en favor de les llibertats. Aquí tenim cares prou conegudes de qui, en circumstàncies molt difícils i des de posicions gens partidistes, lluitaven per les llibertats a Catalunya, però, òbviament, farem honor a la tradició dels nostres predecessors i farem honor a l'encàrrec rebut pel Parlament de Catalunya.

**II. SEGONES JORNADES:
«NOUS CIUTADANS, NOVES
REALITATS, NOUS REPTES
PER ALS DEFENSORS DE LES
PERSONES»**

INAUGURACIÓ

DISCURS D'INAUGURACIÓ DEL 20è ANIVERSARI DE LA LLEI DEL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

RAFAEL RIBÓ I MASSÓ

Bon dia a tothom. Benvinguts a les segones jornades del vintè aniversari de la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya. Vull començar agraint la presència del senyor Bargalló, el conseller primer de la Generalitat, i donar les gràcies al Parlament per les facilitats que se'ns han donat per celebrar aquestes segones jornades, especialment als diputats i diputades de la Comissió del Síndic de Greuges, que s'han avingut a moderar les diverses taules rodones; als síndics i síndiques locals que assisteixen i assistiran als nostres treballs, i molt especialment a tots els defensors i defensores autonòmics d'arreu de l'Estat espanyol que estan presents entre nosaltres.

Jo sóc el més novell de tots ells i puc aprendre molt de tot el que han realitzat fins ara en el treball de Defensors de les persones. Estic convençut que les seves aportacions en aquestes jornades seran decisives. De veritat que a totes vosaltres i a tots vosaltres vull expressar-vos un cordialíssim agraiment pel que significa el desplaçament a Barcelona, per fer un forat en les vostres agendes, i poder col·laborar en aquestes jornades del vintè aniversari d'una institució que ja té anys d'existència, però pel que respecta a l'equip que avui ens toca dirigir-la pot ser una cosa molt transcendent el que reafirmem els ponts de diàleg, d'intercanvi, i humilment, d'aprenentatge per la nostra part, de coses com les que tractarem i que en alguns dels vostres casos porteu temps desenvolupant. O sigui que moltes gràcies. Ararteko, ongi etorri. Zuek egindako lanetik asko ikastea espero dut eskarrik asko. Y al *valedor*, cuando llegue, le diremos: “Benvido, espero aprender das súas experiencias lembrando dos nosos traballos conxuntos. Muito obrigado”.

És una constant, a l'Estat espanyol i a Europa, que es consolidin els ombudsmen. Tothom sempre fa la pregunta de per a què servim els *Ombudsmen*, de per a què servim els Defensors. Ningú no posa en dubte que és un complement important del que és la defensa dels drets amb altres mecanismes,

començant pel jurisdiccional, però hem volgut, expressament, abordar en aquestes segones jornades un conjunt de problemes i de reptes que encara són més pedagògics per evidenciar la importància de les defensores i dels defensors.

Jo vaig començar el mandat de síndic subratllant, davant d'aquest Parlament, que era molt important que poséssim l'accent en els drets socials, els drets menys garantits pels ordenaments legals i constitucionals. Els drets dels quals encara, amb motiu, et trobes respostes dels governants que et diuen: “Depèn de la consignació pressupostària. Seran reals si hi ha o no hi ha consignació pressupostària.”

En aquestes jornades hem volgut posar l'accent en els nous reptes que trobem com a institucions d'ombudsmen, i no vull de cap manera substituir el paper dels diversos ponents, però recordo que hem volgut posar l'accent en el fenomen de la immigració, una problemàtica que posa tasques molt importants a les administracions públiques, però també als diversos defensors i defensores; el que significa el fet biològic que la gent viu més anys, sortosament, i tot el que anomenem, d'una manera possiblement massa senzilla, “la gent gran”, i, especialment, d'aquesta exclusió social transversal, aquestes noves formes de pobresa que inclouen tant la immigració com la gent gran, però també sectors joves i que, amb característiques específiques, se'ns van presentant amb problemàtiques que desborden de molt la imaginació de tots els guionistes de televisió en tots els serials que hom pugui imaginar. La realitat sempre va pel davant del que pugui ser la imaginació del que es posa a les nostres pantalles.

I en aquests nous reptes hem inclòs dues qüestions que ens ha semblat que també són de creixent importància: el conjunt de serveis públics d'interès general que van sent donats a mans privades i com poden ser o no objecte de garantia i de control de les institucions, i el dret al descans, o

sigui, la problemàtica del soroll als nostres hàbitats ciutadans. I es veurà que hem intentat combinar el vessant teòric dels experts que han investigat sobre aquestes matèries, que han publicat en les diverses branques, amb el vessant pràctic que hauríem de complementar amb les nostres intervencions els Defensors que fem de relators a les taules rodones.

Jo volia acabar significant la importància de celebrar a Barcelona aquestes taules rodones en un moment en què crec que també els Defensors podem contribuir a subratllar la pluralitat de l'or-

denament constitucional de l'Estat espanyol. Ho fem en castellà, en gallec, en euskera o en català-valencià, com es vulgui. És un fet claríssim que els temps actuals, no pas només per raons de forma sinó de contingut, demanen un major respecte per aquesta pluralitat, com una dimensió més del que és la garantia dels drets.

I, en aquest sentit, acabaria dient-vos que, per part del Síndic de Greuges i tota la seva gent, hi ha una gran voluntat de treball en comú i de col·laboració amb totes i amb tots vosaltres. De nou, moltes gràcies per ser aquí presents.

DISCURS D'INAUGURACIÓ DEL 20È ANIVERSARI DE LA LLEI DEL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

JOSEP BARGALLÓ I VALLS



- Conseller primer de la Generalitat de Catalunya.
- Llicenciat en Filologia per la Universitat de Barcelona a Tarragona.
- Afiliat a ERC des del 1995. Ha estat secretari de Cultura, Educació i Societat de la Informació d'ERC.
- Professor de secundària des del 1981, catedràtic de batxillerat des del 1982 i director de l'Institut d'Educació Secundària Pons d'Icart de Tarragona. Des de 1981 està afiliat a la Unió Sindical de Treballadors de l'Ensenyament de Catalunya (USTEC-STES).
- Diputat al Parlament de Catalunya des del 1992 fins el 2003 (IV,V i VI legislatures), portaveu adjunt del grup parlamentari d'ERC i responsable d'ensenyament, cultura i mitjans de comunicació.
- Regidor de l'Ajuntament de Torredembarra i, vicepresident coordinador dels Serveis a les Persones del Consell Comarcal del Tarragonès.
- Des del desembre de 2003 fins al febrer de 2004, conseller d'Educació del Govern de la Generalitat.

En primer lloc, en nom del Govern de la Generalitat, en nom del Govern de Catalunya, vull expressar el meu agraïment per haver estat convidat a l'acte d'inauguració d'aquestes jornades organitzades amb motiu del vintè aniversari de l'aprovació de la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya.

Les institucions de l'ombudsman, del Defensor del Pueblo, del Diputado i del Procurador del Común, de l'Ararteko, del Justicia, del Valedor do Pobo o del Síndic de Greuges, es diguin com es diguin, tenen en alguns països d'Europa precedents històrics molt llunyans. En el cas de Catalunya, per exemple, es remunten a començaments del segle XV, quan el rei Martí l'Humà va institucionalitzar la figura dels jutges o provisors de greuges, una institució que fou abolida, com la resta d'institucions nacionals catalanes, l'any 1716, amb el Decret de Nova Planta.

Tanmateix, és en el marc de les democràcies modernes on s'han desenvolupat plenament i on han esdevingut una peça fonamental del nostre

sistema polític les figures del síndic de greuges, del defensor del poble. Són un punt de suport segur per al ciutadà, que hi pot acudir sempre que consideri que han estat vulnerats o no prou satisfets els seus drets per part de les administracions públiques. Ho són també per als parlaments, dels quals solen dependre i als quals informen regularment de les seves activitats, proporcionant-los d'aquesta manera un retrat directe i valuós dels problemes socials que cal atendre amb més urgència, així com de les deficiències legals o administratives que cal corregir.

La institució del Síndic de Greuges és també una ajuda inestimable per al Govern i els aparells administratius que en depenen, els quals poden fer la seva feina amb la tranquil·litat de saber que hi ha algú que vetlla pels interessos dels administrats, algú que s'ocupa de fer-los arribar les demandes i les queixes justificades dels ciutadans i les ciutadanes; algú, en definitiva, que treballa sistemàticament des de fora del poder executiu, en contacte amb la societat i amb complicitat amb el

poder legislatiu i que treballa a favor de millorar la qualitat del finançament de l'Administració i també, per damunt de tot, la seva sensibilitat, la seva qualitat humana, la seva capacitat de comprensió i d'atenció envers les persones.

La institució del Síndic de Greuges té una funció bàsica, que és la seva raó primera de ser. L'article 1 de la Llei de 1984, que la va establir, la defineix així: "defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans, per la qual cosa té l'obligació de supervisar l'actuació de l'Administració pública de la Generalitat". Aquesta supervisió es realitza, com precisa la Llei, tot investigant i resolent els expedients iniciats d'ofici i les queixes formulades a petició de part.

Ara bé, la realització d'aquesta funció, que consisteix a atendre els casos particulars que es presentin, converteix el Síndic en una institució previsora, en un observatori privilegiat per detectar les manifestacions precoces de nous problemes de convivència, nous col·lectius amb risc d'exclusió social, noves necessitats que cal atendre o, com diu molt bé el títol d'aquestes jornades, "nous ciutadans, noves realitats, nous reptes".

Per això mateix la tasca del Síndic ha de tenir també necessàriament una dimensió reflexiva i proponent. Els informes anuals que presenta al Parlament ho demostren. Si mirem el darrer, pre-

sentat no fa gaire, corresponent a l'any 2004, veuran que no és una mera recopilació de dades, sinó que conté anàlisis i recomanacions molt pertinents de les quals convé que prenguem bona nota, tant el Parlament com el Govern de la Generalitat.

Precisament la temàtica de les jornades que avui inaugurem connecta amb alguns dels temes en què l'informe del Síndic de Greuges del 2004 posava més èmfasi: la immigració; l'envelliment de la població; les noves formes de regulació dels serveis públics; les noves formes de pobresa, i finalment, el dret a un entorn saludable, en especial, el problema de la contaminació acústica.

Estic segur que l'intercanvi de reflexions entre els diversos experts i entre els síndics o defensors de les deu comunitats autònomes de l'Estat espanyol que disposen d'aquesta institució constituirà una aportació de gran utilitat per a tothom.

Felicito, doncs, en nom del Govern de la Generalitat, la institució del Síndic per aquesta iniciativa, i a tots vostès per participar-hi. En nom del Govern de Catalunya, aprofito l'ocasió per agrair-los la seva tasca en defensa dels drets polítics i socials dels ciutadans i les ciutadanes, que repercuteix en benefici no només d'aquests i d'aquestes, sinó també de les institucions públiques.

Moltes gràcies.

1. L'IMPACTE DE LA IMMIGRACIÓ EN L'ACTUACIÓ DE L'OMBUDSMAN

PONÈNCIA MARC

1.1 L'IMPACTE DE LA IMMIGRACIÓ AL SÍNDIC I A LA RESTA DE DEFENSORS AUTONÒMICS

ELISEO AJA FERNÁNDEZ



- Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona des de 1983.
- Director de l'Institut de Dret Públic de Barcelona (IDP).
- Director de l'Informe de les comunitats autònomes, i autor de la "Valoració general" de cada volum anual des del 1989 fins el 1998.
- Integrant de diverses comissions assessores de reformes constitucionals i legislatives, en matèria de regionalització, a Romania, Colòmbia, Bolívia i Etiòpia.
- Expert a la ponència per a la reforma constitucional del Senat (1995) i davant la subcomissió encarregada de valorar les polítiques públiques sobre la immigració, de la Comissió de Justícia del Congrés (2001).
- Expert en diverses ocasions al Parlament de Catalunya i en altres assemblees legislatives autonòmiques.

El títol de la conferència, o dels suggeriments que m'han encarregat és *l'impacte de la immigració al Síndic i a la resta de Defensors autonòmics*. Si pogués canviaria l'ordre: impacte del Síndic i dels Defensors en la immigració. En tot cas, m'interessa més perquè significa que el paper que compleixen els Defensors és positiu.

La veritat és que si la immigració impacta de manera adequada al síndic, el paper dels Defensors podrà ser positiu i això repercutirà. Per tant, no és tracta d'un joc de paraules.

En aquest nivell d'informalitat els expressaré la meva intuïció pel que fa al paper del síndic i com ha anat evolucionant. Vostès saben que en el fons, els jutges, per exemple, com a màxima expressió de jurista quan formulen una sentència ho fan a través d'una sèrie de mecanismes d'interpretació, amb tota una formalitat, però en el fons sempre hi ha una primera intuïció: "l'assumpte va per aquí, s'hauria d'enfocar així". Una cosa semblant va passar-me a mi amb el síndic, i

resulta molt curiosa l'evolució que va produir-se a continuació.

El 1978, quan alguns ja en aquella època discutíem els papers de la constituent, jo era enormement escèptic pel que fa a la figura del Defensor del Poble, perquè veient el que era el país, el 1977, després dels quaranta anys anteriors a mi em semblava que les queixes fetes a través del Defensor del Poble podrien esdevenir una cosa semblant a la carta als Reis Mags. És a dir, que si en aquest país no funciona gairebé res, "per què volíem un ombudsman? Això estava molt bé a Suècia, on tot funciona i si hi ha cap problema pot intervenir, però en aquest país que no funciona res correctament posarem un Defensor del Poble i serà una cosa similar a la carta als Reis Mags".

Anys després vaig canviar radicalment d'opinió, i no per casualitat, sinó perquè s'havia produït un recurs d'inconstitucionalitat del Defensor del Poble justament contra la Llei orgànica d'estrangeria. També amb l'informe sobre la situació de les

presons el Defensor del Poble començava a manifestar la seva activitat, molt positiva, dins el sistema polític i l'ordenament jurídic.

Els anys següents, i més amb la creació dels Defensors autonòmics, va estendre's enormement entre la opinió pública el coneixement de la funció que havien de complir, es coneixen millor les figures i es comença a entendre la filosofia constitucional correcta o estatuària dels Defensors. En canvi és possible que en els darrers anys s'hagi produït, al mateix temps, una pèrdua d'atenció per part de la resta de les institucions.

És veritat que existeixen les relacions formals, que es presenten informes anuals, informes extraordinaris. Però, s'atén suficientment? És més, en la lògica preocupació de qualsevol que reflexiona sobre aquests temes, m'animo a plantejar una última qüestió: és possible formular unes línies més clares per a l'actuació dels Defensors? És a dir, les seves actuacions, són suficientment eficaces? Han d'abraçar tots els àmbits? En un tema com la immigració, on gairebé ens trobem en la mateixa situació que al 1977, on tots els problemes romanen oberts, de què parlem? De sobreexplotació laboral, de falta d'habitatges, d'educació? Per on comencem? S'ha de tractar tot? Quina és la línia a seguir per aconseguir la màxima eficàcia?

Per plantejar la qüestió podríem basar-nos en dos grans eixos: la immigració i els Defensors. De la immigració, a grans trets, teòricament), en aquest mitjà coneixem allò que resulta essencial. Quines són les causes i els efectes generals de la immigració?

Sabem que migren els més forts i, en aquest sentit, produeixen una certa sangria als països d'origen, però al mateix temps signifiquen un enviament de remeses molt important; sabem que arriben per quedar-se, és la síndrome d'Ulisses: tothom pot expressar que vol retornar, però la majoria es queden a Europa; que són fonamentals per les nostres economies i necessitem essencialment els treballadors estrangers que arriben al nostre país; que Europa serà mestissa, i això és així ja i cada vegada més; que la democràcia és indivisible i avui dia hi ha un greu dèficit en aquest sentit, perquè hi ha una part molt important de la població que no són ciutadans, tot i ser sotmesos a les lleis, tot i tenir els mateixos deures que la resta; sabem, en allò essencial, que el fenomen migratori no té secrets.

També coneixem la figura dels ombudsman. Des de l'aparició del llibre de la professora Laura Díez, com a mínim coneixem de quina manera va ser el pas d'aquesta figura dels estats nòrdics, Dinamarca fonamentalment, a Espanya o a Portugal, així com el pas del control de l'Administració a

l'impuls dels drets i tot el significat que aquest procés té.

Però si ajuntem immigració i Defensors autonòmics comencem a tenir problemes, perdem claredat. Això passa per dos motius. En primer lloc, la relació entre el Defensor del Poble i els Defensors autonòmics és una qüestió pendent que crec que no està resolta de forma adient. Sabem perfectament que l'article 54 de la Constitució no distingeix competències, no distingeix administracions, que aquestes seran supervisades per uns o per altres, perquè en el moment en què es va redactar la Constitució, segurament, no es va pensar en els Defensors autonòmics. Però la Llei orgànica del Defensor del Poble, la 3/81, i amb més perill, la Llei de relacions 36/85, no han resolt encara el problema.

Recordo unes jornades on vaig intervenir a finals dels anys vuitanta la conclusió de les quals, com a mínim en un ampli àmbit acadèmic era: "Aquest és el típic problema de falta de definició de l'estat autonòmic. Per la forma com s'ha construït l'estat autonòmic queden reductes on no es defineixen els criteris bàsics i aquest és un d'ells. Però ha de produir-se una divisió de competències, perquè no pot ser que unes mateixes institucions de l'Estat i de les comunitats autònomes intervinguin més o menys indistintament als mateixos sectors". I, si no hi ha divisió de competències clara, després la coordinació, la col·laboració, no funciona bé perquè la base d'un bon funcionament de cooperació és una clarificació competencial prèvia.

Tinc la impressió que no s'han produït molts avenços en aquest camp., que tots ens hem instal·lat i ens hem conformat amb una situació no del tot clara, encara que tampoc del tot insatisfactòria, on hi ha relacions, sens dubte, però on aquestes no acaben de funcionar.

Mirava alguns exemples a l'Informe del Síndic de Catalunya del darrer any, en què és posava de manifest una greu situació que va experimentar la oficina d'estrangeria d'autèntic col·lapse i va manifestar-se amb tota la seva cruïsa i claredat al Defensor del Poble. No estic molt segur que la intervenció del Defensor fos eficaç.

A Andalusia es viu una situació seriosa, molt trista, que és un problema municipal d'Algesires: el cost de l'enterrament de les persones que moren a les pasteres. El Defensor del Poble Andalus va fer un informe molt seriós, molt dur, del que el Defensor del Poble es feia ressò. Però molt em temo que va quedar-se en aquest punt.

El segon gran problema: la poca claredat en la distribució de les competències i el finançament –qüestions que haurien de ser paral·leles – entre

l'Estat, les comunitats autònomes, els municipis i en matèria d'immigració.

¿Per què? Per una raó similar: perquè el 1978 a Espanya no hi havia immigració, i la Constitució no va pensar en aquesta qüestió. Llavors, la primera interpretació que va fer-se entre finals dels vuitanta, quan va començar a ser apreciable el volum de població immigrant, no va ser esbojarrada, era força sensata.

“L'Estat s'encarregarà d'allò que és pròpiament activitat exterior i del que són permisos d'estrangers, permisos de residència o permisos de treball. Les comunitats autònomes s'encarregaran d'allò que ja són competències seves de prestacions personals: educació, sanitat, assistència i serveis socials”. Les competències dels municipis encara resulten menys clares, hi ha una clàusula residual universal de competència a favor dels veïns que s'ha demostrat poc eficaç. Primer perquè ja tenia errades i així, sistemàticament, les lleis d'immigració han encarregat a l'Estat la creació de centres d'acollida. Però tot sembla indicar que això hauria de ser competència de les comunitats autònomes. En segon lloc, perquè les poques tasques de coordinació que s'estableixen al Consell Superior de Polítiques d'Immigració, per exemple, o no s'han dut a terme o s'han realitzat bastant malament; no hi ha coordinació entre l'Estat i les comunitats autònomes davant els grans problemes. Per exemple, la participació de les comunitats en la formació del contingent és molt reduïda, quan no és inexistent. Però sobretot, en els darrers anys en què el fenomen de la immigració ha crescut tant i ha desbordat totalment aquella primera distribució que podia ser provisional, aquesta s'hauria de perfeccionar i fer-se més complexa d'acord amb la importància del fenomen.

El paper de les comunitats autònomes i dels municipis queda condicionat totalment per l'absència d'una política d'estat en matèria d'immigració. I m'aturaré en aquest punt. Encara que no és directament l'objecte de l'atenció de les comunitats autònomes és, per definició, la política de l'Estat la que condiona tant a les comunitats autònomes com als municipis. I em limitaré a assenyalar els principals aspectes per sotmetre'ls també a la seva consideració i a un debat posterior.

En primer lloc, hi ha un excessiu canvi de lleis. Dues lleis orgàniques el 2000, dues lleis orgàniques el 2003, un reglament general el 2001 i un reglament general el 2004. Són massa lleis, massa canvis, fins i tot amb problemes de seguretat jurídica en el sentit ampli del concepte.

Però, a més, aquests canvis formals de normes signifiquen canvis en les grans línies d'intervenció

pública en matèria d'immigració. Per exemple, l'expulsió dels estrangers és la mesura més important per condicionar segurament el flux d'immigració. S'ha de recordar que amb la Llei de 1985 quasi totes les infraccions es sancionaven amb l'expulsió; l'expulsió era la mesura universal de reacció dels poders públics. En canvi, a la Llei orgànica 4/2000, l'expulsió desapareix com a sanció per la irregularitat, és a dir, és pot no tenir permís de residència i de treball i en canvi no ser expulsat.

El canvi en la política de visats suposa també un gir de cent vuitanta graus. Fa cinc o sis anys, els visats i la seva exempció eren una de les peces claus de l'arribada d'estrangers a Espanya. En canvi, a partir de la llei del 2003 pràcticament han desaparegut en canviar el sistema de permisos. O, per exemple, el paper del contingent, que es va pretendre que substituís el sistema general de contractació i ara conviu amb ell, amb, com a mínim, un notable fracàs pel que fa a la seva implantació. Les previsions escasses, com l'arribada de trenta mil treballadors per any, han quedat reduïdes a la pràctica a tres mil, és a dir, no es cobreix ni el 10 per cent de la previsió quan és evident que l'augment de la població estrangera durant aquests darrers anys ha estat infinitament superior. En definitiva, aquests mecanismes no estan funcionant en absolut.

Una altra nova característica de la qual s'ha de partir és que la majoria de les persones immigrants han arribat aquests anys a la península de forma irregular o s'hi han quedat d'aquesta manera, no a través de les pasteres, que són proporcions molt petites encara que molt dramàtiques, sinó fonamentalment entrant com a turistes, estades curtes o visites familiars entre d'altres.

Aquesta arribada, fonamentalment irregular, rebel·la en primer lloc el fracàs de la legislació, és a dir, de les vies regulars previstes, cosa que significa el fracàs del control de fluxos i, per tant, la ignorància respecte a la dimensió, la orientació i la pràctica que té el fenomen de la immigració. A més, aquesta situació ha anat seguida d'un volum molt important de regularitzacions. La primera d'elles el 1986, després de la Llei. El 1991 es produeix la primera important amb més de 110.000 persones regularitzades. Entre el 1993 i el 1996 va venir el sistema dels “contingents”: es tractava de regularitzacions encobertes. A continuació n'hi ha tres o quatre més entre el 2001 i el 2003 que van significar prop de 400.000 persones regularitzades. I finalment la darrera regularització, amb unes 700.000 sol·licituds, encara falta veure quantes seran acceptades.

Quin missatge o quina conseqüència se'n treu d'aquesta pluralitat i d'aquest enorme volum de regu-

laritzacions? Que l'autèntica via per la legalització, per l'entrada a Espanya de la immigració, és la regularització extraordinària.

El que més em va impressionar, a banda d'aquestes dades, va ser el testimoni d'un amic marroquí que va dir-me: "al Marroc la idea és molt clara. Alemanya està tancada, no s'hi pot anar; a França és massa difícil, però a Espanya sí que s'hi pot anar. Tu entres com pots i després et regularitzes". Quan aquesta és la idea que predomina, el paper de l'Estat queda reduït pràcticament al no-res. En tot cas renuncia a dirigir el fenomen.

En el fons hi ha una dada molt important de la qual se'n deriven altres conseqüències: la falta d'un consens bàsic entre els grans partits polítics. Ho rebel·la el canvi de lleis i el canvi de polítiques fonamentals; però va molt més enllà, perquè la manca de consens implica que els problemes lligats a la immigració es posen en relleu als moments més delicats: als debats polítics més partidistes i a les campanyes electorals; i ho fan de la forma més perillosa des del punt de vista de la convivència.

Això passa perquè la por a l'estranger és un tret tradicional de totes les societats occidentals i excitar aquestes pors als moments més delicats és molt perillós. És clar que el debat de la immigració s'hauria d'evitar a les campanyes electorals, però també al debat partidista, perquè es tracta d'un fenomen social que ens afecta a tots i que ha de tenir solucions consensuades en allò fonamental per tots els partits.

D'una forma semblant es produeix la manca de coordinació de les comunitats autònomes i dels municipis. Em referiré breument a les comunitats autònomes per dir que l'organisme que se n'encarrega, l'equivalent a les conferències sectorials, és el Consell Superior de Política de la Immigració, que els diferents responsables de l'Estat han utilitzat generalment per explicar les seves idees i els seus propòsits i molt poc per escoltar i molt menys per coordinar realment, establir procediments comuns i arribar a grans línies concordants.

La manca de coordinació en la política dels municipis pel que fa a la immigració és encara més preocupant pel fet que es produeix, la denominada "política de l'estruç" de molts municipis mentre d'altres carreguen tot el pes dels problemes que els veïns no afronten. Per la qual cosa es genera un cercle viciós on un municipi està realitzant una política sensata, compromesa i seria, i el del costat està fent tot el contrari, sabent perfectament que així tindrà menys població immigrant i menys tasques de que preocupar-se.

Naturalment, això genera tot tipus de conflictes amb un factor afegit: la part de la població contrària a unes polítiques democràtiques d'immigració votarà les posicions més contràries, mentre que els afectats, els interessats, els beneficiaris d'unes polítiques sensates d'immigració, moltes vegades no tenen la possibilitat de votar. Tot això genera una dinàmica negativa.

Dintre d'aquest gran marc i d'aquests problemes generals, que es podrien resumir com l'absència d'una estratègia en matèria d'immigració per part de l'Estat, quins són els caràcters de les polítiques autonòmiques? Què podem veure en la actuació de les comunitats autònomes dins aquest àmbit?

En primer lloc, podem dir que les comunitats autònomes han assumit molt bé la distinció, la transversalitat, o si es prefereix, la generalitat dels serveis respecte a les polítiques específiques que necessita la població immigrant. És a dir, allò que tots sabem ja, afortunadament: no s'han de crear serveis administratius específics pels immigrants, sinó que els serveis generals d'educació, serveis socials o medicina serveixen per a tothom.

Això és cert i positiu; per exemple, en matèria educativa podem dir que l'accés a les escoles és pràcticament universal, naturalment, parlem de l'etapa d'ensenyament obligatori. Però, juntament a aquesta generalitat dels serveis per a tothom es troba naturalment l'atenció especial, específica o particular que requereixen alguns aspectes de la immigració.

Així, per exemple, també en el camp de l'educació, caldrien tècniques de compensació lingüística per als nens que arriben sense saber la llengua en què s'estudia a l'escola; educació d'adults, per compensar la manca d'alfabetització d'una part dels treballadors, i atenció a la llengua materna perquè no es perdi. Cal dir que una cosa és la màxima acceptació de la llengua que s'utilitza a la societat on s'arriba i l'altra la pèrdua de la llengua materna, que no té perquè produir-se.

M'atreviria a dir que de la mateixa manera que l'accés a l'educació pràcticament s'ha assolit l'objectiu universal, les polítiques particulars encara són molt dèbils. Les administracions estan fent poques tasques d'alfabetització d'adults i poc ensenyament de les llengües maternes. En aquests sectors la debilitat és més gran.

Per tant és tracta d'incrementar aquest tipus de prestacions i d'atencions, però sobretot, d'impedir que en el tractament general, en l'educació per a tothom, és reproduïx la divisió entre autòctons i immigrants, que és segurament la pitjor de les conseqüències de la política dels estats europeus

després de trenta anys d'experiència en matèria d'immigració. És a dir, els fills dels immigrants continuen patint l'excussió dels serveis als quals té accés la majoria de la població autòctona.

Per tant, s'està reproduint l'esquema d'exclusió dels immigrants en una segona generació, d'uns nens que ja han nascut aquí i que en moltes ocasions, fins i tot, tenen la nacionalitat, i no obstant això continuen en una situació paral·lela de marginació a la que tenien els seus pares.

Està passant això entre nosaltres? Em temo molt que no estem tractant de fer front a aquest problema. I, en aquest sentit, reprenent l'exemple de l'educació, el fenomen principal és la concentració de la immigració a les escoles públiques mentre els autòctons es refugien en escoles privades concertades.

Les proporcions varien en funció de les comunitats autònomes; les dades són fàcils d'obtenir i varien del 80-20% al 95-5% i moltes vegades aquesta concentració es produeix en escoles que es troben a dos cents metres de distància. Per tant, no és efecte, com a vegades es diu, de la concentració dels immigrants en determinats barris.

Aquest és un dels aspectes però no l'únic ni el decisiu. Al mateix carrer de la mateixa ciutat (Girona) hi ha una escola concertada que té un cinc per cent d'immigrants, i davant, un escola pública amb el 80-90 per cent d'estudiants immigrants. Aquesta situació que s'està reproduint resulta ser el gran repte que tenen les comunitats autònomes que avui dia no s'està afrontant.

Una segona característica seria el predomini dels plans (el Pla Integral d'Immigració); totes les comunitats en tenen, des del primer que es va fer a Catalunya el 1993 i que era pràcticament nominal, fins l'últim, aprovat per la Comunitat Valenciana el 2005.

Cal fixar-se però en que el Pla Integral ve moltes vegades a substituir i a ocupar l'espai que tenen les normes en altres àmbits. Però els plans no són normatius, són indicatius. Això no vol dir que no siguin d'utilitat, només poso en relleu que aquest punt de l'ordenament s'utilitza molt més que un instrument que no és la norma, sinó el pla. En realitat, per no allargar-me amb matisos jurídics, podem dir que hi ha plans seriosos i plans que no ho són.

Els seriosos comencen fent un bon diagnòstic de la situació, tenen una temporització d'objectius i una coherència entre objectius i mitjans organitzatius; també són bons els que compten amb dotacions pressupostàries coherents, adients als objectius

que es proposen o els que tenen un sistema d'avaluació i de participació dels interessats. Sorprenentment només hi ha una comunitat que ho fa: Navarra. És molt important que hi participin en la pròpia elaboració i seguiment del pla les ONG i les associacions d'immigrants.

En aquest predomini dels plans sobre les normes hi coincideix un altre tipus de normativa que denominem flexibilitat de mandats. Cal fixar-se que la major part de les tasques administratives les realitzen les ONG. No és l'Administració tradicional qui realitza moltes de les tasques particulars de la immigració, sinó que ho encarrega a les ONG, normalment a través de convenis i, generalment, mitjançant subvencions. Tot això conforma un soft jurídic, són nous tipus d'instruments que poden ser útils, però al mateix temps poden ser molt inútils i de difícil control, per exemple, parlamentari.

Un altre aspectes és la funció que les pròpies comunitats atribueixen als municipis. Els municipis, naturalment, amb la jurisprudència constitucional actual, es qualifiquen com una competència bifrontal; els estats tenen alguna relació amb els municipis, però les comunitats autònomes, naturalment, també la tenen.

Quina ha estat la posició de les comunitats autònomes pel que fa als municipis? Alguna comunitat autònoma ha establert un mínim d'obligacions dels municipis? Un exemple podria ser l'atenció de la població; que en el moment en què un municipi arribi a un cert percentatge estigui obligat a determinar serveis.

Algunes comunitats autònomes han creat un consell de municipis sobre la immigració. Existeixen, naturalment, determinades associacions de municipis per la immigració, per exemple, unes de molt importants a Huelva. Però no conec que aquest tipus d'actuacions es donin a les comunitats autònomes que han deixat als municipis fer (o no fer) i que no hi han intervingut.

Per tant, si se'm permet i insisteixo en que no vull ser en absolut crític, s'han d'examinar les coses per tractar, a partir d'aquí, de fer-les millor. Però molt em temo que la conclusió és que les comunitats autònomes tampoc no tenen estratègia per a la immigració; adopten mesures puntuals, donen subvencions, fan convenis, però si haguéssim de dir quines són les línies mestres de la política immigratòria de Catalunya o d'Aragó, per exemple, tindriem seriosos problemes per arribar a un perfil clar.

Com a últim gran punt, hi ha l'orientació dels ombudsmen autonòmics. És a dir, davant d'aquest

panorama, què poden fer els Defensors del Poble autonòmics? No és gens fàcil, reconeguem-ho, i si diem – i estic d'acord amb les tesis de la professora Laura Díez- que anem del control de l'Administració a l'impuls dels drets, per on comencem? És a dir, què han de fer? Si jo fos defensor, què faria? D'aquesta manera tan humil ho vull plantejar com a autèntic problema.

En primer lloc, en relació amb la felicitació amb què he començat, l'actitud del Defensor del Poble de l'Estat i dels Defensors autonòmics, com a mínim, ha servit, clarament i positivament, per posar de relleu la importància dels problemes lligats a la immigració. Hi ha molts informes especials sobre aquest tema i gairebé totes les comunitats autònomes han fet algun tipus d'informe especial o extraordinari relacionat amb la immigració. És més, als informes anuals el tema es tracta amb molta atenció, extensió, molta delicadesa i s'hi dona molta informació.

Hi ha un professor que ha escrit un article sobre la política municipal basant-se només en els informes dels Defensors. Perquè es veritat; si no, com es pot saber què està passant als diferents municipis de la comunitat autònoma? La documentació que proporciona el Defensor és magnífica. Per tant, des d'aquest punt de vista, totes les felicitacions i totes les valoracions positives.

Ara bé, la qüestió és l'eficàcia, per què serveixen aquestes advertències, aquestes recomanacions i aquests informes? Aquesta és la meva preocupació.

Els informes anuals donen molta importància al tema. Per exemple, el Defensor del Poble de l'Estat l'hi dedica el 2004 prop de tres-cents pàgines i hi tracta molts problemes, entre ells recull dos que m'han cridat l'atenció.

Diu en un d'ells que ha dirigit una recomanació crec que a la policia perquè quan arribin dones maltractades que siguin immigrants en situació irregular no prenguin mesures en aquest sentit. I diu, sorprès, l'informe del Defensor, que la Direcció General de Policia li ha dit que no poden fer-ho, que han de complir les funcions en totes les dimensions de la seguretat i que, per tant, quan sigui irregular, han d'obrir l'expedient corresponent.

O, per exemple, relata que una immigrant colombiana que havia estat expulsada va aconseguir fer un recurs contenciós i que el jutge deixés en suspensió l'expulsió, però la dona portava tres o quatre dies en un centre. Llavors, el Defensor va dirigir-se al director del centre dient: "l'expulsió d'aquesta senyora ha quedat en suspens, posin-la en

llibertat". I el director del centre va dir que això ho havia de comunicar el jutge i que el Defensor no havia d'entrar en aquestes qüestions. La dona va continuar, diu el Defensor, trenta cinc dies més al centre d'internament fins que el jutge va recordar-se d'enviar l'ordre de llibertat.

Què està passant aquí? Doncs que no es fa cas del Defensor així de clar. L'atenció que li presta el Parlament i el Govern és superior.

Quan es tracta de queixes concretes, segurament l'eficàcia és diferent de quan es fan exposicions generals. Per exemple, els informes dels Defensors d'Andalusia i de Catalunya, del Síndic, tracten la immigració com a sector prioritari ja que requereix més atenció. Al utilitzar aquesta tècnica, lògicament, fan un examen general dels problemes de la immigració a partir de les queixes que han rebut i aquesta visió general tracta també altres aspectes que no arriben amb les queixes i, sobretot, donen aquesta dimensió general.

I, per exemple, critiquen el projecte de reglament o critiquen el projecte de decret de regularització dient que tres mesos és poc temps, que el document d'empadronament només és un reduccionisme inacceptable i fan una sèrie de crítiques que perfectament podrien venir d'un grup parlamentari de fet ja s'ha produït. És aquesta la funció? Això ve del salt tècnic, o sigui, d'enfocar el problema general.

En la mateixa línia trobem els informes extraordinaris que són molt diferents entre sí. Tot i la categoria jurídica materialment no són iguals; no es pot equiparar un informe sobre, per exemple, Granada o l'oliva a Jaén i els temporers fa tres o quatre anys, amb un altre sobre la interculturalitat, realitzat per una altra comunitat autònoma, que és l'equivalent a una monografia sobre la interculturalitat a la escola. Són molt diferents i la seva eficàcia també ho es.

Pel que fa a la mediació, pregunto: ha de dirigir-se el Defensor del Poble al subdelegat del Govern per dir-li que anul·li sis expulsions, quinze expulsions, realitzades per carència de visat emprant la força personal com a convicció? Perquè en aquest cas, amb aquestes persones que es dirigeixen a ell, i no, en general a tot el suposat equivalent a les persones que són expulsades? És a dir, aquí no es tracta el problema en general, es tracta el de les quatre, cinc o deu persones que personalment vénen a demanar aquest favor: "Facin-me aquesta gestió, intercedeixi".

La funció de mediació és delicada i més entre particulars. Per no posar cap cas real, posem el cas de quan els veïns rebutgen la instal·lació de la mes-

quita o de l'oratori, millor dit. La comunitat islàmica té tot el dret; té els terrenys en propietat, volen construir i els veïns és planten i diuen que no. La mediació és funció del Defensor?

Crec que el Defensor del Poble, els Defensors autonòmics, han de ser el més eficaços possible, justament en favor de la democràcia i dels sectors més dèbils i han d'aconseguir la màxima eficàcia en la seva actuació. Seria ideal que és produís una certa clarificació en la separació de competències perquè forma part d'aquesta eficàcia; que el Defensor

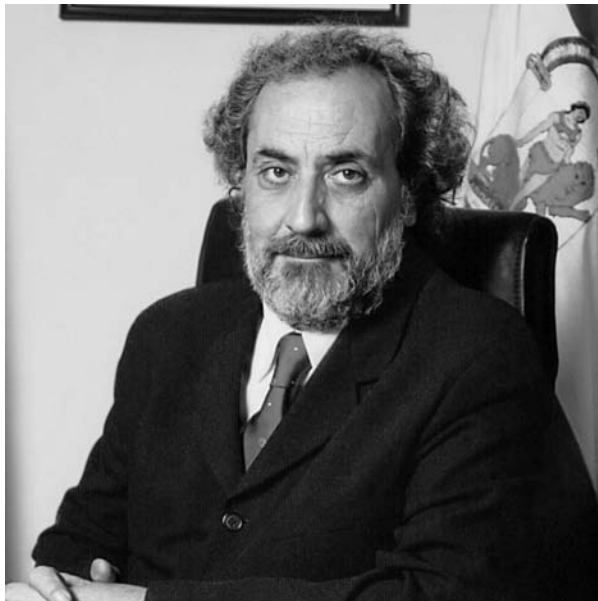
tingui coneixements de quins terrenys pot trepitjar i que els Defensors autonòmics també tinguin delimitat amb claredat el seu propi àmbit forma part de la eficàcia de les institucions i, per tant, repercutirà en benefici dels ciutadans.

Però insisteixo, tot això no són més que suggeriments d'un professor que segurament es mira les coses des de fora i, per tant, no és conscient dels problemes interns i de les moltes limitacions que apareixen, tot i que poden servir per avançar una mica.

INTERVENCIONS DELS DEFENSORS AUTONÒMICS

1.2 L'IMPACTE DE LA IMMIGRACIÓ A LA INSTITUCIÓ DEL DEFENSOR DEL POBLE D'ANDALUSIA

JOSÉ CHAMIZO DE LA RUBIA



- Defensor del poble andalús des del 16 de juliol del 1996.
- Llicenciat en Història de l'Església per la Universitat Gregoriana de Roma, en Història Contemporània per la Universitat de Granada, i diplomad en Biblioteconomia per la Ciutat del Vaticà.
- Guardonat amb la Medalla d'Andalusia el 1994 per la seva tasca en la creació i l'organització de nombroses associacions i col·lectius de lluita contra la droga.
- Activista en tasques d'assistència i suport davant problemes de drogodependències i de lluita contra la marginació i la pobresa, principalment a la comarca del Camp de Gibraltar.
- Nomenat Doctor Honoris Causa, el 18 de desembre de 2002, per la Universitat Pablo de Olavide de Sevilla.

Buscar treball més enllà de les fronteres del propi país com a mitjà de supervivència personal i familiar es troba en l'origen de la majoria dels moviments migratoris vers Europa, encara que existeixin també altres motivacions com pot ser la fugida de situacions de conflicte bèl·lic, la recerca d'un major benestar personal o d'una millor qualitat de vida per l'emigrant i els seus o l'assentament en societats més tolerants o lliures. Però no podem oblidar la importància d'una emigració de marcats continguts ecològics i mediambientals que porta a molts ciutadans de països de la Unió Europea a viure en zones litorals del sud, no només durant els períodes vitals propis de la jubilació sinó també durant edats inferiors en les quals s'inicia la formació de nuclis familiars.

No obstant, és l'emigració econòmica per buscar feina la que mobilitza els majors contingents de persones procedents dels més variats i allunyats països, convertint-se en un fenomen creixent durant les darreres èpoques fins a esdevenir una de les expressions més cridaneres de la globalització.

Andalusia no només no escapa d'aquesta corrent universal sinó que apareix com a porta d'entrada per a molts dels immigrants que arriben a Espanya procedents de l'Àfrica, encara que per d'altres s'està convertint en lloc de destinació perquè han trobat una feina que els permet quedar-se aquí i, fins i tot, fer venir els seus familiars més propers.

Només cal considerar el canvi que s'ha anat produint en els darrers anys pel fort increment dels assentaments a Andalusia d'immigrants procedents de Llatinoamèrica i dels països de l'Est.

Des de fa anys la institució del Defensor del Poble Andalusí treballa per ajudar a donar respostes als reptes que el fenomen de la immigració està plantejant davant la societat i, en concret, davant els poders públics. Són molt freqüents els casos que ens arriben de persones amb dificultats d'integració o procurant adequar legalment la seva estància al nostre país, i la presència d'aquestes persones sol·licitant ajuda o assessorament ha anat evolucionant de forma paral·lela al mode en què la

població immigrant s'ha fet patent a les nostres ciutats i pobles.

La immigració a Andalusia no és una novetat, de la mateixa manera que no ho és als països del nostre entorn. Els fluxos de persones que busquen entre nosaltres una manera digna de viure –per a molts, de sobreviure– són un fenomen absolutament comú i coherent amb el món que cada cop s'estreny més i, particularment, al territori europeu que té com a aspiració elemental la construcció d'espais comuns.

Aquesta presència resulta des de fa més d'una dècada un element incorporat a la realitat social d'Andalusia, encara que una altra cosa seria que aquesta incorporació s'estigués aconseguint en termes de normalitat i d'integració.

Això ha motivat que des de fa anys realitzem treballs singulars que pretenen explicar les principals dificultats que es presenten per integrar de manera hàbil aquestes persones en la societat, en la nostra economia o en qualsevol de les facetes que es desprenen de la presència d'aquests immigrants entre nosaltres.

Des del seu inici a finals de l'any 1984 la institució del Defensor del Poble Andalús ha rebut sol·licituds d'ajuda procedents de persones estrangeres assentades a Andalusia que han viscut en qualsevol moment situacions de precarietat, generalment vinculades a la inexistència d'una estada regularitzada des del punt de vista administratiu, cosa que ha originat problemes de diversa classe, encara que la major necessitat per la qual s'acudia, anys enrere, a la institució, era la d'evitar l'expulsió del territori espanyol mitjançant l'actuació mediadora del Defensor.

No obstant, en aquests primers anys d'existència de la institució els immigrants i estrangers en general no hi van tenir una presència important a través de les seves queixes i reclamacions; i no només, com hom pot fàcilment suposar, per motius competencials limitadors per la Administració andalusa, sinó per la mateixa escassa entitat del fenomen migratori a Andalusia a la dècada dels vuitanta del segle passat.

Durant aquests anys a Espanya el número d'estrangers amb residència legalitzada no superava la xifra dels dos-cents mil, i cal esperar uns anys perquè aquesta xifra adquireixi un volum més significatiu.

El 1981 només residien oficialment a Andalusia uns 30.000 estrangers i cal tenir en compte que durant aquells anys el nivell de desenvolupament econòmic a Espanya i Andalusia era molt menor,

per la qual cosa la immigració clandestina es trobava encara en una etapa inicial.

És a l'inici de la dècada dels noranta quan es comença a notar un canvi important dels ritmes migratoris a escala universal, i ni Espanya ni Andalusia deixen d'estar presents en aquesta tendència. El 1995 resideixen ja a Espanya, segons dades oficials, poc més de 500.000 estrangers, xifra que quasi es duplicarà al finalitzar la dècada (el desembre de l'any 2000 ja seran 895.720 els estrangers amb permís de residència en vigor).

A Andalusia l'evolució de la població estrangera resident segueix un ritme semblant i el 1991 la xifra de residents estrangers duplica (61.457) la que donàvem abans pel 1981 (uns 30.000). En finalitzar la dècada, el desembre de 1999, el número de residents estrangers a Andalusia arribava ja a la xifra de 109.129 persones de les quals una mica més de la meitat corresponien a països de la Unió Europea i l'altra meitat a països que aportaven el major nombre d'immigrants econòmics. Cal sumar a aquestes xifres el número cada cop més gran d'estrangers procedents de la immigració clandestina que no poden regularitzar la seva estada a Espanya. Especialment important a Andalusia era per aquelles dates l'arribada irregular d'africans –magribins principalment, especialment els procedents del Marroc.

Serà el procediment de regularització de l'any 2000 el que faci aparèixer desenes de milers d'immigrants en situació irregular, molts d'ells amb estada clandestina a Espanya des de molts anys enrere, regularització dissenyada per la Disposició Transitòria Primera de la nova Llei orgànica de drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, que venia a aplicar-se a qui es trobés a Espanya abans del dia 1 de Juny de 1999 i acreditessin haver sol·licitat en alguna ocasió el permís de residència o treball o haver-lo tingut durant els tres anys anteriors.

Aquell procés que, enmig d'un intens debat polític i social, es va flexibilitzar en varies ocasions posteriors, juntament a noves acceleracions dels ritmes migratoris dels tres o quatre darrers anys, va situar la xifra oficial d'estrangers residents a Espanya, en finalitzar l'any 2003, en 2.672.596 persones, comptant en aquesta xifra els prop de 700.000 ciutadans comunitaris que han optat per viure a Espanya. Per Andalusia s'establia en 285.620 el número d'estrangers, dels quals 106.707 eren ciutadans de la Unió Europea.

Val a dir que el darrer procés de regularització, il·lustrativament denominat de normalització laboral, ha fet aflorar a la "oficialitat" un nombre de ciutadans estrangers que a Andalusia s'ha xifrat en uns 80.000.

Aquesta evolució accelerada cap el continu increment del nombre d'estrangers a Espanya i Andalusia havia de reflectir-se necessàriament en un augment considerable del nombre de queixes i actuacions de la institució en matèria d'estrangeria, com reflecteixen, any rere any, les dades estadístiques publicades als nostres informes anuals, així com l'exposició dels principals problemes detectats i una tendència a profunditzar sobre aquests que es concretarà amb el pas del temps en el desenvolupament d'un programa de realització d'informes especials que comentarem breument.

Existeix un abans i un després pel que fa al reflex en la nostra institució d'aquests assumptes. Fem referència a l'any 1992 en què vam elaborar pel parlament andalús un primer balanç que es recull en l'informe anual d'aquell any. S'analitzava allà la molt restrictiva primera Llei d'estrangeria, el primer Reglament de 1986 i la primera gran regularització de treballadors estrangers que va tenir lloc el 1991.

S'hi analitzaven també nombroses queixes i per algunes és justificava la seva remissió al Defensor del Poble de les Corts Generals per motius competencials. I ja apareixia, en aquell llunyà any 1992, el següent comentari sobre un fenomen que, precisament, només és dóna a Andalusia i Canàries: la massiva arribada d'immigrants en les anomenades pasteres, que intenten arribar a les costes espanyoles a través de l'estret de Gibraltar, frontera natural amb el Magreb, buscant a Andalusia un lloc d'assentament definitiu o només de pas cap altres regions espanyoles o altres països europeus, i converteixen la nostra regió en testimoni immediat de les lamentables conseqüències que aquesta circumstància provoca: des de la mort durant el viatge de molts dels que tracten d'arribar a les nostres costes fins a la penosa situació per la qual han de passar els que ho aconsegueixen si són detinguts o internats a l'espera de la repatriació als centres d'acollida habilitats i les condicions dels quals són molt dolentes.

Ja el 1993 la percepció en la nostra oficina que la problemàtica d'estrangeria no era només un problema de papers i d'expulsions era molt més evident, després de la primera visita institucional a El Ejido per participar en unes reunions amb agents socials i immigrants magribins que, llavors, eren gairebé els únics allà presents.

Des d'aquell moment tot ha canviat, però sobretot en intensitat: el canvi del ritme migratori i la universalitat del fenomen. La immigració cap a Andalusia ja no està tan "magribitzada" sinó que ara s'ha "llatinitzat" i s'obre, a més, cap els països de l'Est (Romania, Lituània, Rússia, Ucraïna i molts altres). En realitat ara ve gent de tot arreu.

Poc a poc ens arriben moltes més queixes individuals però, a més, moltes altres enviades per associacions solidàries i per sindicats que denunciaven problemes generals com les pèssimes condicions dels centres d'acollida, les dificultats de tot tipus per a obtenir documentació, l'explotació laboral de molts indocumentats, l'amuntegament en cases gairebé sempre mal conservades i deteriorades, l'aïllament social que solen patir els immigrants amb o sense treball i tants i tants altres problemes que pateixen, entre els quals no és possible deixar de citar alguns brots xenòfobs i racistes que la nova realitat ha anat provocant en els darrers anys en diferents parts d'Andalusia, sobretot allà on el flux migratori ha estat més intens: el Ponent d'Almeria i alguns municipis maduixers de Huelva, encara que en aquests darrers els programes d'inserció social i laboral dels darrers anys podrien servir de model positiu per a tota Andalusia.

Al mateix temps, es van començar a realitzar cada cop més actuacions d'ofici, algunes de les quals van acabar donant lloc a informes especials.

Així, l'any 2000, davant d'una situació cada cop més preocupant als àmbits socials i de l'habitatge, -en què encara estaven molt presents els successos d'Almeria-, iniciem un programa d'estudis monogràfics allà on hi havia més immigrants o on es donaven peculiaritats dignes d'atenció.

El programa va concretar-se l'any 2001 en la presentació davant el Parlament andalús i la seva posterior divulgació davant l'opinió pública de tres informes especials, dos sobre *L'allotjament i l'habitatge dels treballadors immigrants* a les províncies d'Almeria i Huelva i un altre sobre els *Programes de suport per a treballadors temporers* durant la recol·lecció de l'oliva a la província de Jaén.

El febrer del 2000 es van produir els greus esdeveniments d'El Ejido, en un context on el 8% del cens poblacional de la província d'Almeria estava constituït per immigrants estrangers (uns 40.000 en aquell moment). En aquest primer informe és descriu la situació de la majoria d'ells posant de manifest que una gran part d'aquesta població no tenia un habitatge digne, pràcticament no gaudia d'espais d'oci, locals comercials o de diversió en igualtat de condicions que els nacionals, la majoria vivia allunyada de la seva família i trobava serioses dificultats pel reagrupament familiar, i la bona part vivia en llocs de segregació espacial.

L'informe va constatar un enorme dèficit d'habitatges de lloguer per alguns dels immigrants, en gran part com a conseqüència de la resistència dels seus propietaris a posar-les al mercat arrendatari destinat a aquesta part de la població.

Davant d'aquesta realitat es van suggerir diverses mesures, com ara la constitució d'una borsa de lloguer d'habitatges emparades en pòlisses d'asseguradores i avals que tranquil·litessin els propietaris; facilitar l'accés a habitatges de promoció pública subjectes al tercer Pla andalús d'habitatges; difondre el Decret sobre promoció d'habitatges de lloguer per treballadors temporers a certs municipis, de gener de 2001; i donar suport a la rehabilitació de "cortijos" i cases rurals, entre d'altres actuacions.

Poc després va estendre's l'*Informe d'habitatges i allotjaments del Ponent d'Almeria i Camp de Níjar* a la província de Huelva, i concretament a la zona de municipis maduixers de Lepe, Cartaya, Moguer i altres.

Al finalitzar l'any 2001 publicàvem l'estudi monogràfic sobre la *Recol·lecció d'oliva a la província de Jaén: Programes de suport per treballadors temporers*. A diferència dels dos anteriors aquest era un Informe de contingut general, no específic d'habitatges ni dedicat només a immigrants estrangers, on vam efectuar l'estudi de 3 campanyes agrícoles oliveres i vam estar als "tajos", als habitatges o infrahabitatges que ocupaven; vam visitar les guarderies temporeres i la xarxa d'albergs de primera acollida.

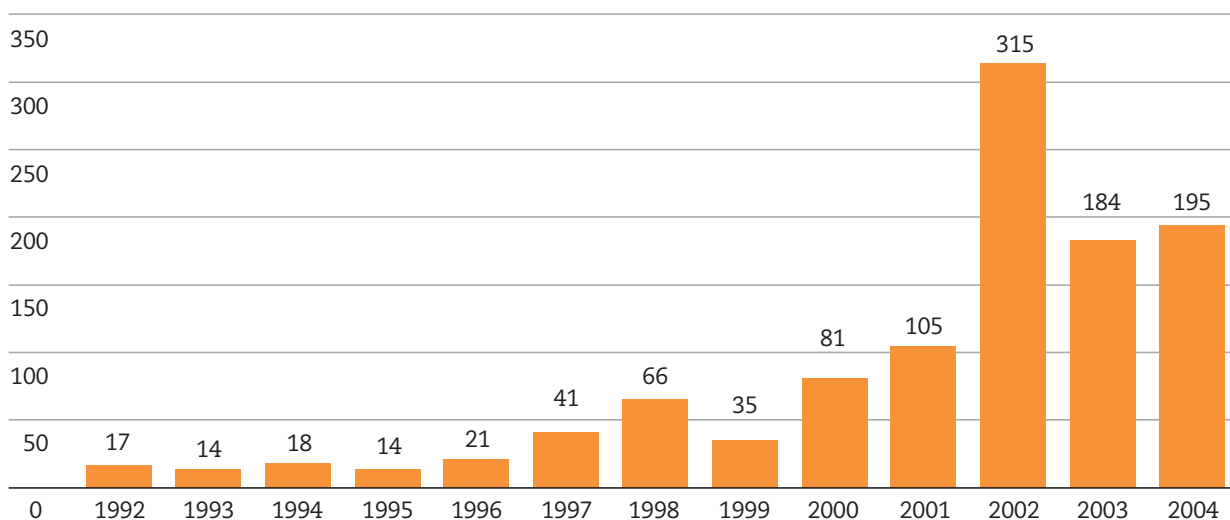
Posteriorment, i en aquesta línia de realització d'informes especials a què d'alguna manera ens obliga l'impacte permanent de la immigració a Andalusia, n'hem anat realitzant d'altres tan dis-

pars pel que fa als destinataris i la problemàtica com els de *Menors immigrants a Andalusia*, del gener del 2004, *La Incidència de les drogues a la població immigrant i estrangera comunitària*, del juliol del 2004, o el darrer publicat fins ara: *Immigració a la província de Granada*, del gener del 2005, informes l'extensió dels quals, peculiaritats i diversitat temàtica m'impedeixen resumir-ne les dades i conclusions extretes en ocasió de la seva elaboració.

Ja per acabar voldria mencionar que, a efectes purament estadístics, vam tramitar, el 1992, 17 expedients relacionats amb la matèria d'estrangeria, per 195 que van tramitar-se l'any 2004, amb una tendència de constant creixement, ja que, si bé l'any 2002 van assolir-se els 315 expedients, 175 responien a un succés puntual del mes d'agost d'aquell any que probablement tots recordaran: el tancament massiu d'immigrants a la Universitat Pablo Olavide de Sevilla, en què aquest Defensor va tenir un protagonisme tan poc cobejat com, finalment, indiscutible.

L'impacte de la immigració a Andalusia i, per tant, sobre aquesta Defensoria ha estat tan considerable que ha suposat per a nosaltres la realització d'un gran esforç de treball, estudi, intervencions i mediacions que, d'altra banda, veig dia rere dia recompensat en comprovar que podem retornar a la societat andalusa, inclosa, per descomptat, la població immigrant que en forma part, el nostre profund coneixement d'un tema sobre el qual ens hem convertit en un referent obligat.

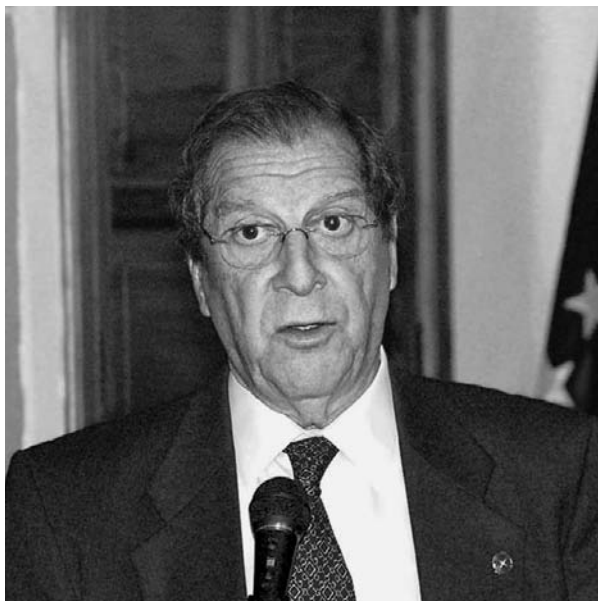
Evolució del nombre de queixes d'estrangeria 1992-2004



Any 2002: de les 315 queixes, 175 corresponen al tancament a la Universitat Pablo de Olavide (Sevilla)

1.3 SITUACIÓ ACTUAL DE LA IMMIGRACIÓ A LES ILLES CANÀRIES

MANUEL ALCAIDE ALONSO



- Diputat del comú des del 16 de gener de 2002.
- Llicenciat en Dret per la Universitat de La Laguna.
- Lletat al Jutjat de Primera Instància i Instrucció de Boltaña (Osca), al d'Icod de los Vinos (Córdoba), al de Fuenteovejuna i al de Villa de la Orotova (Tenerife).
- Integrant del Cos de Magistrats de Treball des de 1973. El seu primer destí com a tal va ser la Magistratura de Treball núm. 1.
- Professor de Dret Processal Laboral a l'Escola de Graduats Socials de Santa Cruz de Tenerife. Nomenat professor associat de Dret Laboral a la Universitat de La Laguna (1985).
- President del Tribunal Superior de Justícia de Canàries (1993).
- Condecorat amb la Creu d'Or del Col·legi Nacional de Graduats Socials i Diplomats en Relacions Laborals, la Medalla d'Or del Col·legi de Graduats Socials de Las Palmas de Gran Canària i el Collar de l'Ordre de les Illes Canàries.

Sembla mentida que no ens acostumem als fenòmens migratoris. La humanitat ha emigrat des que el món és món; els fluxos migratoris sempre s'han produït com a conseqüència de les devastacions als territoris, de la fam, de l'ansia d'aconseguir El Dorado. I encara no hi estem acostumats; fixin-se que les paraules que hem dit es troben entre la sorpresa i la por davant el fenomen de la immigració que actualment suportem.

Quan parlem de números es quan ens adonem que aquesta és una realitat enorme. En un informe de l'Organització de les Nacions Unides s'exposa que el número d'immigrants a escala mundial l'any 2000 va arribar a 175 milions de persones i la major part d'aquest flux migratori ha vingut a la vella Europa; dins d'Europa, possiblement, un dels països més afectats per això és Espanya.

Amb les darreres regularitzacions que s'han produït, segons l'Agència Oficial de Notícies, el gener de 2004 vivien a Espanya més de 1,6 milions d'immigrants. Però, per exemple, un altre informe de Comissions Obreres parla de 2.700.000 immi-

grants, i altres informacions no oficials parlen de 4 milions: no sabem quants immigrants tenim a Espanya.

L'altre dia em vaig sorprendre perquè el ministre d'Economia, el senyor Solbes, deia que, per començar a estudiar el nostre règim econòmic, el primer que cal fer és concretar el nombre d'habitants que tenim, quins són els que produeixen, quins són els passius i què s'ha d'incentivar. Per tant, de moment resulta impossible conèixer quants immigrants hi ha.

I el fenomen que realment a nosaltres, a Canàries, ens afecta més directament per un sentiment tràgic, és el de les pasteres. Però realment el fenomen migratori que és produeix més és el de la població sud-americana i, fins i tot, de la del centre d'Europa; són els que venen per aeroports, normalment, i s'hi estableixen. El de la pastera és això, la tragèdia, el moment, perquè després aquests senyors desapareixen, en quaranta dies els reintegren als seus països o els distribueixen per la península o altres llocs.

A les Illes Canàries, l'any 2003 van expedir-se 12.555 permisos de residència; van ser retornats 13.330 immigrants. L'any 2004 van concedir-se 11.149 permisos i va expulsar-se a 10.597 persones. L'any 2005 ha disminuït l'entrada i anem pels 2.690 permisos de residència concedits i un total de 1.166 devolucions d'immigrants.

A les illes Canàries, l'any 2002 els partits polítics van arribar a un pacte on assumien el deure ètic d'afrontar la immigració irregular des del respecte i la defensa dels drets de les persones immigrants, especialment perquè són víctimes de la desigual distribució de la riquesa al món i per l'engany a què són sotmeses per organitzacions de contraban i tràfic d'immigrants. Paraules molt boniques, molt ben intencionades, però buides, perquè seguidament les forces polítiques han estat incapaces de realitzar una política comuna i coordinada per resoldre el problema de la immigració.

La societat espanyola s'ha modificat. Tenim aproximadament quatre milions d'immigrants, amb la qual cosa el context de les nostres vivències és diferent; vivim el mestissatge i ens hem d'acoblar i entendre. Hem d'afrontar-ho directament com correspon. Però aquí és plantegen dos problemes: per una banda la situació de l'immigrant, i per l'altra la situació del que rep a l'immigrant, que també té els seus drets. Per això, en la defensa dels drets d'uns i altres, els ombudsman tenen molt a veure; els ombudsman no han de realitzar la defensa dels drets, sinó denunciar la pèrdua o l'incompliment dels drets fonamentals.

He d'advertir que, d'acord amb l'article 149 del text constitucional, l'Estat és el competent absolut pels temes de nacionalitat, immigració, estrangeria i dret d'asil. Per això, nosaltres, el *Diputado del Común*, no entrem en l'estudi ni en els problemes de la immigració, perquè aquests queden reservats al Defensor del Poble.

Hem d'evidenciar els efectes d'aquesta immigració respecte a una sèrie de competències que s'han traspasat a Canàries, al Govern autònom: habitatge, educació i sanitat entre d'altres. I aquí és on realment és planteja el problema. En un territori fragmentat com és Canàries, amb un territori escàs. Canàries té 1.800.000 habitants distribuïts en set illes, amb una densitat de població molt alta; tant Tenerife com Gran Canària són illes que superen el mig milió d'habitants, que pel seu territori és excessiu.

La integració dels immigrants és molt difícil. Arriben amb expectatives de destí, però no tothom que ve es troba preparat; encara s'ha de reconèixer que els que emigren són normalment els més poderosos i els més forts de les zones d'expedició.

L'allotjament dels immigrants el tenim molt malament. A Canàries no s'han fet inversions al respecte. L'immigrant viu, normalment, en locals amb un gran amuntegament i poca higiene, en llocs allunyats perquè són més barats però que tenen una gran dificultat, i és la de no poder sobreviure amb placidesa. A més, s'amaguen com a conseqüència de la seva situació irregular.

El Govern de Canàries no ha afrontat el tema de l'habitatge, però he de reconèixer que el Govern central tampoc no ha donat el seu suport al Govern de Canàries per efectuar aquestes inversions necessàries. Tinc notícies que la comunitat de Madrid ha fet inversions en el tema de l'habitatge dels immigrants. El nostre desig seria que és creessin "llars de benvinguda" on s'establissin relacions entre els consolsats dels països dels ciutadans que s'hi troben, les autoritats nacionals i les ONG que estiguin disposades a col·laborar en aquest sentit, per, transitòriament, cercar llocs i posar-los en condicions de poder mantenir dignament a aquests immigrants que arriben.

Pel que fa a la feina, allò normal és l'aprofitament de la situació irregular de l'immigrant per pagar-li salaris baixos. Espero que, amb la nova regularització que s'ha fet i els nous permisos que s'han concedit, l'immigrant pugui tenir la feina desitjada. Però, podrem donar a Canàries feina a tot els que hi són? Pensin que Canàries sempre ha estat una terra d'emigració; ha emigrat molt canari a Cuba, a Venèçuela, a l'Uruguai i a l'Argentina. Avui estem rebent a molts cubans, veneçolans i, per tant, molts dels que van emigrar durant aquella època i els seus fills retornen ara a Canàries. Això produeix uns efectes molt durs en la nostra convivència.

En l'ensenyament, per exemple, també tenim els mateixos problemes de manca d'escoles, perquè les que hi ha s'han omplert; ho han fet les públiques i les escoles concertades amb l'Estat. I aquí hi ha un greu problema per disposar de plaça als centres, fins i tot pels nacionals que hi viuen actualment.

L'educació de l'immigrant ha de ser una educació específica. L'immigrant que és americà, amb una cultura similar a la nostra, amb el mateix llenguatge, s'adapta. El problema es troba en els nois estrangers: especialment el marroquí i el sahrauí, i els que vénen de l'Àfrica subsahariana. I es aquí on s'intenta d'alguna manera donar solució al problema: posem professors i duem a terme el protocol normal de recepció i escolarització de l'alumne: acollida a l'aula, integració al seu grup i escolarització a llarg termini.

Però el greu problema que tenim és el dels menors immigrants no acompanyats. I diria més: el pro-

blema que a Canàries tenim és el del menor, en general, perquè la llei penal del menor no ha estat desenvolupada de manera adient, ni amb mitjans materials, ni amb mitjans humans. Del problema dels immigrants no acompanyats els en donaré xifres, perquè, des del meu punt de vista, és vertaderament terrorífica la situació en què ens trobem.

Per exemple, l'any 2004 es va comptabilitzar l'arribada de sis-cents menors, quatre-cents dels quals van ser internats en centres d'acollida immediata. D'aquests quatre-cents, ja hi ha dos-cents desapareguts que no sabem on paren. Com als centres d'acollida no se'ls ha posat un reglament per a controlar disciplinàriament la seva vida sinó que se'ls deixa en llibertat ja que es diu que no estan condemnats ni subjectes a mesures judicials, campen, surten i entren del centre quan volen i, per suposat, desapareixen. Tràgic. Setanta d'aquests nois es troben complint mesures judicials de condemna per delictes, en general greus.

Aquest és el nostre gran problema: els menors. Avui, tràgicament, he rebut la notícia de la mort d'una menor i de l'existència de dos més en estat greu per les cremades sofertes com a conseqüència d'un incendi en un centre de mesures judicials. Això és un dia rere l'altre, i no ho podem controlar.

La funció dels defensors autonòmics no serveix en aquestes matèries perquè hem denunciat, per activa i passiva, la situació d'aquests centres de menors i el Govern no ha fet res. Hem dit que no poden estar en centres de compliment de condemnes, no poden estar funcionant amb ONG, perquè no sabem la seva entitat. Necessitem funcionar, necessitem personal adient per poder desenvolupar la vida d'aquests menors.

No obstant, també cal dir que l'actuació dels defensors autonòmics, les seves queixes puntuals, són normalment admeses i podem resoldre molts d'aquests problemes. Intentem suggerir i recomanar. Ara, amb el canvi de govern, sembla que traslladaran a una altra conselleria l'execució de les mesures judicials d'aquests menors, per la qual cosa s'integrarà dins l'àmbit de la justícia.

També estic d'acord en què són diferents els informes anuals, que potser no serveixen per molt; que els informes especials semblen tenir més atenció i és on es poden acollir mesures més importants per aquesta matèria.

I, finalment, estic també d'acord en què la mediació és molt perillosa pels defensors autonòmics. La meua última intervenció en aquest sentit va ser a la vaga de fam dels bombers. Les parts implicades, que eren el *Cabildo* i els bombers, van demanar la mediació del *Diputado del Común* i juntament amb el cap d'inspecció de Treball vam participar en les converses. Allò va ser dramàtic perquè, a mesura que avançava el diàleg, es comentava per telèfon: "Ha caigut un bomber mort de fam". I vam fer un desenvolupament de quatre punts durant quatre dies seguits, perquè comencessin a parlar. Van acceptar el tema, van abandonar la vaga i, ara, totes les setmanes negocien per signar un conveni col·lectiu i, quan no es posen d'acord, truquen al *Diputado del Común* i al cap de la inspecció perquè els solucionem el problema del conflicte col·lectiu.

Els Defensors autonòmics no estem per això, hi ha d'haver persones encarregades d'intervenir en aquesta mediació. Sobretot en aquest cas, perquè va sortir bé; però si hagués sortit malament, el desprestigi per la institució hauria estat terrorífic.

DEBAT: L'IMPACTE DE LA IMMIGRACIÓ EN L'ACTUACIÓ DE L'OMBUDSMAN

MODERA: I. Sra. Dolors Comas d'Argemir i Cendra, presidenta de la Comissió del Síndic de Greuges, del Grup Parlamentari ICV-EA.

- **Intervenció de Fernando García Vicente** (justícia d'Aragó)

Primera consideració. Els defensors del poble hauríem de denunciar una cosa que resulta molt difícil per als governs, d'esquerres o de dretes, nacionals o de la Comissió, i que a més és un problema moral previ. Hi ha 1.500 milions de persones al món que viuen amb un dòlar diari; totes les vaques de la Unió Europea tenen dos dòlars diaris de subvenció. Mentre al Marroc les dones no cobrin tres dòlars hi haurà emigració, una emigració forçada per la subsistència. A mi em sembla immoral parlar de globalització industrial i excloure la globalització agrícola, que és amb allò que els països poden competir.

Segona. Em sembla molt important l'ensenyament i per això nosaltres hem estudiat amb tot detall, dins la nostra Comunitat Autònoma, moltes qüestions relacionades amb aquest sector i n'hem elaborat un informe. De les dades que ha donat el professor Aja, es veritat que, si les mirem en el seu conjunt, hi ha més immigrants en els centres públics que en els concertats i, sobretot, que això es dispara en el món rural perquè la immigració entra fonamentalment, al menys en el cas d'Aragó, en aquesta zona on no hi ha centres concertats.

Hem seleccionat els vuit centres de Saragossa que tenen més alumnes emigrants –més del 58 per cent– i els vuit que en tenen menys –menys del 3 %–. La influència del barri en aquest cas és decisiva, en ambdós casos. Per exemple, determinades ètnies –els gitanos– mai van a un col·legi on hi ha uniforme, i això explica que a dos-cents metres n'hi hagi un on la proporció sigui superior.

Una tercera consideració. Estic d'acord amb el que ha dit Manuel Alcaide, que no pot ser que les ONG s'ocupin de regentar centres d'internament o de reeducació. Però és que crec que en aquest tema la tasca de les ONG des del punt de vista assistencial

és molt important. Hi ha un centre a Saragossa que té uns cinc-cents anys, i que s'anomena “el Refugio” que a més funciona a partir dels diners que la gent voluntàriament dóna; m'explicaven que fa cinquanta anys que no compren ni oli, ni pa. Fa quinze anys, un psiquiatra va fer un estudi del centre que constatava que dues terceres parts dels que estaven allà tenien una malaltia mental severa; avui, aquestes dues terceres parts són emigrants. I, per què acudeixen allà els immigrants i no van a altres centres municipals? Perquè l'immigrant en situació d'il·legalitat, que no té papers, té por a entrar en contacte amb el món públic, perquè pensa que per aquesta via es descobrirà la seva situació.

Per això crec que, per a situacions extremes, aquestes ONG sí que compleixen una funció que s'ha de defensar, encara que també és cert el que s'ha dit del control i jo ho comparteixo.

- **Intervenció de Rafael Ribó** (síndic de greuges de Catalunya)

Voldria entrar frontalment en un concepte que ha posat l'Eliseo damunt la taula que em sembla fonamental: l'eficàcia. He dit que era el novell dels defensors autonòmics de l'Estat espanyol, i estic convençudíssim de l'enorme eficàcia de la institució, també en el tema d'immigració, on no tenim competències; i voldria parlar tan telegràficament i tan provocadorament com s'ha expressat l'Eliseo en aquest sentit.

No tenim competències i crec que som enormement eficaços. M'explico: Eficàços, per mi, no vol dir resoldre un tema en qüestió d'hores ni en qüestió de dies, sobretot si no separem els plans conceptuals. En temes d'interculturalitat l'eficàcia seria de generacions, per a tothom. O sigui, per convèncer la gent dels oratoris o de la diversitat

religiosa, per a això caldrà generacions, com veiem a França amb la guerra del xador i amb moltes altres coses. Qui vulgui ser eficaç en aquesta qüestió s'equivocaria amb una mesura legal. Les coses tenen molt més fons. I, en aquest sentit, el que m'amoïna en quant a l'eficàcia és com podríem ser eficaços per combatre la reacció egoïsta de la població que diu: "La culpa, la té l'immigrant. No em donen el pis de protecció oficial; és per l'immigrant. Els meus fills no poden anar a l'escola; és per culpa de l'immigrant."

En canvi, en coses molt més concretes i molt immediates hi ha eficàcia. Primera argumentació en favor d'aquesta afirmació inicial: al Palau del Marquès d'Alfarràs, del Síndic de Greuges, hi arriben moltíssimes queixes d'immigrants; si no fós-sim eficaços, no hi arribarien.

Hi arriba una cascada de documentació d'immigrants, tot i que molts d'ells han estat informats pels corresponents bufets d'advocats que no tenim directament competències legals. I he de dir –i amb un gran mèrit d'un equip esplèndid que m'he trobat al Palau del Marquès d'Alfarràs– que amb el telèfon, amb la quotidianitat de la gestió, es resolen una gran quantitat de problemàtiques humanes. I a vegades no en qüestió d'hores ni de dies, però amb una eficàcia que m'agradaria que fos en els taulells de les administracions.

D'això en diria eficàcia passiva, perquè ens arriba. Però també hi ha eficàcia activa, com per exemple en pronunciar-se sobre el Reglament. Això, com s'ha fet des d'Andalusia o des de Catalunya, va ser una gota més perquè un bon dia fins i tot el Defensor del Pueblo digués: "s'haurien de canviar els requisits d'empadronament", i el Govern va acabar canviant els requisits de l'empadronament a la regularització excepcional que hi va haver fa poc. O el que ha passat amb el centre de la Verneda.

I, per últim, hi ha una ineficàcia competencial molt gran en els defensors, però també en els governs. En tota la problemàtica dels menors no acompanyats, en el seu punt més bèstia, que és la repatriació, aquí som absolutament ineficaços. Però ho som nosaltres i els governs autonòmics, perquè malgrat que l'ordenament legal els dona una sèrie de competències per tractar el menor immigrant no acompanyat, si es decideix repatriar-lo, aquí com a màxim és fa un petit informe, però no es té en compte la recomanació per a l'estudi en el lloc d'origen, quin tipus d'acollida, etcètera. És a dir, que és una ineficàcia producte de la incompetència del marc legal, tant en la comunitat com en el defensor corresponent.

O els consolats. En aquest cas diria, fins i tot, que la incompetència és del Govern espanyol. És a dir,

el caos que avui hi ha al servei exterior espanyol, que produeix un problema bastant important a la immigració, demostra aquest tercer pla, però ja és la ineficàcia col·lectiva, i entraria en un discurs que connecta també amb Schengen i amb moltes altres qüestions que ens desborden en els nostres debats.

- Intervenció d'Antoni Martínez (defensor local)

El discurs del senyor Eliseo encertava plenament en el seu diagnòstic. De vegades quan escolto els debats, tinc la sensació des d'una pràctica molt quotidiana o molt simple, com si hi hagués una gran fractura entre el debat conceptual, teòric, de la immigració, que existeix, que hi és, i el que passa a la realitat de les ciutats o dels barris. En el sentit que aquesta discussió queda molt lluny dels efectes reals, que també els ha anomenat, però que justament és en la quotidianitat on s'evidencien.

Pel que fa a immigració, a la Costa Brava, per exemple, les colònies de persones centreeuropees que han vingut aquí en jubilar-se no comporten cap problema. El conflicte sorgeix a molts pobles i moltes barriades petites, sobretot, en temes d'escolarització, per coses concretes i per competència directa. És difícil, per a un ciutadà de qualsevol barriada de Catalunya, de Barcelona o de qualsevol ciutat, mirar una llista d'admesos exclosos, o de beques de menjador i veure uns cognoms i no veure'n d'altres. És un aspecte en què no s'ha garantit la suficient dotació econòmica per cobrir determinades necessitats i per això es genera un conflicte directe i brutal entre la població, que se sent agrèdida i que culpa l'immigrant.

Els grans oblidats són els municipis, que són els que tenen menys competències. No obstant, a la seva quotidianitat han de resoldre conflictes o donar prestacions socials. A les portes dels ajuntaments arriben famílies a les que han fet fora de casa seva perquè les han desnonat i no saben on dormir. I aquest ajuntament que tampoc té competències directes ni clares en habitatge, què fa amb aquesta gent?

En aquesta última perspectiva, i pel que fa a l'eficàcia: és limitada en totes les defensories i en les locals encara més. No obstant, s'està jugant un paper molt important a l'hora d'apropar realitats. El primer punt on s'ha d'aconseguir moure la cadena de l'Administració és l'Administració local, i està clar que és on el problema és pateix en la pràctica. Aquí feia referència quan parlava de les dues dimensions; si bé és cert que hi ha una dimensió molt conceptual, global, genèrica, del

debat de la immigració i la regularització; també ho és que en la part real i quotidiana els ajuntaments han de donar respostes i ni l'Estat està facilitant competències ni pressupostos a les comunitats autònomes ni les comunitats, per extensió, als municipis.

- Intervenció de **Maria Jesús Aranda Lasheras** (defensora del poble de Navarra)

Hi ha hagut una part positiva respecte a les competències dels defensors i la coordinació amb el Defensor del Poble i, simplement, vull dir que és veritat que estan sense resoldre moltes qüestions, però la societat avança. També la tasca dels propis defensors i defensores avança, perquè en això, precisament, estem, quan al menys som capaços d'establir mecanismes de coordinació entre nosaltres mateixos, qüestió que fa quatre anys no es donava. D'aquí anem traient aspectes que tenen a veure amb l'abordatge de les competències i, sobretot, amb l'eficàcia de la nostra tasca davant els parlaments i propis governs, que és on hem de convèncer perquè per a ells som magistratures de persuasió.

Centrant el tema en la qüestió de la immigració, simplement vull dir que, de la mateixa manera que passa amb la resta de temes, són privilegiats els que són capaços d'arribar a una institució com la dels defensors del poble a les nostres comunitats autònomes, donat que els ajudem en la tramitació de la queixa, la mediació, l'acció humanitària o qualsevol de les actuacions. I es cert que, en aquest sentit, són menys privilegiats els qui són més vulnerables i són incapaços d'arribar a la nostra institució. Però això no només passa amb els immigrants, sinó que succeeix també amb qualsevol de les persones o col·lectius que tenen problemes a les nostres societats.

Respecte el tema de l'educació, dues qüestions, simplement. En matèria d'educació a Navarra vam fer –la Defensora del Poble–, a partir de la queixa concreta que rebem d'un centre on hi havia una concentració d'immigrants poc habitual, una queixa d'ofici precisament per veure el tipus de concentració.

No tinc res més a afegir al que s'ha dit aquí, donat que és un fet que la xarxa pública suporta uns índexs de concentració d'immigrants absolutament cridaners davant els que ha de suportar un col·legi concertat, privat, a dos-cents metres de distància i que té un 4%, un 3%, un 5% d'alumnes immigrants. I si bé és cert, com deia el justícia, que el col·lectiu de gitanos no vol acudir a centres on portin uniformes, també és cert que els immi-

grants de països llatinoamericans que tenen la seva religió a gala i que, per tant, els portarien a centres religiosos concertats, no ho poden fer perquè no tenen mitjans. A Navarra hem aconseguit que, al menys, a través de l'informe i de les recomanacions que van fer-se des de la institució a les comissions d'escolarització es tingués en compte la concentració registrada en aquests centres perquè es dispersés. És veritat que s'han donat alguns passos, però queda, lògicament, molt terreny.

I l'altra qüestió són els plans integrals. A Navarra hi ha un pla integral sobre la immigració. Es troba molt ben dissenyat, i el problema es que a la seva execució es falla de manera força estrepitosa en aspectes concrets, sobretot en l'existència de recursos, el control i l'avaluació del propi pla.

- Intervenció d'**Eliseo Aja Fernández** (catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona)

Efectivament, el diàleg podria ser molt llarg i, a més, entre comunitats autònomes hi ha enormes diferències. D'entrada, pel que fa al percentatge de població immigrant. Després, pel que fa referència a institucions. El País Basc, amb els seus ben dotats territoris històrics, té una situació molt diferent a altres comunitats autònomes, per diferents raons; o els cabildos a Canàries i, fins i tot, una comissió bilateral especial que tenen amb el Govern central sobre immigració. És a dir, les situacions són molt diferents a cada comunitat autònoma. Estem preparant un llibre sobre immigració i comunitats autònomes i tinc col·laboradors que m'estan proporcionant moltes dades de moltes d'elles; ells tenen el mèrit de conèixer què està passant i és realment impossible tractar-ho tot.

Només un parell de reflexions. En primer lloc, tot i les diferents xifres, està clar que hi ha en aquests moments més de dos milions d'immigrants legals, amb permisos de residència; immigrants que són treballadors extracomunitaris que vénen amb les seves famílies per obtenir una feina, o una feina millor. És a dir, no són turistes, no són alemanys que s'instal·len a la costa, perquè això és una altra cosa, no són immigrants.

I, acabat el procés de regularització, no sé quina és la política del Govern. Si vostès la saben, expliquin-la. Hem estat tots aquests anys molt pendants de l'entrada, i no hem estat pendants de les persones que es troben aquí. Aquest és el gran dèficit, igualment, de les comunitats autònomes on molts plans d'immigració estan fets de cara a la galeria; no són seriosos.

És a dir, primer gran problema tenim una part molt important de la població –un 8%– del nostre Estat, de la nostra societat, que no rep les respostes adequades. En sectors que abans he esmentat i no tornaré a explicar, però també en d'altres. Per exemple, estem tots sotmesos a la mateixa constitució, però les lleis tendeixen a separar sistemàticament els drets; s'escatimen, han regatejat els drets als immigrants.

Els recordo la primera Llei del 85, però parlem de la 8/2000, que encara té recursos pendents davant el Tribunal Constitucional. O parlem del que ni tan sols s'ha plantejat: la tutela judicial efectiva, article 24 de la Constitució, és el dret més emprat davant el Tribunal Constitucional pels espanyols amb molta diferència. La tutela judicial efectiva no es respecta pels estrangers, perquè poden ser expulsats tranquil·lament sense poder acudir a un jutge. En la major part dels casos succeeix així. Els centres d'internament estan funcionant amb uns criteris que no responen al principi de legalitat, perquè el jutge que els ha de controlar no pot controlar-los, és impossible. El criteri mateix de la Llei és impossible de realitzar. No hi ha cap jutge que pugui definir per la pinta si aquell senyor es pot escapar o no es pot escapar, únic criteri que s'ha d'utilitzar per enviar-lo o no a un centre d'internament. I després està a sis-cents quilòmetres, per la qual cosa el control del jutge és impossible.

Com és possible que hi hagi un 8% de la població que no participa en l'elecció dels governants que fan les lleis que els afecten a ells i els impostos que paguen? Aquests són els problemes; són els problemes dels que estan aquí i estan poc treballats.

En segon lloc, per acabar, la qüestió dels defensors i el problema de l'eficàcia. No entraré en la polèmica ja que és un tema de grau. D'acord amb això depèn de com mesuram l'eficàcia. Hi ha coses que sí, hi ha coses que no. De les que no, estic segur que el síndic Ribó estarà d'acord amb mi: hi ha una llei del 1992 que situa tres confessions religioses pràcticament a la mateixa alçada que l'Església Catòlica. Per exemple, estableix textualment que "als municipis existirà un cementiri pels membres d'altres confessions o religions diferents a la catòlica i, si no, existirà dins del cementiri com un apartat especial". S'ha de fer un bon informe. Convido als defensors a que examinin si els municipis estan complint aquesta norma i tantes altres.

Però el problema no és aquest. No intento dir això, no intento posar l'eficàcia en aquests termes. La poso en el següent: els problemes són tants i tan seriosos que és impossible que es tractin tots i per tant suggereixo prioritats.

Per exemple, hi ha problemes comuns a tots. A l'Aragó és diferent pel caràcter rural, en gran part, de la immigració, és cert, com és diferent la població a Cartaya, on hi ha una excel·lent experiència. Anem a prescindir dels casos particulars. És evident que el problema de l'escola, de la concentració; el problema de l'habitatge; el problema de la sanitat, en bona part; els problemes de culturalitat, que es poden abordar immediatament són de tal magnitud que cap denuncia de cap defensor del poble servirà perquè es tractin. Es tractaran per altres vies perquè són massa importants.

Per tant, suggeriria que per aquests problemes bàsics i tan importants es busquessin mitjans d'actuació comuns. Més potents? A l'uníson? Amb el defensor del poble? No sé com, però és evident que són problemes massa greus per qualsevol –amb això no estic fent cap desmereixement a l'enorme tasca positiva que fan els defensors, en tot cas no ho pretenc en absolut– mentre que sí que existeixen altres qüestions que poden ser millor utilitzades.

Va cridar-me l'atenció una recomanació que dirigia (crec) la defensora de Castella-La Manxa sobre l'empadronament, a un municipi concret: que no haurien d'exigir per empadronar requisits que no demana la llei, com per exemple el visat. El municipi en qüestió estava rebutjant l'empadronament dels immigrants que arribaven una condició que la llei no preveu. L'acció té una gran eficàcia directa, perquè com a mínim posa en un dilema a l'alcalde que estava realitzant una actuació il·legal. Però és un tema que a més afecta tota la resta de municipis, que a més totes les associacions d'immigrants de seguida veuran, sabran i utilitzaran.

Aquesta és la típica actuació concreta, aparentment nímia, que pot tenir una enorme eficàcia. És el tipus de qüestions que intentava plantejar, de vegades, petites actuacions poden tenir un gran efecte i en canvi grans plantejaments tenir-ne poc. Segurament no ho he expressat bé, en tot cas, espero que salvin la meva bona voluntat.

- Intervenció de **José Chamizo de la Rubia** (defensor del poble andalús)

En el tema del municipi, l'ajuntament i el finançament de recursos tenim un problema perquè quan hi ha l'aparició d'un nombre important d'immigrants la beneficiària també és la gent del poble.

El ponent d'Almeria té una de les rendes per càpita més altes del territori nacional i els alcaldes no paren de demanar més recursos. Això com-

porta un enriquiment de la seva població. I aquí s'hauria d'introduir un element de seny, em sembla que la solidaritat econòmica també hauria de venir dels empresaris. El que no poden fer és no construir habitatges, ni pagar el salari, i només obtenir beneficis.

Moltes vegades la comunitat autònoma no compleix, però és que tampoc els municipis compleixen amb altres deures. Són molts milers de milions d'euros que es mouen, per exemple, al ponent d'Almeria. I, com viu un gran sector de la població! I, com viu l'altre sector, encara sota plàstics i amb quatre pals! Hi ha ajuntaments que per suposat no tenen una bona situació econòmica, se'ls ha d'ajudar, però també n'hi ha d'altres que són beneficiaris. Roquetas de Mar, per exemple, no el coneix ningú en deu anys. I, El Ejido, a banda de l'alcalde, allò no ho coneix ningú, perquè és un empori de riquesa. I el mateix està passant a la zona maduixera.

Com han de repercutir tots aquests diners que es mouen a la societat i als serveis pels immigrants? Aquesta és la qüestió i aquest és el debat. A Cartaya s'està fent d'una manera més o menys sostenible i sostinguda, però en molts altres llocs no. Allà hi ha gent guanyant moltíssims diners i altres vivint pobrament i sense recursos.

- Intervenció de **Manuel Alcaide Alonso** (diputat del comú de Canàries)

Vull aclarir que no sóc contrari a les ONG. Sóc contrari a les ONG sense control als centres de reforma. Vam tenir la oportunitat d'estar a Quito, Equador, veient un centre de reforma regit per una ONG religiosa que era realment exemplar, increïble el sistema de programació. Però les que existeixen a la meua terra no funcionen a efectes de les institucions de reforma. En l'altre sentit estem molt d'acord.

Comprenc que tot aquest món del que ha parlat Eliseo Aja és veritat. Queden molts punts per tocar, però el Defensor del Poble normalment es mou per la queixa que es presenta puntualment. Per això l'animo a que presenti queixes també perquè nosaltres puguem desenvolupar els mitjans. M'estan parlant de problemes de sanitat, d'educació, però hi ha problemes de famílies nombroses a les que per exemple els han tret l'augment en el transport aeri, perquè ja no hi ha línies regulars. Per què surt? Perquè hi ha algú que es queixa; sinó es queixa, no hi ha solució.

Per tant, els animo a tots a que vagin als defensors, tant de l'Estat com autonòmics, amb els seus problemes. En la mesura del possible, molts es resolen, els puntuals. Els grans costa més.

**2. L'ENVELLIMENT DE
LA POBLACIÓ.
PRINCIPALS PROBLEMES
DEL COL·LECTIU I
VIES D'ACTUACIÓ
DE L'OMBUDSMAN**

PONÈNCIA MARC

2.1 L'ENVELLIMENT DE LA POBLACIÓ EN L'ACTUALITAT

MIQUEL VILARDELL I TARRÉS



- Catedràtic de Medicina de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), on també ocupa el càrrec de vicerector de Relacions amb les Institucions Sanitàries.
- Cap del Servei de Medicina Interna i Geriatria de l'Hospital de la Vall d'Hebron de Barcelona. Actualment també és president del Grup de Treball per a la Racionalització i el Finançament de la Despesa Sanitària.
- Llicenciat i doctorat en Medicina i Cirurgia per la Universitat de Barcelona (UB).
- Exdegà de la Facultat de Medicina de la UAB, exvicepresident de la Comissió Nacional d'Avaluació del Medicament i expresident de les societats catalana i espanyola de Medicina Interna.
- Integrant del comitè d'experts que va elaborar el *Llibre blanc de la gent gran amb dependència*, publicat pel Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya (2002).

Sóc metge de l'Hospital Vall d'Hebron i fa cosa de deu anys el meu equip i jo ens vam adonar que la majoria de gent que ingressava a les unitats de medicina interna superava els seixanta-cinc anys, és a dir, que més del 80 per cent dels nostres serveis estaven ocupats per gent gran. La situació va causar la reconversió d'un grup de professionals que van començar a dedicar-se de manera exclusiva a l'atenció d'aquestes persones per tractar de millorar la qualitat de les cures que rebien. D'aquesta manera vam especialitzar-nos en geriatria.

Què és l'envelliment? És una malaltia? L'envelliment no és cap malaltia, és un procés natural o fisiològic que converteix als adults sans en persones fràgils que poden posar-se malaltes per una petita infecció o caure amb més facilitat en un moment donat, perquè les reserves dels seus òrgans i sistemes han disminuït gradualment. Tot plegat ens fa ser més vulnerables davant qualsevol malaltia i, fins i tot, davant la mort.

El percentatge de casos en què el problema de l'envelliment és igual al problema que planteja una malal-

tia concreta és molt baix; generalment, la gent gran no dona més maldecaps que la gent jove o que els adults sans. El que representa un veritable problema pels metges i pels polítics es que aquestes persones hagin envellit malament i de forma patològica.

Hem de tenir en compte que la forma d'envellir té tres variants: l'envelliment amb èxit, l'envelliment usual i l'envelliment patològic.

Envellir amb èxit significa que la pèrdua de capacitats dels òrgans i dels sistemes es produeix de manera gradual, poc a poc i, de vegades, tard. Encara que aquest tipus és poc freqüent tots coneixem exemples de persones que als noranta anys són capaces de redactar un gran article, d'escriure un bon llibre o fins i tot de compondre una bona partitura de música.

Normalment envellim de forma usual, és a dir, veiem com les nostres capacitats van disminuint de manera progressiva i ens valem per nosaltres mateixos, no tenim massa problemes, no amoinem massa i no som dependents de res.

Ara bé n'hi ha d'altres que envelleixen precoçment, que essent joves comencen a tenir aquesta pèrdua de les capacitats dels seus òrgans i que, per tant, suporten el denominat envelliment patològic; un tipus d'envelliment en què aquestes persones poden fer-se mal i tornar-se dependents per una simple malaltia.

Al nostre país envelleix molta gent de forma patològica? La resposta és que no; aquest tipus d'envelliment només representa un 12% de població de més de seixanta-cinc anys. Quan parlem del problema de la gent gran hauríem de centrar-nos en aquest 12% i no pas en les persones que no donen maldecaps, que es valen per elles mateixes i no consumeixen recursos. Per tant, la primera qüestió que hauria de solucionar la classe política seria aquest percentatge, és a dir, hauria d'intentar reduir el nombre de persones que envelleixen de forma patològica.

Per què durant els últims anys la gent gran ha estat objecte de polèmica? En primer lloc perquè es pensava que el creixement de l'esperança de vida suposaria un eixamplament de la part superior de la piràmide de població, en detriment de la part inferior. Però durant els darrers anys hem detectat un increment de l'amplitud de la part inferior de la piràmide i tot sembla indicar que el fenomen migratori ha tingut molt a veure en aquest canvi. Però, malgrat això, el vèrtex està adoptant una forma molt més plana perquè creix el nombre de persones de més de 80 anys. I, per tant, és lògic que sigui una problemàtica política important ja que és tracta d'un grup de població que va en augment i té força en moments decisius.

D'altra banda el grup de persones de més de vuitanta-cinc anys va canviant. A mesura que envellim la diferència de població segons el gènere s'accentua, és a dir, cada vegada en aquestes etapes de la vida hi ha més dones i menys homes. Són molts els factors que poden incidir en aquest procés diferenciat d'envelliment: els problemes de tipus hormonal, problemes de tipus genètic, problemes ambientals i també algun de tipus social.

Però això tampoc no és positiu, en el sentit que si la dona té més esperança de vida o envelleix més que l'home no ho fa gaudint d'una bona qualitat de vida i això facilita l'aparició de malalties i processos discapacitants en un grau superior al que pot passar en el cas dels homes.

La mortalitat ha disminuït i s'ha allargat l'esperança de vida però, paral·lelament, no hem augmentat la qualitat de vida en els darrers anys. No ens hauríem de preocupar tant per allargar la vida, sinó més aviat per millorar-ne la qualitat.

Quan una persona es jubila encara li queda per endavant un tram de vida considerable. Segurament, anys enrere era inimaginable per a una persona de setanta anys saber que podia arribar a viure disset anys més. Però amb la jubilació els problemes no només seran d'ordre físic i orgànic, sinó que també s'haurà d'enfrontar a dificultats d'ordre social que marcaran els seus últims anys, de la mateixa manera que als elements econòmics i estructurals del seu entorn familiar.

Els polítics i els que ens dediquem al món de la salut teníem una altra preocupació. No només importa que sigui un grup de pressió important en un moment determinat, sinó que és tracta d'un grup que consumeix molts recursos sanitaris. I, evidentment, aquest 12% que envelleix malament consumeix molts recursos del nostre sistema públic de salut.

Les urgències dels hospitals se'ns omplen de gent de més de seixanta-cinc anys. Resulta difícil donar l'alta a un pacient que pateix d'envelliment patològic donat que alhora suporta diversos mals; a més, quan li dones l'alta, no se'ls pot enviar a casa seva ja que requereixen recursos alternatius; però en tenim pocs. Aquestes persones consumeixen un recurs hospitalari car, per això ens calen recursos socio-sanitaris que suposin un cost inferior al dels hospitals d'aguts amb què en aquests moments els estem tractant.

Es diu que han augmentat les urgències al nostre país, però la veritat és que el nombre d'urgències per dia no s'ha incrementat tant. Allò que realment ha canviat ha estat el tipus de malalt que hi va: és una persona gran amb pluripatologia, amb discapacitat i que requereix de recursos alternatius.

Pel que fa al consum de recursos val a dir que el 68% de la despesa farmacèutica total correspon a persones de seixanta-cinc anys en amunt. Quan revisàvem, a la comissió que jo presidia, el consum farmacèutic de receptes que no paguen res respecte de les que tenen el copagament en farmàcia i les receptes de persones actives, el resultat va ser que a casa nostra passem del 75% de no-copagament. Per tant això preocupa al polític i per aquest motiu ho poso damunt la taula: "Què hem de fer per reduir aquesta despesa farmacèutica de la gent gran?". És la primera pregunta i el primer repte, i ja parlarem de les estades hospitalàries, que també signifiquen un percentatge important ocupat per aquest envelliment patològic.

Existeix un tercer problema, com molt bé s'ha citat aquí: fa poc temps l'estructura familiar era patriarcal i en l'actualitat és nuclear; això juntament amb les barreres arquitectòniques i la positiva incorpo-

ració de la dona en el món laboral fa que sigui perillós que els avis puguin quedar-se a casa seva, tot i que moltes vegades viuen sols.

La mort de la persona que s'encarregava d'ells, home o dona, fa que el percentatge de vídues i vidus sigui realment important i que les llars unipersonals siguin ja molt nombroses: a Catalunya més del 20% de les persones grans viuen soles. Això vol dir que el dia que tinguin una malaltia, com que no es podran valer per elles mateixes, si no els proporcionem l'ajut domiciliari corresponent hauran d'ingressar en un servei sociosanitari o en un hospital. Tot plegat significa la incorporació en un estructura diferent i, per tant, suposa un valor afegit: la solitud.

Quan a aquesta gent els preguntes: "Vostè, on vol viure?", et contesten majoritàriament que volen viure a casa seva, que si tinguessin ajut voldrien continuar a la seva llar. Tant a les grans ciutats com al món rural, la gent gran es veu obligada a traslladar-se a centres residencials del seu entorn com a conseqüència de la recerca de feina per part dels fills i de la gent jove fora del lloc d'origen. Evidentment, aquest desplaçament afavoreix la solitud i les depressions característiques de les persones grans.

Quan preguntem a la gent de casa nostra si consideren que estan bé de salut, un percentatge elevat diu que sí; poca gent creu que la seva salut minva.

Tot això fa que quan la gent gran emmalalteix hagi de ser ingressada més vegades, que les seves estades als hospitals siguin més llargues, que necessitin més recursos alternatius, que consumeixin més fàrmacs i que per això s'utilitzin molt més les urgències i l'atenció primària.

La manca d'una atenció continuada en l'atenció primària és un fenomen que s'ha anat produint durant els darrers anys i que cal millorar. També és necessari que les àrees bàsiques de salut disposin de petites unitats d'emergència on aquestes persones puguin ser ateses degudament i que no només els grans hospitals ofereixin aquest servei. Si a això li suméssim un increment dels recursos alternatius, probablement aconseguiríem disminuir els ingressos als centres sociosanitaris i, per extensió, el cost d'aquests malalts.

Què cal per atendre la persona gran? Un metge sol pot fer-ne una valoració? La persona gran no pateix una única malaltia, sinó que en sol tenir diverses: les que patia de jove i s'han transformat en cròniques o les malalties cardiovasculars i neurovasculars que han contret a mesura que s'han fet grans. Aquesta situació va acompanyada de canvis psicològics com l'augment de la sensació de

soledat i de les depressions, l'increment dels problemes d'ordre social que comporta estar sol a casa o la falta d'interrelació amb la societat. Tots aquests factors juntament amb la mancança de recursos econòmics fa que la gent de més de seixanta-cinc anys hagi d'acudir a unitats especialitzades en què es pugui sotmetre a una valoració geriàtrica global.

Fer una valoració geriàtrica vol dir elaborar un procés diagnòstic multidisciplinari, on intervenen el metge, el psicòleg, el treballador social i el fisioterapeuta. Aquests professionals realitzen una avaluació de l'estat físic, psíquic i social del pacient per oferir un diagnòstic de conjunt que pugui definir els objectius d'intervenció integral. És tracta d'una idea fonamental que va publicar Rubinstein en el *New England*.

A Catalunya tenim unitats funcionals, les UFISS i els PADES, unitats funcionals interdisciplinàries d'atenció als hospitals i d'atenció als domicilis, juntament amb unitats de cures pal·liatives. Aquestes unitats avaluen físicament les activitats bàsiques de la vida diària, fan una valoració mental de l'estat cognitiu, afectiu, de la personalitat i dels aspectes socials.

Els professionals que duen a terme aquesta activitat han de saber treballar de forma interdisciplinària, la qual cosa no vol dir treballar junts, sinó més aviat significa treballar basant-se en uns objectius comuns per a la consecució dels quals cadascú ha d'aportar allò en què sigui expert i sempre subjecte a una finalitat comuna. El treball interdisciplinari no és fàcil de coordinar ja que les experiències disciplinàries són diferents; no obstant, sempre s'ha d'actuar des del respecte.

Entrem ara en el procés de l'envelliment. La gent gran té tres problemes: en primer lloc són fràgils i, en qualsevol moment, poden emmalaltir o es poden ferir per una caiguda; en segon lloc són persones pluripatològiques; i, finalment, aquests problemes els condueixen a una pèrdua de la capacitat de valer-se per sí mateixos, a entrar en el camp de la discapacitat i en el de la dependència.

Els professionals de la salut ens hauríem de preocupar de detectar quines persones són fràgils i quines tenen situació de risc. D'aquesta manera és podrien fer programes preventius.

Quan aquest malalt fràgil es trenca entrem en el camp del malalt geriàtric dependent que no es pot valer per ell mateix; és aquest el que consumeix molts recursos sanitaris. Els polítics que s'encarreguen de la salut s'han de preocupar que els seus professionals detectin el vell fràgil per evitar que caigui en la discapacitat.

Però, tenim marcadors de persona fràgil? Quina persona de més de seixanta-cinc anys podrien dir vostès que és fràgil?

En primer lloc, la persona que sap que pateix una malaltia crònica –que és hipertensa, que és diabètica– hauria de preocupar-se, perquè aquestes malalties són senyal de fragilitat. El segon marcador és la desnutrició. La gent gran, mal nodrida per la manca de peces dentals va per la via fàcil: ingereix molts hidrats de carboni, molts productes lactis, poca carn i poc peix, d'una banda pel preu i de l'altra perquè tenen serioses dificultats a l'hora de mastegar. Com a conseqüència d'això moltes d'aquestes persones que semblen grasses realment tenen poca massa muscular perquè mengen molts hidrats de carboni i poques proteïnes. Per aquest motiu deduïm que existeix una correlació entre la pèrdua de massa muscular i la fragilitat. Els professionals hem d'ensenyar a menjar correctament.

L'alteració social en l'entorn també representa un índex de fragilitat. Per la gent de més de vuitanta anys aquesta alteració, per exemple, és dona quan algun d'ells deixa de practicar una activitat física perquè s'ha ferit o directament ja no en practicava cap. El consell que es dona en tots els casos és que la practiquin.

Hi ha països amb recursos més minsos, a vegades criticats en determinats aspectes, que en l'àmbit de prevenció de l'envelliment patològic estan millor que nosaltres.

El que, de jove, té la desgràcia de començar a patir alteracions cognitives amb pèrdues de memòria és una persona molt més fràgil. També ho és aquell que prengui més de dos o tres medicaments al dia.

La gent gran té malalties diferents de les de la gent jove? No, té les mateixes malalties cardiovasculars i les seves complicacions: l'infart de miocardi, la insuficiència cardíaca i l'accident vascular cerebral, i, evidentment, el càncer; també pateixen caigudes, molt freqüents en la gent gran –se solen fracturar el fèmur. Són malalties que la gent jove també pot tenir.

La majoria de la gent que està en centres socio-sanitaris s'ha ferit, ha sofert un accident vascular cerebral, pateix d'insuficiència cardíaca, una demència o hi són perquè s'han fracturat el fèmur. Quan te'l trenques de jove no passa res, al cap d'un temps te'n vas a casa. Però de gran pateixes la denominada "cascada de la dependència": entres al centre per una fractura de fèmur i després, si ets un home, t'han de sondar perquè no orines correctament i, si hi estàs molt de temps, probablement tindràs una nafra per decúbit.

Es pot evitar això? Crec que sí. Què hauríem de fer? Coses senzilles, com ara programes de prevenció de caigudes per evitar les fractures.

Per què es produeixen tantes fractures? Fins ara, perquè les dones no feien prevenció de l'osteoporosi. A la persona que ara té més de seixanta-cinc anys ningú no li va dir en el seu moment que prengués calci, vitamina D, que prengués el sol, que caminés, que prengués llet o que mengés determinats aliments. Avui, per sort, hi ha programes de prevenció de l'osteoporosi.

La malaltia cardiovascular és la més important, cal corregir els factors de risc que la causen, és a dir, deixar de fumar, practicar exercici físic, millorar els hàbits dietètics, sobretot pel colesterol, controlar la pressió arterial i els nivells de sucre. La prevenció s'ha de començar a practicar als trenta anys i no esperar fins els seixanta, hem de corregir aquest procés d'envelliment patològic quan som joves, perquè potser quan siguem grans la malaltia vascular ja existirà i no hi serem a temps de solucionar-la.

El control del sobrepès és una altra mesura que pot ajudar a evitar l'envelliment patològic i la discapacitació. Diuen que una manera senzilla de saber si hi ha sobrepès és mesurar-se el diàmetre de la cintura a l'alçada melic. Hi ha risc, en el cas dels homes, si superen els 100 centímetres i, en el cas de les dones si superen els 80.

Pel que fa a l'osteoporosi, el més important és una dieta correcta, evitar l'alcohol i el tabac, i prendre suplementes de calci.

També s'ha de tenir precaució dins la llar. La gent gran ha d'evitar les barreres arquitectòniques, les catifes, objectes que entrebanquin amb facilitat i, sobretot, saber que poden caure si s'aixequen ràpidament perquè els baixa molt la pressió i tenen el mecanisme de control arterial deteriorat. La major part de les caigudes es donen quan una persona gran es desperta a la nit per anar al lavabo i s'aixeca ràpid; o bé, quan miccionen. Sabien vostès que hi ha un mecanisme vagal i que a vegades cauen a la tassa del wàter? També la gent que pren sedants viu situacions de risc perquè pateixen trastorns de la marxa.

Anar al podòleg i portar un bon calçat, a vegades, fa molt més del que podem fer la gent que ens dediquem al món de la medicina.

Els parlaré breument de les demències. Què podem fer amb elles? N'hi ha de molts tipus, però jo només els parlaré de la malaltia d'Alzheimer, i no hi entraré com a metge. El 22% de la població de més de vuitanta-cinc anys té aquesta malaltia. La

malaltia d'Alzheimer és una demència agenètica ja que menys de 2% dels casos la pateixen de manera hereditària. Per tant, quan algú diu: "Jo sé que tindrè aquesta malaltia, perquè el meu pare ja la tenia", evidentment això es pot comprovar però s'ha de tenir en compte que només aquest petit percentatge, aquest 2%, es troba dins del grup de la malaltia amb base genètica. Els casos restants són conseqüència de factors molt diversos. Se n'han esmentat molts, però nosaltres hem de corregir aquells que puguem: els factors mediambientals i els psicosocials.

Es diu que la gent d'un status social diferent té menys risc de patir aquesta malaltia. Probablement això té a veure més amb l'educació i amb el nivell de contacte social que no pas amb la quantitat de diners de què es disposi, sempre i quan tingués un mínim necessari per viure.

També s'ha esmentat en diverses ocasions que hi ha una correlació entre la formació i l'Alzheimer. La diferència no es tan gran entre la gent que té estudis primaris i la que ha anat a la universitat, però sí que ho és amb la gent que no té estudis, l'analfabet, que té més possibilitats de desenvolupar aquesta demència.

Per mi, el factor més important és la pèrdua de la motivació, la pèrdua de l'estímul per viure. Existeix una teoria que afirma que, quan la gent perd aquest estrès que provoca el treball, l'envelliment s'accelera i cada dia hi ha més teories amb evidència científica que reforcen aquesta afirmació. Per això s'ha d'anar amb compte amb la jubilació, un procés pel qual ens hem de preparar a consciència i que s'ha de portar bé.

També s'ha arribat a dir que l'estrès produeix la malaltia d'Alzheimer. No, l'angoixa que deriva dels problemes és el que la produeix, per exemple, la pèrdua d'un fill (sobretot en el cas de les dones) o la pèrdua del lloc de treball serien circumstàncies relacionades amb el seu desencadenament.

Tot i l'existència de factors mediambientals, gran part dels desencadenants depenen del caràcter d'un mateix. Hi ha personalitats amb predisposició a tenir la malaltia d'Alzheimer: la gent passiva que s'ho deixa fer tot. Hi ha avis a qui els fills, per fer-los un favor, els ho porten tot, fins i tot el compte corrent. Com que ho deleguen tot no saben què fer, es troben marginats dintre de la pròpia estructura familiar, perquè també aquí pot haver-hi soledat. I evidentment, la pèrdua d'aquest ambient social afavoreix l'aparició d'aquesta demència. La depressió és un factor que s'ha de diagnosticar precoçment i tractar perquè comporta una major alteració cognitiva.

El que més ha avançat en el món de l'envelliment són les polítiques de promoció de la salut. Els investigadors no han aconseguit trobar vida sense envelliment i tampoc, tot i la recerca, encara no es pot evitar el procés de la mort. Els gens que marquen el procés de l'envelliment són múltiples i tampoc ningú no ha estat capaç de canviar-los per tal que allarguessin més l'esperança de vida. Si s'ha allargat ha estat, precisament, per la realització d'una bona promoció de la salut.

Als països subdesenvolupats l'esperança de vida mitjana és baixa. No és tracta d'un problema de tipus genètic, és un problema de promoció de la salut. La dieta, l'exercici, evitar factors tòxics, diagnosticar i tractar precoçment malalties que hem tingut de joves per tractar de reduir la discapacitat i per corregir amb programes de prevenció els factors de risc són la solució al problema de l'envelliment patològic.

El model que hem de tenir a casa nostra d'atenció a la gent gran ha de ser un model integral, que tracti totes les necessitats de la persona, que reculli mesures en tots els àmbits, que estigui inserit en la comunitat i, sobretot, en el qual hi treballem de forma interdisciplinària. Aquest és el model d'atenció que a mi m'agradaria que existís, un model coordinat en tres nivells: atenció primària, hospitalària i sociosanitària.

A Catalunya la gent gran utilitza llits de convalescència en ser ingressada als hospitals d'aguts i no pot tornar a casa seva perquè necessita algunes setmanes per rehabilitar-se. Tenim llits de convalescència i per si no n'hi ha prou places de llarga estada. També tenim places de cures pal·liatives, però calen més places de convalescència i de llarga estada perquè, d'aquesta manera, s'aconseguirà reduir les estades als hospitals d'aguts, disminuirà la presència de malalts als serveis d'urgències i hi haurà menys despeses, perquè els de convalescència resulten més econòmics que els dels hospitals d'aguts. Per tant, hem de ser capaços de fer aquesta reconversió.

Pel que fa a les residències, que ningú s'esquinci les vestidures si, per exemple, una persona ha de portar els seus pares a un centre residencial. Cadascú ho ha de fer atenent les seves circumstàncies. Hi ha gent que no pot tenir els pares a casa seva per problemes estructurals de la mateixa feina. Catalunya té centres residencials però pocs que pertanyin al sistema públic, per això en calen més. Aquest és un recurs car i limitat i, per tant, hem de desenvolupar la cobertura del servei d'ajut a domicili.

Probablement hem de treballar per oferir més atenció domiciliària, més suport a la llar, perquè la

gent vol estar a casa seva, vol morir allà. No tenim recursos suficients per poder institucionalitzar tota la gent gran de casa nostra i això ens obligarà a crear un sistema mixt d'atenció de la dependència, un sistema públic i privat, però sempre amb risc. Per això caldrà estar molt atents que no hi hagi bosses d'insolidaritat i, evidentment, que ningú no es quedi fora de l'ajut que necessiti malgrat que no tingui recursos.

Hi ha algunes preguntes que a vegades fa la gent gran i que entren en el món de l'ètica, del seu tractament: "Què vol aquesta persona que té noranta anys? Encara en vol més?" Sí, vol viure i vol tenir qualitat de vida.

Fins on hem d'arribar? Fins un tractament que millori la qualitat de vida. Dóna aquell recurs que sàpigues que, fent-ho, millorarà la qualitat de vida; si no, no cal. L'edat no és un criteri restrictiu per a cap tècnica diagnòstica ni terapèutica, no hauria de ser-ho. Només hauria de ser-ho si fent-ho pots millorar la qualitat de vida d'aquest malalt.

El més important és que nosaltres treballem en equip, i per tant és necessari que la gent que treballa amb les persones grans sigui honesta i tingui rigor clínic i científic. No podem dir: "Com que és gran, no cal investigar". Sàpiguen vostès que els assaigs clínics per a l'ús de medicaments amb gent de més de vuitanta anys gairebé no es fa. L'assaig clínic i la investigació s'ha de fer per millorar la qualitat de vida de les persones grans. Per tant, rigor clínic i científic, una ment oberta, absència de prejudicis i sentit comú és el que cal per a la gent que vol dedicar-se a la geriatría.

Ja fa anys, quan els joves estudiants acudien a les universitats de Califòrnia, hi havia set regles que si s'haguessin complert, probablement les persones grans no tindrien aquesta discapacitat i aquesta dependència: no fumar, fer exercici regular, tenir un consum moderat d'alcohol, dormir set o vuit hores cada dia, mantenir un pes raonable, tenir un hàbit alimentari correcte, i sobretot, ser optimista. Penso que ser optimista és molt important per evitar l'alteració cognitiva.

INTERVENCIONS DELS DEFENSORS AUTONÒMICS

2.2 L'ENVELLIMENT DE LA POBLACIÓ A L'ARAGÓ. PRINCIPALS DIFICULTATS

FERNANDO GARCÍA VICENTE



- Justícia d'Aragó des del 20 de maig de 1998.
- Vocal de la Comissió Aragonesa de Dret Civil i integrant de l'Acadèmia Aragonesa de Legislació i Jurisprudència.
- Llicenciat en Dret per la Universitat de Saragossa i durant 21 anys fiscal de les audiències de Navarra, Saragossa, Terol, Logronyo i Girona. A la seva darrera etapa, fiscal en cap de l'Audiència Provincial d'Osca.
- Professor titular de Dret Civil de la Facultat de Dret de la Universitat de Saragossa (actualment en excedència).
- Autor de més de 15 publicacions, entre les quals, la titulada "Comentario al testamento mancomunado aragonés" dins de l'obra *Comentarios a la Compilación del Derecho Civil de Aragón* dirigida pels professors Lacruz Berdejo i Delgado Echeverría.

I. INTRODUCCIÓ

L'edat és un element decisiu en les relacions humanes que afecta de la mateixa manera els pobles en el seu conjunt i les persones considerades individualment.

Abans, en el Dret Romà es tenia molt més en compte l'aptitud física d'una persona per realitzar una cosa que la data del seu naixement. Així és parlava d'una edat per prendre les armes –en què es concedien plens drets cívics– o una edat per adoptar o contraure matrimoni, que podia oscil·lar entre els dotze i els catorze anys. Per això si una noia es quedava embarassada abans, és permetia que es casés d'acord amb el vell aforisme *malicia suplet aetatem*, la malícia supleix l'edat.

L'aptitud de les persones i l'edat legal semblen anar per camins diferents. Jo em pregunto si, ara que els nostres joves tenen més coneixements que mai perquè tenen millor informació i formació, és lògic que s'augmenti l'edat penal, és a dir, l'edat a

partir de la qual es fan responsables davant la societat. I que quedi clar que estic a favor que, amb els més joves, s'intensifiquin els sistemes de rehabilitació, i em sembla imprescindible que no compleixin la condemna als mateixos centres per moltes raons. Però també s'hauria de pensar si això no pot crear certa impunitat en perjudici d'altres víctimes en molts casos de la seva mateixa edat o més desfavorits que ells.

També dubto si és bo que en una societat que ha aconseguit que s'arribi a una edat avançada en millors condicions de vida s'estigui retirant als treballadors molt abans; no puc entendre com en la reestructuració de les conques mineres de Terol va jubilar-se a gent amb només quaranta anys. No pot ser bo per diverses raons: pel mateix jubilat, ja que el treball suposa inserció, i l'aïllament és un factor de risc o de vulnerabilitat; per la resta de treballadors, ja que va donar-se el cas que els més diligents, en veure que les seves empreses anaven a tancar, van buscar feina a altres llocs i cobren la meitat del que perceben els que no treballen, i finalment, per-

què totes aquestes pensions anticipades treuen alguna cosa als treballadors que continuen al seu lloc de treball fins una edat més avançada.

Però hi ha casos que em resulten encara més inexplicables: el d'aquells treballadors o funcionaris de categories especials que són jubilats per interessos particulars o de les empreses que els contracten a unes edats en que els altres treballen en llocs similars. La conveniència de determinades empreses no hauria de prevaler sobre l'interès general, de la mateixa manera que el que beneficia a uns funcionaris no hauria de prevaler sobre els interessos de la resta de treballadors. Estic d'acord que hi hagi llocs de treball que no es puguin ocupar als cinquanta-cinc anys, però d'altres sí, com els que realitzen altres persones en les seves mateixes condicions a administracions o empreses privades. S'hauria de fer un esforç d'adaptació dels llocs a les persones quan, actualment, hi ha la tendència d'adaptar les persones als llocs de treball.

II. L'ENVELLIMENT DEMOGRÀFIC

El nombre creixent de gent gran és un fenomen actual que sovint es presenta de forma contradictòria. Per una banda, es valora positivament i es considera com un avenç de la humanitat: és l'èxit d'un sistema que ha aconseguit obtenir millors condicions de vida, especialment sanitàries; i, per altra banda, al presentar aquesta relació amb l'envelliment de la població és catalogat com una realitat preocupant.

L'envelliment de la població ocupa un lloc central en l'explicació del problema de la despoblació. En aquest sentit, a l'informe especial sobre aquest fenomen elaborat per la institució del Justícia d'Aragó s'aprecia com aquest envelliment influeix negativament en l'existència de taxes de mortalitat elevades, tot i que els índexs de salut són bons, i també en la reducció de la taxa de natalitat com a conseqüència que el percentatge de dones en edat fèrtil és relativament baix.

A Aragó, i especialment a les comarques més despoblades, aquest problema de l'envelliment tindria una altra causa molt més específica: la forta emigració que moltes comarques han experimentat durant gairebé tota la centúria, i especialment, als anys cinquanta i seixanta. Els emigrants tendeixen a ser persones joves, per la qual cosa contribueixen de forma essencial a l'envelliment relatiu de la població de les zones de partida. No és, per tant, res estrany que trobem una clara associació positiva entre aquelles comarques que més població han perdut fins a dates recents com a conseqüència de la emigració i els alts índexs d'envelliment.

D'aquesta forma els índexs d'envelliment (població de més de 65 anys dividida per la població de menys de 14) són extraordinàriament elevats a l'Aragó més ruralitzat. De les vuit comarques aragoneses que superen el crític valor de dos-cents (és a dir dues persones grans per cada persona amb edat compresa entre els 0 i els 14 anys) cap d'ells no té una densitat de població que superi els deu habitants per quilòmetre quadrat. Només aquelles comarques on existeixen nuclis urbans importants o activitats econòmiques que demanden mà d'obra jove, sobretot als sectors d'indústria i serveis, tendeixen a trencar aquesta pauta.

Aquest problema és molt més perceptible si passem del nivell comarcal al nivell municipal. En aquest cas el grau d'envelliment dels municipis petits és extrem. Només les poblacions de 1000 habitants ofereixen valors propers a la mitjana aragonesa, més coherents i amb estructures de població no tan envellides. És patent que com més petit sigui el municipi més gran serà el grau d'envelliment i viceversa. El cas extrem el plantegen un nombre significatiu de municipis en què, amb dades de l'any 1991, ni tan sols no hi ha joves (entre 0 i 14 anys) i el nombre de majors de 65 anys és major de 10 (en 46 municipis), d'entre cinc i deu (en 92), o entre un i cinc (en 534). Només a 40 municipis aragonesos és superior el nombre de joves al d'adults majors de 65 anys.

Als anys següents la situació s'agreuja amb celeritat. El 1996, i a partir de les dades dels municipis de la província de Terol, l'única província d'Aragó en què es troben disponibles les dades de població per grups d'edat a tots els seus municipis, es comprova com només a aquesta província hi ha ja 13 municipis sense joves de 0 a 14 anys (n'hi havia 6 el 1991) i el nombre de municipis amb més de 10 persones majors de 65 anys per cada jove de 0 a 14 anys és de 33 davant dels 18 de 1991.

L'envelliment té a més un altre aspecte preocupant, i és que afecta més les dones que els homes. La població femenina es troba encara molt més envellida que la masculina. Això por tenir dues causes: el fet que les dones tenen una vida generalment més llarga que els homes, i que potser hi hagi hagut també una tendència migratòria una mica superior entre les dones que entre els homes.

L'envelliment de la població, com hem vist, llença obscures perspectives sobre la capacitat de molts municipis i comarques per a garantir el manteniment dels volums de població existents, en alguns casos ja ínfims.

Aquest elevat envelliment de la població a certes comarques i als municipis més petits també planteja dubtes sobre la possibilitat que el volum d'ac-

tivitat econòmica es mantingui, ja que els índexs de reemplaçament de la població en edat activa són també preocupants.

Si l'anàlisi la fem a nivell municipal, comprovarem que als municipis més petits les persones pròximes a l'edat de jubilació superen amplament les que es preveu que entrin pròximament al mercat del treball, i només als municipis majors de 5000 habitants se'ls planteja aquest problema.

A l'informe indicat les polítiques relatives a la gent gran són plantejades amb l'objectiu de millorar la seva qualitat de vida en termes físics o biològics i en les seves dimensions més qualitatives, aspectes aquests que tenen a veure amb la seva integració social i afectiva i amb la seva mobilitat geogràfica. Entroncat amb això, també sorgeix com a objectiu addicional la seva possible contribució a l'estabilitat demogràfica d'algunes àrees. A força zones d'Aragó, amb una intensa emigració fins als vuitanta, el possible retorn a partir de la jubilació d'aquells ciutadans avui residents a ciutats com Barcelona, València o Saragossa podria resultar beneficiós tant per a ells, en el sentit de gaudir d'aquesta etapa en un entorn conegut, com per a les poblacions que els acullen, en el sentit d'augmentar la seva demanda interna i poder arribar a uns llindars mínims per a prestar determinats serveis com ara sanitat o assistència a la gent gran.

En conseqüència, les mesures que van proposar-se sobre l'envelliment és plantejaven sobre dos pilars que es reforcen entre si: garantir uns serveis públics al món rural d'acord amb les necessitats de la gent gran, i oferir facilitats pel seu retorn als llocs d'origen, ja sigui amb caràcter definitiu o temporal (les denominades *migracions oreneta* o estacionals).

En aquest sentit, les polítiques que cal desenvolupar són:

- Organitzar els **serveis d'assistència social i sanitària** segons l'estructura geogràfica i demogràfica de cada comarca. Promoure la mobilitat de l'oferta d'aquests serveis des de les capitals de comarca en lloc de la dels ciutadans cap a elles. En aquesta línia, establir un servei d'urgències complet que cobreixi tot el territori aragonès (UVI-mòbils efectives en tot moment).
- Facilitar la **mobilitat de la gent gran**, tant de tipus quotidià als seus desplaçaments a les capçaleres comarcals com als seus viatges de llarga distància. Per fer això cal reforçar i ampliar les línies d'autobusos que comuniquen els nuclis més petits. És necessari crear convenis amb empreses de transport per tal que el seu preu sigui reduït en funció de la renda. Allà on no hi hagi possibilitat d'establir un servei regular cal arribar a algun tipus de conveni amb els taxis rurals. En definitiva, és necessari garantir a la gent gran de cada nucli l'accés diari als béns i serveis de primera necessitat.
- En col·laboració amb els ajuntaments, s'ha de crear una extensa **xarxa de centres de dia** a tot el territori d'Aragó per a gestionar diverses funcions, especialment les culturals, les educatives i les d'oci, de forma integrada amb altres segments de la població. Especialment interessant seria incidir en la conservació del capital cultural i antropològic que té la gent gran i en la seva valoració explícita per part de les generacions més joves (algun programa de participació de les persones grans a les activitats educatives reglades podria ser mútuament beneficiós).
- Cal promocionar la figura del **voluntari** en relació a la gent gran. Pels joves que es comprometin a aquest tipus d'actuacions, és necessari promoure una sèrie de compensacions en l'accés a beques, estudis o activitats professionals (tinguem en compte la desaparició de la prestació social substitutòria i com les funcions que els objectors desenvolupaven al medi rural pel que fa a tenir cura de les persones grans i a la conservació de la natura, seria convenient que fossin continuades o ampliades).
- Calen línies de finançament especial per a les **reformes estructurals als habitatges** ocupats per gent gran, així com oferta d'habitatges de **lloguer** per a la gent gran al món rural.
- **Desgravació al tram autonòmic de l'IRPF** del segon habitatge a les àrees rurals aragoneses.
- Cal **publicitar** aquestes ofertes destinades a la població jubilada a les comunitats autònomes on resideixen els emigrants, buscant la col·laboració institucional de les seves autoritats regionals i locals. S'ha de complementar amb una campanya informativa més directa i personalitzada; fins i tot s'haurien d'explicar les ajudes per la possibilitat del seu retorn.
- És necessari un **pla urgent de residències geriàtriques** amb especial dedicació a les situacions més greus i deficitàries: Alzheimer, invalidesa, malalties mentals...
- S'hauria de possibilitar la **compatibilitat voluntària de certes activitats a temps parcial que originin rendes laborals, professionals o empresarials a persones jubilades** (incloent prejubilats, com els del Pla de Reconversió de la Minería), reduint les contraprestacions per pensió de

forma proporcional. Aquesta figura hauria de ser desenvolupada amb caràcter especial per aquells casos en què aquestes persones donessin continuïtat a activitats empresarials o artesanals autònomes l'abandó de les quals impliquessin la desaparició del negoci o l'activitat.

III. PRINCIPALS ASPECTES, SITUACIONS I PROBLEMÀTIQUES QUE AFECTEN A LA GENT GRAN

L'habitatge. Barreres arquitectòniques

Les característiques dels habitatges condicionen la possibilitat que la gent gran pugui continuar vivint a les seves llars sense necessitat d'extreure'ls del medi social que fins aleshores ocupaven. L'accessibilitat al seu habitatge constitueix per sí mateix un principi bàsic per a facilitar la integració socials de les persones grans a una societat urbana.

Diferents estudis posen de manifest que un alt percentatge de la gent gran afirma que el seu habitatge necessitaria algun tipus de reparació. A la majoria dels casos es tracta de petites reparacions, però pel 13% del col·lectiu l'habitatge necessitaria reparacions importants. A això cal afegir que per un elevat nombre de persones grans les despeses de manteniment dels seus habitatges suposen una part substancial dels seus ingressos.

Com a barreres interiors més comunes trobem: la manca d'aigua calenta, la manca de calefacció, l'estat dels sanitaris (dificultat d'accés a banyeres, instal·lacions deficientes, manca de d'agafadors i rajoles antilliscants, inodors massa baixos), les cuines no adaptades, la carència d'electrodomèstics bàsics, l'absència de telèfon, la instal·lació de llum a 125 volts, les goteres i la humitat a l'interior, els sostres i parets deteriorats, la limitació de l'amplada pel que fa a l'ús de cadires de rodes, la manca de llum natural...

Aquesta mancança d'equipament bàsic s'agreuja a mesura que augmenta l'edat. Així, són els habitatges de les persones majors de 84 anys els que arriben a uns índexs més elevats de deteriorament o mal estat, una altra situació negativa pel seu nivell de benestar. Una cinquena part dels majors de 75 anys no tenen calefacció, aigua calenta, ascensors, dutxa o bany. Atès que les limitacions més freqüents en aquestes edats són les de l'aparell locomotor, es posa de manifest la impossibilitat total o parcial de desplaçar-se i comunicar-se amb l'exterior, ja que, a més, freqüentment existeixen barreres arquitectòniques a l'edifici com ara els esglaons de patis i replans o l'absència de rampes.

En aquest sentit, les condicions d'habitabilitat de l'habitatge poden incidir negativament en la salut. Cal pensar en les persones invàlides, semiinvàlides o amb estat de salut deficient que no disposen d'ascensor o calefacció. Altres problemes freqüents als habitatges antics, com pot ser la humitat, resulten molt negatius per persones d'edat avançada que es troben sotmeses a una forta incidència de malalties osteoarticulars. No s'ha d'oblidar el grup d'alt risc constituït per la gent gran que viu sola o únicament amb una persona de 70 anys o més, ja que l'estat de l'habitatge pot afegir més dificultats i major risc d'incomunicació. La manca d'ascensor pot obligar aquestes persones a romanre a casa, sense poder relacionar-se, anar a la compra o a la consulta del metge.

Per resoldre aquestes situacions que es presenten a molts habitatges de gent gran seria adient habilitar un conjunt d'ajuts econòmics i tècnics dirigits a solucionar aquests problemes d'adaptació residencial i els problemes socials que se'n deriven, de forma que es faciliti la reestructuració d'aquests domicilis o la mobilitat de les persones tot respectant el seu hàbitat: ajuts financers per a la realització d'obres de reparació i adaptació; reserva d'habitatges de nova construcció adaptades a les condicions biològiques de la gent gran per a projectes d'habitatges de protecció oficial i habitatges socials; regulació de la possible permuta de l'habitatge propietat de la persona gran, inadequat a les seves necessitats, per un altre que reuneixi les condicions precises, ja sigui de titularitat pública o privada; compra per part de l'Administració dels habitatges que no disposen de les condicions per a ser habitats per persones grans, possibilitant posteriorment les reformes necessàries i ampliant el parc d'habitatges adients, en espai i en condicions on tornar a ubicar en forma de lloguer raonable als titulars dels domicilis venuts.

L'accessibilitat de l'entorn. La circulació vial

L'adaptació dels habitatges ha de ser paral·lela a l'eliminació de les barreres arquitectòniques de l'espai exterior per permetre la mobilitat de la gent gran. En aquest sentit, la Resolució del Parlament Europeu del 6 d'abril de 1999 indica que el manteniment de la mobilitat és indispensable perquè les persones d'edat puguin portar una vida independent.

Una quarta part de la gent gran espanyola declara tenir autèntiques dificultats per desplaçar-se pels carrers de la ciutat on resideix per la inadaptació de l'entorn: voreres massa altes, problemes d'accessibilitat i adaptació dels transports públics, escassetat de zones de vianants i una manca de temps suficient per creuar la calçada en determinats semàfors.

En aquest sentit, resulta revelador l'estudi elaborat pel Dr. Cobo en què apareix l'edat de les persones lesionades en accident de trànsit al circular com a vianants per la via pública, essent la gent gran la més afectada. En paraules d'aquest expert forense: "L'existència d'un cert menyspreu del conductor de vehicles cap als vianants, fonamentalment la gent gran, sembla protagonitzar aquests fets en més d'un cas. Encara que la norma estableix el vermell per parar i el verd per passar, això no permet fer-ho sobre una persona gran, ni tan sols omplir-lo d'improperis ja que en moltes ocasions és portador d'algunes discapacitats físiques o psíquiques que li provoquen un cert grau d'inadequació de conducta a la "norma absoluta" de parar/passar i vermell/verd, entre d'altres".

També resulten significatives les dades que aporta aquest estudi quan analitza els usuaris d'autobús urbà lesionats, i crida l'atenció que per cada home lesionat hi hagi gairebé tres dones lesionades i que la mitjana d'edat sigui la més elevada amb diferència de la resta dels accidents. Les possibles raons d'això han de ser buscades, lògicament, en la menor capacitat de resposta dels més grans davant les situacions de "disfunció" sobtada al trajecte, tant per la seva situació física com pel nivell i la rapidesa de la resposta. Així doncs, sembla necessari insistir en aquest 'perfil de risc' dels grans i fonamentalment de les dones per millorar els elements de seguretat d'aquests usuaris d'autobús, tenint en compte que les lesions solen produir-se als moments d'accedir o sortir de l'autobús o als desplaçaments interns en fer maniobres o frenades brusques.

Totes aquestes consideracions han de fer-nos pensar que potser les característiques de les nostres ciutats no són les més adients per a la gent gran. D'aquí la importància que es compleixi rigorosament la legislació existent en matèria de supressió de barreres arquitectòniques, del transport i de la comunicació i que, durant la seva aplicació, s'adoptin les mesures precises que, tenint en compte aquestes problemàtiques, afavoreixin la integració de les persones d'edat a la societat.

Els serveis socials

La xarxa de serveis socials per a la gent gran ha crescut considerablement durant els darrers anys, tant en capacitat com en varietat de l'oferta. Així, la construcció de residències de gran capacitat va ser seguida per la dotació d'uns serveis d'assistència a domicili i de la provisió d'atencions a centres de dia, serveis sociosanitaris, etc. A continuació es van intentar noves experiències, com ara apartaments vigilats, telealarmes, estades temporals a residències, programes intergeneracionals, etc. S'ha construït un ampli ventall d'actuacions capa-

ces d'atendre un percentatge considerable de persones grans.

No obstant, tot i el creixement tan important que la xarxa de serveis socials ha experimentat aquests darrers anys es constaten importants dèficits en recursos per tal d'atendre aquesta població. Certament, les limitades disponibilitats pressupostàries exigeixen una rigorosa planificació per poder donar cobertura al major nombre de persones possible.

El propi domicili és l'entorn més natural i el que proporciona més elements d'identitat i intimitat, i impedeix que es trenquin les relacions amb la xarxa de suport: família, amics, veïns, comunitat. Per això, creiem que els serveis d'atenció domiciliària són, actualment, un element clau per aconseguir que les persones d'edat que requereixen ajuda puguin continuar vivint a casa seva el màxim temps possible, tant si viuen soles com si viuen amb altres persones que necessiten una mica de suport.

S'estima que a l'Aragó 3.000 persones exerceixen de cuidadores. El 97% acaben manifestant alguna afecció psíquica o física. La tristesa, la soledat o el "síndrome del cuidador" són problemes a què s'enfronten quan han de simultaniejar les tasques domèstiques i les laborals i, a més, fer-se càrrec de conflictes psicofamiliars o de risc degut a la situació de discapacitat o dependència d'algun membre de la llar.

Per aquest motiu seria recomanable incrementar les possibilitats d'aquest recurs, de tal manera que arribi a totes les persones que vulguin continuar vivint al seu domicili però tinguin greus dificultats per atendre les seves necessitats d'autonomia en els actes de la vida quotidiana. Els estudis realitzats estimen que aquest servei ha de cobrir el 8% de la gent de més de 65 anys.

Igualment, sembla convenient impulsar els programes que permetin l'ingrés a centres residencials durant els caps de setmana o les vacances, per coadjuvar l'atenció que presta la família i permetre un descans a aquells dels seus membres que dediquen esforços a atendre la gent gran.

A mig camí entre l'atenció domiciliària i la residencial es troba el centre de dia. És un servei especialitzat que permet que la persona continuï vivint a casa seva, rebent prestacions com l'alimentació, el control sanitari, l'animació sociocultural i d'altres. També s'ha detectat la insuficiència d'aquests recursos, amb llistes d'espera. Cal destacar-ne l'important paper que compleixen també per tal de descarregar el cuidador dels esforços d'atenció continua de la gent gran.

D'altra banda, i atenent a la necessitat de fomentar les alternatives a l'atenció residencial per a la gent gran, afavorint, a la vegada, la permanència a l'entorn i el desenvolupament de la solidaritat social, des de la institució va realitzar-se un estudi sobre la figura de l'acolliment familiar de gent gran, que instava a la implantació d'un programa experimental.

La permanència a casa, encara que amb les ajudes precises, es torna en ocasions extremadament complicada per diverses circumstàncies, fonamentalment per l'estat de salut física i psíquica o per la impossibilitat d'atenció contínua per part de la família. És llavors quan el recurs més apropiat pot orientar-se cap a l'atenció residencial on la persona gran pugui rebre la cura adient que els seus familiars, encara que hi siguin i vulguin, no poden prestar (per grans incapacitats, absència d'autonomia, manca de coneixements especialitzats, obligacions laborals, etc.).

Les llistes d'espera existents per accedir a una residència pública segueixen sent motiu de preocupació per a moltes famílies, tenint en compte que els preus dels centres privats suposen un esforç econòmic considerable i, en ocasions, no són assequibles per les economies de molta gent gran que disposa exclusivament d'una pensió de quantia variable. Sobre això, considerem que el criteri fonamental s'ha de centrar en la necessitat d'assistència de l'afectat, de tal manera que les persones vàlides siguin bàsicament preceptores d'un altre tipus de serveis socials.

L'atenció sociosanitària

Les persones grans són, com a grup, els usuaris més freqüents de l'assistència sanitària: així, els majors de 65 anys i els pensionistes consumeixen prop del 70% de la despesa farmacèutica en atenció primària i als hospitals i ocupen al voltant d'un 50% dels llits, cosa que multiplica la taxa d'ingressos per quatre quan es tracta de persones de més de 75 anys.

D'altra banda, també són els usuaris que utilitzen aquests recursos de forma més justificada, en pertànyer a aquell sector de la societat portador de més malalties i problemes de salut. A més, s'ha de tenir en compte les peculiaritats que presenten en la seva manera d'emmalaltir i en les seves necessitats d'assistència sanitària, com ara que:

- Pateixen malalties específiques: derivats de la patologia cardiovascular (accidents del cervell i vasculars, insuficiència cardíaca), de l'aparell locomotor (artrosi, osteoporosi), neurològics (Alzheimer i altres demències), òrgans dels sentits (sordesa, cataractes)...

- És freqüent l'existència de pluripatologies en una mateixa persona.
- Les seves malalties adquireixen diferents maneres de presentació amb manifestacions atípiques i inespecífiques i patrons evolutius peculiars amb tendència freqüent a la incapacitat i la dependència.
- Tenen, a més, repercussió en les diferents àrees de la persona, i si el tractament no és l'adequat o és tardà el deteriorament pot ser més ràpid i accentuat i la recuperació més lenta i difícil que en els adults més joves.

Aquestes i altres peculiaritats fan precís un model d'atenció sanitària que atengui aquestes necessitats específiques i que desenvolupi uns nivells de qualitat com a mínim iguals als dels adults més joves, gaudint així del mateix accés a la tecnologia i als mitjans de diagnosi i terapèutics. En aquest sentit, s'aprecien discriminacions per raó d'edat en les denúncies efectuades per experts oncològics que assenyalen la freqüència amb què els pacients grans són exclosos d'importants assajos clínics i no se'ls ofereix les mateixes opcions de tractament que als joves.

En aquest sentit s'ha pronunciat la Societat Espanyola de Geriatria i Gerontologia, que aposta perquè l'atenció geriàtrica sigui un dret bàsic i considera que l'atenció específica a la salut de les persones grans permet disminuir la freqüència i la intensitat de la dependència amb mesures com l'educació sanitària, la prevenció, el control i un domini adequat de les malalties.

Si bé s'ha avançat en aquesta com en altres àrees que afecten la gent gran, també s'ha detectat que el sistema sanitari públic presenta certs dèficits de metges especialistes en geriatria i infermeres expertes en aquesta àrea als hospitals de la xarxa. En aquest sentit, recomanem la presència d'un geriatre per cada 10.000 persones de més de 65 anys.

Igualment, s'ha detectat la necessitat de millorar la disponibilitat de les prestacions rehabilitadores, i sobretot, d'incrementar la coordinació dels serveis sanitaris d'atenció a la gent gran, tant entre sí com amb els serveis socials.

El maltractament de la gent gran

A nivell internacional, des de la Declaració Universal dels Drets Humans fins la Segona Assemblea Mundial sobre l'Envel·liment, les Nacions Unides han manifestat una constant preocupació per les problemàtiques que afecten les persones grans i el reconeixement dels seus drets.

En aquest sentit, la resolució 46/91 de l'Assemblea General de les Nacions Unides va incloure els Principis de les Nacions Unides a favor de la gent gran per donar més vida als anys que s'han afegit de vida, exhortant els governs a la incorporació d'aquests principis als seus programes nacionals quan fos possible. Destaca entre ells el principi del reconeixement i respecte de la dignitat de la gent gran que implica el poder viure amb dignitat i seguretat i veure's lliure d'explotacions i maltractaments físics o mentals, així com el rebre un tracte digne i ser valorats independentment de la seva contribució econòmica.

A falta d'una definició universalment acceptada, actualment és reflecteixen distincions entre allò que es considera acceptable i inacceptable en matèria de comportament interpersonal i comunal a diferents societats, tenint en compte que les percepcions i definicions de la violència i els maltractaments varien segons les societats i dins de la mateixa societat.

Així, una definició que intenta tenir en compte aquesta varietat i que ha anat guanyant suport en els darrers vint anys considera abusiu qualsevol acte, únic o repetit, o manca d'acció apropiada que passi en qualsevol relació suposadament de confiança que provoqui dany o angoixa a una persona gran.

Més extensament, es parla de maltractaments davant qualsevol acte o omissió que produeixi dany, intencionat o no, practicat sobre persones de més de 65 anys, que succeeixi en el medi familiar, comunitari o institucional, que vulneri o posi en perill la integritat física, psíquica, així com el principi d'autonomia o la resta dels drets fonamentals de l'individu, constatable objectivament o percebut subjectivament.

Les tipologies més freqüents engloben els següents tipus de maltractaments:

- Els abusos físics, que comporten agressions, cops, cremades, pallisses...
- La negligència física que es reflecteix en la persona gran mitjançant la deshidratació, la malnutrició, la higiene inadequada, una vestimenta inapropiada, la incorrecta administració de medicines o la manca d'atenció mèdica.
- Els maltractaments emocionals o psicològics, que impliquen tant les agressions verbals com els silencis ofensius, l'aïllament social provocat, les amenaces d'abandó o institucionalització.
- Els abusos sexuals de diversa índole.

- L'explotació econòmica, que inclou furtis i robaris, abús o mal ús dels diners, i l'ocultació de béns materials.

Altres classificacions distingeixen entre les situacions de maltractaments de caràcter domèstic i el maltractament institucional. Els primers són perpetrats per un membre de la família, que sol ser el principal encarregat de cuidar la persona gran. Se solen ocultar, no són fàcils de detectar i no es denuncien en la gran majoria dels casos. Aquesta violència es considera un resultat de les tensions socials i econòmiques que sofreixen les llars amb escassos recursos, en què els membres d'edat són considerats una càrrega per la xarxa immediata de suport social.

Els maltractaments institucionals s'associen des de fa temps amb la cura a llarg termini a centres o institucions. Als països més desenvolupats del món es xifra entre el 4% i el 7% l'índex de les persones d'edat que resideixen en aquests establiments. A més d'aquests centres, els familiars grans i delicats, a vegades, romanen a hospitals com a pacients de llarga durada o a llars per a gent gran indigent o discapacitada.

Les persones grans que són vulnerables als maltractaments solen ser persones amb un cert grau de dependència i pèrdua d'autonomia que es troben en una situació d'alt risc. Solen patir impediments psíquics o físics deguts a condicions com la demència senil o la discapacitat. Altres factors de risc inclouen la pobresa, el fet de no tenir fills o de viure soles o l'aïllament social.

En aquest sentit, l'Institut Gerontològic de la Comunitat Autònoma de Madrid ha elaborat un possible perfil de les víctimes que indica que aquests casos es presenten més freqüentment entre les dones vídues de més de 75 anys, amb un important deteriorament funcional, dependents d'un familiar per la majoria de les activitats de la vida diària i amb qui conviuen, amb problemes i conductes anòmales (incontinència, agressivitat, agitació nocturna) que presenten antecedents previs de lesions inexplicables i recurrents, amb signes de malnutrició, deshidratació, mala higiene o intoxicació medicamentosa i en situació d'aïllament social.

Els subjectes actius solen ser freqüentment membres de la família, amics o coneguts. No obstant, també pot tractar-se de desconeguts que s'aprofiten de les persones d'edat (s'ha de pensar en la freqüència amb què els mitjans de comunicació informen que una persona gran ha estat víctima d'un frau per part d'estafadors, per posar un exemple), d'organitzacions comercials que estafen els seus clients (denúncies de consumidors) i d'indivi-

des que, en l'exercici de la seva funció com a encarregats de cuidar aquestes persones, les sotmeten a maltractaments o les abandonen. Alguns maltractadors tenen una relació de dependència emocional o econòmica amb la víctima.

En els casos de persones grans en institucions, les deficiències del sistema d'atenció a aquestes persones, inclosa la insuficient capacitació de la plantilla, la sobrecàrrega de treball, les baixes remuneracions i les males condicions laborals, una disciplina massa estricta o una sobreprotecció, així com el deteriorament de les instal·lacions, són factors que, si es presenten, poden fer més difícils les interaccions entre la plantilla d'aquests centres i els residents al generar actituds pessimistes en les persones a càrrec, la qual cosa pot donar lloc a maltractaments, abandó i explotació.

Els estudis portats a terme en entorns desenvolupats han determinat que la proporció de persones d'edat que, segons informes, pateix de maltractaments o abandó oscil·la entre el 3% i el 10%; altres investigacions situen les xifres entre el 5% i el 8%. A Canadà va descobrir-se que l'abandó era la forma més comuna de maltractament en contextos comunitaris i domèstics –el 55% dels casos, mentre que el 15% corresponia al maltractament físic i el 12 % a l'explotació econòmica. Als Estats Units va registrar-se, entre els anys 1986 i el 1996 un augment del 150% dels incidents de maltractament declarats pels serveis estatals de protecció d'adults. Els autors de maltractaments solien ser els fills adults (37%), seguit de les parelles (13%) i d'altres membres de la família (11%).

En contextos institucionals tampoc no es disposa de moltes dades més. Un estudi realitzat també als Estats Units va concloure que el 36% del personal d'infermeria havia estat testimoni d'un incident de maltractament físic, el 10% havia comès almenys un acte de maltractament físic, el 81% havia observat algun incident de maltractament psicològic i el 40% havia abusat verbalment d'un resident en els 12 mesos precedents.

Certament és difícil conèixer les xifres reals d'aquest fenomen si tenim en compte que la gent gran integra un col·lectiu especialment vulnerable i exposat a situacions d'indefensió, com passa amb la infància. En moltes ocasions la persona gran, com el nen, no es queixa o no arriba a denunciar el problema per por a represàlies de les persones que l'atenguin, fins i tot en alguns casos s'hi donen sentiments de culpabilitat associats. A més, la gent gran amb demència no entra en els grups d'estudi, i és un col·lectiu amb una alta incidència teòrica de maltractaments, un important grup de risc.

A l'estudi elaborat pel metge forense D. Juan Antonio Cobo Plana (*“Les lesions per agressió o en accident de trànsit com a indicadors de salut en la societat de Saragossa”*, Informes y Estudios del Justicia de Aragón, 2002) amb base a cinc anys de casuística, s'assenyala que s'ha atès a 285 persones grans de 64 anys per haver sofert una agressió violenta, i ha resultat que més de la meitat van ser lesionats en el context del domicili propi o dels seus accessos. El Dr. Cobo indica que, en valorar les lesions per agressió d'aquestes persones, sobretot dels majors de 80 anys, pot entreveure com quasi sempre són agressions “amb història”, és a dir, que la protagonista no és la lesió en sí, sinó la història d'angoixa i tensió que aquestes persones tenen a les seves esquenes i que, en ocasions, és plena d'agressions amb testimoni de la seva realitat habitual.

Així doncs, l'anàlisi de les dades i xifres que tenim als països desenvolupats sumades a les que hem pogut contrastar a la nostra Comunitat Autònoma, si bé no ens permeten realitzar afirmacions rotundes sobre les dimensions del maltractament a la gent gran, si que ens porten a extreure'n l'existència de la problemàtica al nostre entorn i a la necessària sensibilització pública que el seu tractament exigeix.

La detecció del maltractament de les persones grans depèn de la conscienciació, el coneixement i la comprensió d'aquest problema, així com del reconeixement dels indicadors i els efectes manifestos del fenomen. Tant els professionals com els llecs poden no detectar els abusos si pressuposen que cert comportament o estat físic d'una persona d'edat es deu únicament a la seva edat avançada o a la seva mala salut. Sense una conscienciació al respecte, només podran cridar l'atenció els casos greus de maltractament.

La gent gran que és víctima de maltractaments i no utilitza els serveis mèdics o socials difícilment podrà fer-se notar. A més, existeixen barres psicològiques i de situació a l'hora de denunciar que s'està sent utilitzat o víctima de maltractaments: la por a ser ingressat en una institució o a patir represàlies, el desig de protegir l'autor de les conseqüències dels seus actes, la sensació de deshonra i vergonya, la percepció que els maltractaments són una cosa normal o merescuda. A més, les persones amb impediments cognitius o amb escassa capacitat de comunicació moltes vegades no poden expressar verbalment o informar amb claredat sobre els incidents de maltractament.

Tot ciutadà té la obligació ètica i legal de notificar a les autoritats els casos de sospita. Qualsevol persona que estigui relacionada amb la persona gran

ha de prestar atenció als signes i símptomes de maltractament. Els professionals de la sanitat i els treballadors socials tenen especial obligació d'identificar i actuar davant els casos amb raonable sospita de maltractament.

Una millor informació al voltant de la freqüència del problema, esforços multidisciplinaris en la definició i identificació específica de cada cas i acords o protocols sobre tipus d'intervencions poden contribuir a disminuir aquest problema tan real com ocult.

DEBAT: L'ENVELLIMENT DE LA POBLACIÓ. PRINCIPALS PROBLEMES DEL COL·LECTIU I VIES D'ACTUACIÓ DE L'OMBUDSMAN

MODERA: I. Sr. Agustí López i Pla, del grup parlamentari de CIU

- Intervenció de **José Chamizo de la Rubia** (defensor del poble andalús)

Parlava vostè de la necessitat d'una atenció interdisciplinària; lògicament, hi estaria d'acord. Però, perquè no construir en aquest país l'espai sociosanitari? No un servei d'atenció sociosanitari, sinó el sistema en sí. Tenim un sistema de salut i un sistema de serveis socials. El futur passa per l'atenció sociosanitària, no només per a gent gran, sinó també per als altres col·lectius. Per què no es construeix aquest tercer sistema? Probablement per diners, per pressupost, però la línia que indica el futur va per aquí. Perquè vostè coneixerà la dificultat de coordinar equips de diferents professions, i que les visions d'uns i altres es troben contraposades. L'espai sociosanitari és una evidència. No només per a la gent gran, sinó per a molts tipus de discapacitats.

Una segona qüestió referent al tema del patrimoni. Vam fer unes jornades sobre gent gran i habitatge i un informe que es diu: *Presoners als seus habitatges*. Una de les coses més sorprenents és com la majoria dels habitatges són propietat de persones grans i com les entitats financeres estan pactant amb ells sense cap tipus d'aval públic, la qual cosa és preocupant. No he de dubtar de les financeres, però tampoc me les he de creure. Això pot ser un camí perquè la gent gran visqui millor i estigui més atesa, sobretot si els fills es despreocupen d'ells, però al mateix temps hi hauria d'haver algun aval de tipus públic per aquestes operacions que s'estan fent.

- Intervenció de **públic assistent 1**

La intervenció que fa el senyor Chamizo, em permeto enllaçar-la amb la comunicació que ha fet vostè, doctor Vilardell i amb la intervenció del justícia. El defensor d'Andalusia ens parla de cons-

truir un sistema sociosanitari, però tal vegada fóra necessari parlar d'un model totalment diferent per iniciar aquest procés de formació, que seria una cosa controvertida i que en el nostre món sanitari sembla que no és del tot acceptat.

Vostè ha fet referència, doctor Vilardell, al fet que en els processos d'Alzheimer una de les característiques importants que cal destacar és la relació de proporcionalitat inversa entre el poder socioeconòmic i les possibilitats d'envelliment, quan ens parlava també dels tres models o dels tres tipus d'envelliment: amb patologia, amb normalitat i amb èxit.

El justícia ens feia referència a un fet concret, que era que la gent cada cop té més tendència a buscar un espai de comunicació, i a hores d'ara sembla que un d'aquests espais pot ser la sala d'espera dels metges. Això, d'entrada, em suggereix una qüestió preocupant: la nostra societat tal vegada juga el paper, cada cop més marcat, de la individualitat. Hem de recordar i repescar aquella frase que diu: "Som el que mengem". Però hem de recordar també que un dels sectors que cotitza a l'alça i de forma més segura en aquest moment en el nostre entorn econòmic és la indústria farmacèutica.

Què vull dir amb tot plegat? Potser s'hauria de començar a educar que una de les nostres funcions és la pedagogia. Per tant, potser valdria la pena començar a parlar d'altres models d'educació, sanitari i també de forma de viure.

El doctor Vilardell explicava que al final de la vida, als vuitanta anys, ens trobem amb una persona polireceptada, que pren una quantitat importantíssima de medicació que ingereix cada dia, i també ens ha dit que si es prenem més de dos medicaments alhora ens convertim en persones potencialment fràgils. Què passaria, pregunto, si aquesta persona quan té vint o vint-i-cinc anys comença a rebre una formació integral sobre el fet

que el medicament hauria de ser l'últim recurs i que hi ha una altra forma de viure?

Per altra banda, ens trobem amb una cosa pràcticament insalvable, que són els mitjans de comunicació. Resulta que ens bombardegen –i cito un anunci a tall d'exemple, i no vull fer propaganda, òbviament– “si tens mal de cap l'aspirina és el millor remei”. Potser hi ha altres remeis. Potser resulta que si es potencia una altra cosa, i ara recentment es parla moltíssim de la qüestió més personal, perquè això fa baixar les defenses, potser l'aspirina no farà falta. És evident que una persona que durant seixanta anys de la seva vida ha pres medicació per la cosa més nímia, quan arriba als vuitanta, no pot prescindir d'aquesta medicació, i els efectes secundaris que li han provocat l'abocuen a ser persona candidata a un SAID, a un PADES o un centre hospitalari per a gent gran. Simplement ho llanço perquè penso que és preocupant viure com a contracorrent. Vostès, els metges, i nosaltres també des de l'espai que representem, hem d'intentar donar missatges de canvi d'actitud davant de coses tan aparentment simples i alhora complicades com és viure.

- **Intervenció de públic assistent 2**

Un tema que no s'ha tocat i que els defensors locals ens trobem cada dia més és del mobbing immobiliari. Concretament, en un any he hagut de patir quatre casos, i em temo molt que això és només la punta de l'iceberg. Aquests casos tenen unes característiques comunes: és gent gran que viu en cases amb lloguers antics, que viuen soles, per tant no tenen fills, o bé els que en tenen viuen en localitats molt allunyades del seu lloc de residència; i algunes de les immobiliàries es valen de tota mena de trucs per enredar-los. Hem viscut casos de falses promeses, on la gent, enganyada, ha hagut de marxar. Fins i tot amenaces a gent gran perquè signin uns protocols pels quals abandonaran el seu pis, amb enganys i tota mena de trucs més o menys dolents. És un tema que no s'ha tocat i crec que el senyor justícia de Aragón també deu haver viscut, malauradament, casos com aquests en la seva zona. M'agradaria que es parlés una mica d'això.

- **Intervenció de Maria Jesús Aranda Lasheras**
(defensora del poble de Navarra)

Voldria apuntar que m'ha semblat molt interessant la intervenció dels dos ponents i, sobretot, fer un plantejament que em sembla fonamental. Crec que tots dos han encertat parlar d'aspectes impor-

tantíssims que afecten l'envelliment, sobretot des de la perspectiva del paper dels defensors i les defensores. És el tema de la dependència i de com hem de tractar-ho.

Hi ha un aspecte al qual a mi m'agradaria que algun dels dos ponents fes referència, o qualsevol dels que es troben a aquesta sala: Quina és la responsabilitat de les administracions públiques respecte al tema dels ajuts o quin plantejament tenen de la dependència? I, lògicament, em posiciono en el sentit que hi ha una responsabilitat pública, al menys en els plans, els estudis i les diagnosis.

Hi ha una qüestió prioritària: Quins drets en aquesta matèria són fonamentals? A quin tipus de prestacions bàsiques té accés precisament la gent gran, sobretot a mesura que les persones perden capacitat de valer-se per sí mateixes? Tot el que ha dit el doctor és absolutament recomanable, vàlid i crec que ho hem d'aprendre si volem arribar-hi.

Una altra qüestió important es que a Navarra acabem de finalitzar l'elaboració d'un informe especial sobre la dependència, i el que recomanen a les administracions públiques, a la de l'Estat, a la de Navarra i a la local, és que totes elles han d'aplicar-se a aquesta matèria posant normes, establint recursos i, sobretot, amb finançament. Sabem que és impossible arribar a tot, que el més probable és que hi hagi d'haver tot tipus de finançament, però s'ha d'establir amb criteris generalistes, i no com a drets graciabls. En funció del que una administració pública vulgui fer en cada moment, abordi que el criteri del col·lectiu de persones a qui ha d'ajudar o per qui ha de proposar recursos sigui en funció de que es consideri un dret fonamental, i no un dret graciabls.

- **Intervenció d' Henar Merino Senovilla**
(defensora del poble de Castella – La Manxa)

Estava pensant que hi ha un tema estructural a la qüestió de l'envelliment: la manca de prestigi social que tenen aquestes persones en la nostra societat. Quan alguna cosa no es prestigia socialment o no hi ha un valor social sobre un col·lectiu o grup de persones, els poders públics no intervenen en elles o la inversió d'aquestes prestacions és absolutament residual. I, només prenent com a base que la societat civil o la resta de la societat demandi una atenció a aquest col·lectiu es quan pot invertir-se la piràmide de l'atenció.

Però la nostra realitat és més tensa perquè les societats civilitzades i europees serem una part important d'aquesta societat envellida d'aquí uns quants anys. Si no actuem des de l'estructura del

sistema, si no es comencen a demanar mesures importants de dignificació de l'envelliment – es tracta d'un tema de dignitat, que després afectarà qüestions de salut o d'autonomia – el problema serà importantíssim, perquè segueixen sense existir aquests valors, perquè no es consciència sobre aquests valors.

Per on s'hauria de començar? L'especialitat de geriatria crec que no està incorporada als nostres sistemes públics sanitaris; l'absorbeix l'atenció primària, però no donem valor ni avaluem si el fet que no hi hagi geriatres, com el metge d'atenció primària per a persones grans, és una dada de manca de prestigi social. Relacionat amb això, cal dir que les prestacions sanitàries no estan enfocades vers la dignificació d'aquesta persona humana, sinó a la seva medicació, que aquest és un altre problema sanitari.

A mi em sembla que aquí hi ha llacunes importants, coincidint tant amb Maria Jesús com amb José Chamizo en que és una assignatura pendent el parlar de l'atenció integral a la gent gran, perquè no haurien de ser un col·lectiu apart. És una part del procés d'evolució de la natura humana i això és el que socialment no està plantejat o no està tractat des de la radicalitat i l'essència de que els que hi arribem serem grans.

- Intervenció de **Miquel Vilardell i Tarrés**
(cap del Servei de Medicina Interna de l'Hospital de la Vall d'Hebron)

Pel que fa a la sectorització –socio-sanitari, aguts, atenció primària–, personalment opino que avui això no està de moda. Per què? En principi, si acceptem les malalties que comporten la incapacitació com una evolució, avui els sistemes opten per la gestió de processos, des de la prevenció quan comença fins la incapacitació quan es dona. Tothom aconsella que la gestió del procés sigui un continu: això és la teoria.

És bo en tant que no creem sistemes estructurals de guetos, en què la gent gran és atesa a un lloc, la gent jove a un altre i els nens a un altre. Tothom va a favor del continu, per un costat.

Igual que es critiquen, des de fa anys, les clíniques i els hospitals monogràfics –l'hospital de tuberculosos–, avui ja hi ha teories que diuen que probablement hauríem de tenir centres monogràfics. Per exemple, pel que fa a la incapacitació, serveis especialitzats en temes socio-sanitaris amb persones dependents. Hi ha centres monogràfics específics; en tenim al nostre país. Probablement l'experiència sigui més gran i haurem de recórrer a

sectors socio-sanitaris dependents. Veig més difícil que el *continuum* assistencial es pugui trencar. Crec en l'atenció multidisciplinària al llarg de tot el procés continuat; és a dir, des de l'atenció primària, en què avui es dona l'atenció interdisciplinària, passant pels centres hospitalaris i centres socio-sanitaris.

La gent gran ha de ser atesa a l'hospital d'aguts, ha de tenir el mateix nivell assistencial que la gent jove, perquè sinó crearíem grups. Una altra cosa és el dependent, aquella persona que ha esgotat els recursos o exploracions complementaries. El que necessita és un ambient d'atenció social rehabilitadora; aleshores calen centres monogràfics.

Pel que fa a la pregunta del nivell socioeconòmic: entenc que la persona té tendència a cultivar el seu ego, a ser molt individualista des de ben petita, perquè no li han ensenyat a viure. Quan a un no li ensenyen a viure, és molt difícil que aprengui a envellir i morir. I, per tant, el primer que hauríem de plantejar-nos és l'educació a les escoles, el problema de la solidaritat, d'ensenyar com hem de viure amb la multidisciplinarietat, per entendre com hem de fer el procés d'envelliment i que hem de morir.

Si les escoles comencen a ensenyar això i les famílies també, l'individualisme, la falta de coneixement i de prestigi social del procés de l'envelliment, es trencarà. La memòria històrica que els avis significaven, avui s'ha perdut com a conseqüència de les nostres estructures. Probablement la xarxa en té alguna culpa, o la informació fàcil que tenim tots al nostre abast fa que puguem prescindir d'aquella memòria històrica. Però la memòria històrica de l'estructura familiar sí que cal, i per tant entenc que l'educació i ensenyar què és el procés d'envelliment i què és la mort, és important.

De llibres sobre la mort n'hi ha ben pocs. Tant que en parlem de la mort! Tothom pensa que és cert per a un altre i no tant per a ell, que a aquell li pot venir i a tu encara et queda. A les escoles hi ha pocs llibres que parlin d'aquest tema, pocs llibres a les prestatgeries de la biblioteca, i en canvi n'hi ha molts altres. La gent fuig d'allò que no és gaire bonic o que ens han venut com a no gaire bonic.

Segon, l'educació sanitària ha de ser a nivell escolar si volem estalviar recursos i evitar la polimediació. Entenc que hi ha diversos factors que condueixen a això. Primer, una estructura sanitària basada en temps d'espera. La responsabilitat dels professionals, a vegades poc recolzada, que fan ús de molta medicació i exploració per no equivocar-se o per no tenir conflictes en un moment puntual de la visita amb la persona. Això és sinònim de

consum de molts medicaments, a vegades sense indicació, per complir només amb la satisfacció d'aquell usuari.

La poliexploració n'és un altre i, a vegades, la manca d'informació, que no n'hem tingut en el sistema de salut –parlo d'aquí, a casa nostra–. Informació a l'abast de tots, perquè les tecnologies de la informació s'han de desplegar millor. Informació no vol dir tenir-la, vol dir donar-la a conèixer. Hi ha persones que van a buscar receptes repetitives. Això hem de poder-ho detectar tecnològicament amb una informació correcta, quan es presenta aquesta situació corregir-la i castigar-la si convé.

De vegades es comenta que es consumeixen molts recursos sanitaris, que molta gent que va a urgències no hi hauria d'anar. Probablement ens hem de plantejar que qui hi va és perquè prèviament no ha rebut l'atenció que més s'ajusta a les seves necessitats. En tot cas, si existeixen abusos cal detectar-los, individualitzar-los i corregir-los.

Coincideixo amb vostè en el tema de la dependència: saber realment que hi hagi una cartera de serveis ben especificada i saber com ha de ser el finançament, si a nivell públic, privat, i quina és l'aportació que ha de fer cada persona en aquest àmbit, probablement vinculada a un tema personal de renda. Segur que amb el que sortirà sobre el tema de la dependència, farem que no hi hagi ningú exclòs per diners, per un costat, i tampoc exclòs per renda alta.

Perquè tenim excloses dues classes de persones o trams: les que no tenen recursos econòmics i les que tenen massa. El que en té, de vegades l'excloem sense poder entrar a una xarxa molt ben dotada i molt bona de residències del sistema públic de salut. Probablement hem de compatibilitzar que la renda alta, pagant, pugui també compartir aquests espais públics. Hem de buscar un terme mig.

Coincideixo en que cal que el prestigi social de la gent gran vagi calant, probablement això canviï a mesura que hi hagi més gent gran. I el polític, quan fa la campanya, va a aquesta classe social, perquè realment té un nombre important de vots, i es fan promeses en el moment de la campanya electoral, que s'ha de procurar complir després progressivament. A vegades el prestigi social no hi és perquè la família no considera aquella persona gran per: l'afany de voler recuperar ràpidament els béns d'aquella estructura familiar, els problemes de l'estructura familiar que necessiten recursos econòmics, i van a buscar-los a aquella font que tenen al costat, i comencen a fer nosa. En tot cas, això és un problema d'educació familiar i d'educació escolar.

Pel que fa a si la geriatria, a Espanya i a Catalunya, té reconeixement d'especialitat, la resposta es que sí: és un programa MIR, són cinc anys de formació com a especialitat. El que passa és que l'atenció a la gent gran la dona el metge de família, el metge internista i el metge geriatre. Sóc dels que no creuen en especialitats tancades, crec en un món permeable i amb fàcil pas d'una especialitat a l'altra. Cal que hi hagin experts, no cal que hi hagi "titulitis".

Els títols tanquen fronteres, l'expert obre barreres. Avui Catalunya té gent experta en aquest tema. Molts d'ells no tenen el títol, perquè un títol no és res; el títol és l'excusa, a vegades, per no fer les coses ben fetes. Crec que tenim metges molt experts que atenen molt bé la gent gran des de fa molts anys. Realment, un títol a vegades ens complica la vida i encareix el sistema de salut. Aprofitem el que tenim.

- Intervenció de **Fernando García Vicente** (justícia d'Aragó)

El fet que un recurs com la casa, el recurs més important, pugui tenir una rendibilitat per treure, per viure els darrers anys de vida, és útil. I, com fer-ho? El dret privat té instruments per resoldre-ho tot. Concretament a les Balears, a Catalunya, a Aragó, a Navarra, al País Basc i a Galícia podem fer "pactes successoris"; aquí s'anomena "heretaments". Un té una casa i pot pactar amb aquesta casa el que vulgui: pot pactar amb l'entrega de béns, i com que és un pacte no es pot modificar, no és com un testament. Al dret comú hi ha una altra possibilitat diferent, la renda vitalícia: hom entrega un bé i rep una renda a canvi d'allò. S'ha d'advertir una cosa, els romans deien que això eren pactes *corvinum*, pactes de corbs, perquè estan distribuïnt les despulles i qui pacta sobre la vida la posa en perill.

Segon tema: el mobbing immobiliari. Fa poc vaig estar assessorant el Govern xilè sobre el que fèiem els defensors del poble. Cada cop em sembla que el dret no està sols per resoldre controvèrsies entre persones molt concretes, sinó que està per alguna cosa més. A mi al Parlament de Xile van dir-me: "Vostè pensa que la seva institució serveix per repartir riquesa? – Doncs no ho sé, crec que no, però per crear-la sí. I els diré una cosa: em sembla més difícil crear riquesa que repartir-la, perquè per repartir primer s'ha de crear.

Que les coses funcionin bé, que els tribunals funcionin bé, que els contractes d'arrendaments es facin bé. A Bèlgica els fan notaris que escriuen vint pàgines on consta que funciona tot el que hi ha, i

després, si hom no paga, els tribunals responen bé. Això genera riquesa, perquè qui té una casa la pot llogar sabent que la hi tornaran igual i que, a més, si no paguen hauran de reembossar la renda en un termini relativament curt. La seguretat jurídica és una forma de creació de riquesa. De vegades els governs diuen: “La justícia no ens interessa molt, perquè no crea riquesa”. La justícia es un dels factors més grans de creació de riquesa, perquè aconseguir que tota la resta de coses pugui funcionar bé és fonamental.

Què distingeix un país com l'Equador, que té petroli, que té les quatre estacions cada dia –primavera, estiu, tardor i hivern–, on l'alfals el tallen catorze vegades? Perquè tenen la renda més baixa d'Hispanoamèrica? Perquè hi ha una corrupció tremenda i no funciona res. Què és el que fa que un país com Holanda, que té uns arenals enormes, funcioni? Que tenen educació i tenen seguretat jurídica. Si a la gent li crees una expectativa determinada, la gent, amb la llibertat que se li concedeix, encara que les regles del joc siguin millors o pitjors, acaba fent coses.

Què és fonamental en això del *mobbing*? Que hi hagi seguretat jurídica, que les institucions funcionin, que si hi ha amenaces funcioni la policia, que funcioni el fiscal, que funcionin els tribunals o que funcioni l'Administració. És fonamental la seguretat jurídica perquè les coses funcionin bé. Em parlaven del dret a la salut que és molt important. A l'escala constitucional de valors primer es troba la vida, però després la salut. En l'ordre de preferències que hauria de tenir objectivament qualsevol govern, el dret a la salut és, si no el prioritari, dels més prioritaris que hi ha d'haver.

Comparteixo el tema del prestigi social de les persones grans. Crec que aquest país dona més bandades que altres en moltes coses i recordo que

quan jo era petit hi havia dia del pare, i mai dia del fill; no obstant, ara cada dia és el dia del fill. Ja no sé quin dia és, el dia del pare: ha desaparegut. Crec que ens estem equivocant en l'educació de molta gent jove. Els diré la veritat: potser perquè m'estic fent gran, crec que hi ha algunes professions, per exemple la del dret o la de la política, i sobretot algunes especialitats de la medicina, on l'experiència és fonamental, o sigui que són coses de gent gran i que les fa millor la gent gran. A la gent jove els hauríem de dir que no es pot tenir tot; a la vida s'han de tenir opcions.

- Intervenció de **Miquel Vilardell i Tarrés**

El meu resum final és que si som capaços, tots nosaltres, quan siguem joves, quan siguem més grans, d'evitar tot allò que realment pot afavorir la discapacitat farem un gran bé: disminuïrem el consum de recursos, viurem amb millor qualitat de vida i tindrem un envelliment saludable, que és l'objectiu que hem de perseguir tots nosaltres.

- Intervenció de **Fernando García Vicente**

Jo vull dir que l'envelliment és un problema per a la societat en el seu conjunt i es un problema individual; tenim una bona sanitat, però que probablement necessita més recursos; hi ha una ocultació de maltractaments a persones grans, perquè no es manifesten com a la resta. La societat ha d'assumir que la cura de la gent gran és, en primer lloc, una obligació dels fills i la família, que l'Administració ha de complir una funció subsidiària per aquells casos en què no existeixi o siguin persones discapacitades que no puguin directament complir elles aquesta funció.

3. LES NOVES FORMES DE REGULACIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS I LES ACTIVITATS PRIVADES D'INTERÈS GENERAL: EL PAPER DE L'OMBUDSMAN

PONÈNCIA MARC

3.1 LES FORMES DE REGULACIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS I LES ACTIVITATS PRIVADES D'INTERÈS GENERAL. EVOLUCIÓ I SITUACIÓ ACTUAL

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO



- Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Complutense de Madrid i advocat.
- Membre del consell de les revistes més importants de la seva especialitat i president del Consell Editorial de Iustel.
- Director de l'Oficina Tècnica de la Unió Espanyola de Televisions Comercials Associades (UTECA), president de la Associació Espanyola de Dret de l'Audiovisual, vicepresident de la Confederació Espanyola de Fundacions, i membre de consells editorials de diverses revistes tècniques especialitzades.
- Estudiós de l'Estat autonòmic durant la dècada del 80; d'aquesta època daten les publicacions: *Dret de les Comunitats* (1982) i *Les potestats legislatives de les Comunitats Autònomes* (1979).

Participo en aquestes jornades convençut que l'actual moment històric pot ser determinant pel futur dels defensors, tot considerant les accelerades transformacions que estan experimentant l'organització i el règim jurídic dels serveis públics sobre els que el síndic i institucions anàlogues estan cridats a actuar.

La figura del Defensor va incorporar-se al nostre sistema jurídic amb la Constitució de 1978, i el síndic, concebut de la mateixa manera però per operar a escala autonòmica, va ser regulat el 1984. Encara que les dues dates són recents i el marc constitucional no ha canviat, es pot afirmar que s'ha produït en aquest temps un seriós reajustament de les responsabilitats de les administracions públiques en matèria d'organització i gestió dels serveis públics, i també canvis essencials en la configuració dels drets que els defensors del poble han de garantir i protegir.

Tenint en compte aquestes circumstàncies, la commemoració que ha justificat la convocatòria

d'aquestes jornades ofereix una ocasió immillorable per reflexionar sobre les adaptacions a la nova situació que precisa el Síndic i totes les institucions semblants existents a Espanya.

La funció que encomana al Defensor del Poble l'article 54 de la Constitució es concreta en la defensa dels drets compresos al títol I, és a dir, de tots els drets reconeguts a la Constitució, independentment del seu règim específic, amb total indiferència que siguin de configuració legal o vertaders drets fonamentals protegits també pels procediments jurisdiccionals reforçats que estableix l'article 53.

Per complir amb les garanties que encomana el citat article 54, el mateix precepte posa en mans del Defensor del Poble un instrument específic i quasi únic: la supervisió de l'activitat de l'Administració, tal com diu expressament.

La vigilància de l'activitat administrativa en relació amb els drets té, no obstant, un sentit diferent

depenent de si es tracta de drets de llibertat o de drets prestacionals. En el primer cas del que es tracta principalment és que l'acció dels poders públics no limiti irregularment el seu contingut o l'àmbit del seu exercici legítim. En el cas dels drets prestacionals, en canvi, el que el vigilant constitucional ha de verificar és si els serveis públics, la creació dels quals ha decidit la Constitució o els legisladors, funcionen regularment; si les prestacions que ofereixen arriben als nivells o estàndards satisfactoris; si es gestionen de manera transparent; si és fàcil l'accés dels ciutadans; si no es produeixen discriminacions de cap tipus en el seu gaudi; si s'exigeixen contraprestacions innecessàries o inadmissibles, etcètera.

Com que l'acció administrativa en relació amb els drets de llibertat (agrupats essencialment en les categories clàssiques dels drets civils i polítics) no ha variat qualitativament ni quantitativament en els darrers anys s'ha produït una transformació essencial de diferent magnitud i conseqüències en la relació establerta entre les administracions públiques i bona part dels drets econòmics i socials que necessiten per satisfer l'establiment de serveis de caràcter prestacional.

No conec amb gaire detall l'activitat ordinària dels defensors del poble, però estic segur que es desenvolupa d'una manera més viva i activa al terreny dels drets econòmics i socials que en l'àmbit dels drets civils i polítics.

De la mateixa manera que quan es va redactar la Constitució de 1978 gairebé tots els serveis econòmics i socials eren titularitat d'organismes administratius i d'empreses públiques, aquesta situació va canviar tant en els darrers quinze anys del segle passat que resulten il·localitzables aquells trets fonamentals. Han canviat en pocs anys de forma substancial la posició i responsabilitats de les administracions públiques en relació amb la titularitat i la gestió prestacional d'aquesta classe de serveis. La transformació ha vingut de la mà de la ideologia desreguladora i liberalitzadora que ha envaït tota Europa sense contestació seriosa de cap grup polític, i sobre la qual no faré les valoracions que no em corresponguin com a jurista.

Però sent així les coses és pertinent la següent reflexió: es pot considerar com a suficient actualment, per a la garantia dels drets del títol I de la Constitució, que els defensors del poble es limitin a la supervisió de l'activitat de l'Administració, tal com els encomana l'article 54 de la mateixa?; o és necessari que l'estenguin per verificar també el comportament de tots aquells que siguin responsables de prestar serveis públics de caràcter econòmic i social, encara que siguin establiments i empreses privades?

Anticipo que, en resposta a aquesta incògnita, la meua tesi és que l'article 54 de la Constitució no pot entendre's com una norma rígida que commini al Defensor a tenir relacions exclusivament amb les administracions públiques. Sota el meu criteri, la referència a l'Administració en aquest precepte és el reflex de la concepció ideològica dominant aleshores, sobre l'organització i la gestió dels serveis públics tan profundament canviats en pocs anys. Però de cap manera impedeix una altra classe d'actuacions, ja que l'element normatiu dominant en l'article 54, que determina la missió del Defensor, no és l'instrument indicat –les relacions o la vigilància de l'Administració –, sinó la fita institucional a què respon la regulació constitucional de la figura que representa la garantia dels drets. Per aconseguir-la pot ser que la supervisió de l'activitat de l'Administració sigui essencial, però no la única cosa que pugui i hagi de fer el Defensor per mantenir una vigilància estreta del respecte i de l'observança dels drets reconeguts en el títol I de la Constitució.

Fets els anteriors avançaments i consideracions generals, em detindré ara a examinar amb més detall les transformacions a les que m'estic referint. Encara que són els drets de caràcter econòmic els més afectats per la ideologia de la liberalització, també les organitzacions de les prestacions de caràcter social i les seves garanties han estat remogudes en els darrers anys. Recordaré, per tant, encara que sigui de forma esbiaixada i en petits apunts mínims, la situació de partida vigent quan l'article 54 de la Constitució va ser pensat, debatut i aprovat, perquè siguin més evidents els contrastos amb els canvis ulteriors. Separaré també per la deguda clarificació les referències als serveis de caràcter social, per una banda, i als econòmics per l'altra.

Pel que fa referència als serveis públics de caràcter social, les relacions amb les administracions públiques és troben en línia directa de continuïtat amb allò que va ocórrer a principis del segle XIX. Recordaran que les primeres revolucions burgeses de finals del XVIII –francesa i americana– van oblidar gairebé del tot els drets socials; allò que va proclamar-se en la Declaració de 1789 i la Declaració d'Independència nord-americana van ser sobretot drets civils i polítics que beneficiaven a alguns.

A Europa, contràriament al que succeeix a Amèrica, es recupera immediatament la filosofia d'allò social. En la Declaració de drets de 1789 no hi ha una sola referència a un dret social. En la següent declaració, la Declaració jacobina de 1793, es reprenen alguns drets socials que fan referència específicament als articles 21, 22 i 23.

Des d'aleshores, l'Administració contemporània comença un procés de substitució de les institu-

cions de caràcter privat que havien dominat pel que fa a titularitat i gestió d'aquests serveis durant l'Antic Règim. Els il·lustrats havien començat ja al segle XVII amb això a partir del Reial decret del 27 de febrer de 1767 que, en decidir l'expulsió dels jesuïtes, al mateix temps ha d'establir les bases per a la substitució de la seva gran potència docent per una altra a càrrec de les administracions públiques.

Només cal afegir que amb el constitucionalisme s'estableixen els tres primers grans serveis socials de la història contemporània a càrrec de l'Estat en mans de l'Administració.

Són, en primer lloc, els serveis de beneficència, aquells que la Declaració de drets de 1793, anomenà "els socors", els *secours publics*, que, afirmava la Declaració, "són un deute sagrat de la nació. La societat ha d'assegurar als ciutadans desafortunats...", i d'aquí la creació dels serveis de beneficència ulteriorment a Espanya. La Constitució de Cadis atribueix aquests serveis als ajuntaments i un desenvolupament de com organitzar-los s'establiria immediatament en l'article 321 de la *Instrucció per al govern econòmic i polític de les províncies*, de 1803.

Els segons en l'ordre són els serveis sanitaris. L'Administració no s'havia oblidat mai, ni tan sols durant l'Antic Règim, d'exercir una certa funció de control i prevenció de les necessitats de salut de la població quan es presentaven com a necessitats col·lectives que afectaven al conjunt dels ciutadans, i no com a necessitats purament relatives a la malaltia o la salut d'un de sol. Figures o institucions com el Protomedicat, la més antiga del nostre sistema administratiu, o la Junta Suprema de Sanitat, a principis del segle XVIII, donen pas a un sistema sanitari que s'intenta esbossar, primer en un gran codi sanitari que es debat a les Corts el 1822 i fracassa i, ulteriorment, a base de petites mesures legislatives que es conjuguen en una llei final, la llei sanitària, la Llei general de sanitat de 1855.

El tercer gran servei social que s'estableix a tota Europa (i també a Espanya) és el servei d'educació. Diversos avatars s'inicien amb l'intent de muntar un règim espartà, com proposa a França l'informe *Le Peletier*, que llegeix Robespierre a l'assemblea, i entre nosaltres, l'informe del poeta Quintana, que es llegeix poc temps després, també en una ocasió parlamentària semblant. Mica en mica s'anirà forjant fins que a mitjans de segle es consolida una Administració educativa que reuneix tots els serveis d'aquesta classe sota la responsabilitat de l'Administració. Per Espanya, la llei de referència és la Llei Moyano del 9 de setembre de 1857.

Des d'aleshores fins avui aquesta classe de serveis no han fet més que créixer i expandir-se, sempre a

càrrec de l'Administració. El procediment no ha estat un altre que el d'incrementar les prestacions, la seva extensió a altres subjectes i a altres matèries inicialment no compreses: l'assegurança individual, fins assolir el que als nostres temps anomenem estat de benestar i els problemes del qual són precisament els del creixement: problemes de finançament, de crisi econòmica, d'exigibilitat dels drets que s'ofereixen, de reversibilitat del nivell o estàndard de protecció que s'ha assolit o no.

Però hi ha també, al mateix temps, alguns canvis que afecten la gestió, de manera que no sempre els defensors del poble poden dirigir-se a les administracions públiques per demanar explicacions sobre el grau de protecció d'aquests drets que es troben implicats en l'organització dels serveis, perquè estan traspasant la configuració dels drets i el mode de gestionar els serveis.

Em referiré, en segon lloc, al servei de caràcter econòmic. L'evolució, en aquest cas, ha estat no lineal; no ha tingut la mateixa continuïtat des del primer constitucionalisme, sinó que ha seguit un cicle, curiosament tancat, que ha determinat períodes de gran intervenció pública en l'economia i altres d'una forta liberalització. Diem, simplificant molt, que aquesta presència pública en l'economia pot dividir-se en tres grans fases, si arrenquem des de primers del segle XIX.

La primera d'elles es va caracteritzar per una lluita per establir la propietat privada, un mercat en què la propietat pogués ser objecte de tràfic econòmic. En aquest direcció s'encaminen totes les mesures relatives a la desvinculació de béns que adopten les Corts de Cadis poc després d'establir-se. El primer decret de desvinculació és de 1911, i immediatament les mesures de desamortització posen al mercat quantitats enormes de béns que estaven vinculats i que no pertanyien al tràfic comercial.

Una vegada establerta la propietat privada com a dret central del sistema econòmic, s'ha de constituir un mercat, per la qual cosa és necessari eliminar les fronteres interiors, els monopolis, els gremis i implantar la llibertat d'indústria i comerç. Una qüestió òbvia en l'actualitat però que va obligar a l'alçament d'una gran quantitat d'obstacles que llavors afectaven l'economia: els "destorbs" dels que tantes vegades parla Jovellanos en la seva obra.

Allò que es fa és apartar l'Estat de sectors sencers que estaven ocupats per establiments públics com les reials fàbriques o les companyies privilegiades. Una economia molt dominada per la mà pública es substituïda per una economia de l'Estat en retirada. Els il·lustrats espanyols van ser els primers en adonar-se del canvi de criteri. Campomanes és

l'il·lustrat que fa traduir l'obra d'Adam Smith i és el primer, probablement, que la llegeix.

Una vegada establert el règim d'una economia absolutament separada de l'Estat o amb pretensions d'estar-ho, de manera que l'Estat es limiti només a la fabricació de les grans infraestructures i les obres públiques, la segona fase és la d'una tornada al nacionalisme econòmic. A Espanya es donarà des de finals del XIX i molt especialment amb el proteccionisme creixent dels primers anys del segle XX.

La tercera fase és la de la successiva ampliació de la gamma de serveis econòmics de què l'Estat és responsable en tant que gestor, de manera que la major part dels serveis econòmics són de titularitat de l'Estat i gestionats per organismes i empreses públiques.

Aquesta és la situació existent el 1978 quan l'article 54 encomana als defensors del poble que vigilin la legalització dels drets socials i dels serveis socials que són prestats per l'Administració i pràcticament quan es tracta de serveis públics prestats només per l'Administració perquè o és titular l'Administració del servei o, si es presta en règim d'empresa privada, és a títol de concessió, per la qual cosa hi ha un control directe i eminent de l'ens que fa la concessió sobre el que la rep.

Els canvis immediatament posteriors a la Constitució de 1978 han afectat d'una manera decisiva aquesta situació, que va ser la que va tenir en compte el constituent. I han afectat tant als serveis de caràcter social com als serveis de caràcter econòmic. De manera que, perquè existeixi una vigilància o una garantia d'un cert grau de realització dels drets econòmics i socials, ara la vista s'ha de posar en un altre lloc diferent o parcialment diferent de l'Administració pública.

Tornaré a separar els drets socials dels drets econòmics. Pel que fa als drets de caràcter social, els problemes i els canvis poden agrupar-se en dues categories. La primera fa referència al retraïment efectiu de l'Estat i a la forta emergència d'organitzacions socials que tendeixen a complementar l'acció d'aquell, quan no a substituir-la, i en tot cas reclamen una forta participació en la gestió dels serveis socials. La segona podríem anomenar-la "l'ampliació de les garanties i la millora de l'eficàcia dels drets declarats en les constitucions", que ja no depenen tan exageradament com abans de les definicions específiques del legislador i de l'acció concreta de l'Administració; són noves formes de configurar no tan dependents de la responsabilitat exclusivament pública.

El primer és la forta emergència de les organitzacions socials i la seva importància en la tasca sobre

la qual reflexionem. És una dada ben estudiada el fet que en les darreres dècades del segle XX s'ha produït el que s'anomena revolució associativa. Hi ha un estudi de Salamon i Anheier fet per a la Universitat John Hopkins que explica molt bé, en detall i a escala mundial, què significa aquesta revolució associativa. Implica que les administracions públiques –l'Estat i tot el seu aparell– estan tirant enrere en l'atenció directa d'algunes responsabilitats de caràcter social i que la societat ha donat un pas en sentit contrari, cap endavant, per penetrar en àmbits de responsabilitat exclusiva de les administracions públiques, aspirant a tenir un paper també en la gestió i la realització dels serveis socials.

Hi ha un estudi d'Ugo Ascoli sobre la importància que té el que ell mateix anomena *welfare mix*: un estat de benestar mixt que es compon no només de les accions de les administracions públiques institucionalitzades com a tals, sinó també de la societat organitzada a través d'aquest tipus d'entitats.

Diu Ascoli que a Itàlia un percentatge comprès entre el 60 i el 90 per cent dels serveis socioassistencials, finançats per l'Estat, és prestat per organitzacions privades, la majoria del sector terciari; aquest és un concepte que agrupa tot tipus d'establiments sense ànim de lucre. A França, en relació amb els discapacitats –diu el nostre autor– el 90% de les estructures i el 85% dels empleats es troben en aquest sector, i en el camp de l'assistència domiciliària el 70% és prestat pel tercer sector.

Els temes de la revolució associativa són esgarrifosos perquè, tocant dades, que encara que no són recents si que són postconstitucionals, les xifres expressen un creixement espectacular. A Espanya, el 1995 hi havia 253.507 institucions sense ànim de lucre de les quals més de 174.000 serien associacions i més de 7.000 fundacions.

Totes aquestes entitats funcionen sobre la base de recursos públics que subministren les administracions públiques i els pressupostos públics ja que, encara que es tracti d'entitats sense ànim de lucre, el finançament el fan bàsicament amb càrrec als pressupostos públics, considerant que l'altruisme a tota Europa està donant bastant poc de sí. És a dir, creixen les entitats d'aquest tipus, però no els mitjans privats de finançament; de manera que el que s'està donant és una translació de la gestió i la responsabilitat d'alguns serveis públics, si no sencera, al menys participada per part d'entitats de base associativa privada. El lloc on es consoliden els drets és en aquest àmbit, o parcialment en aquest àmbit, o de manera creixent en aquest domini d'allò privat.

Tot el sistema també està afectat per un canvi essencial en la configuració dels drets econòmics, dels drets socials i la seva exigibilitat. Els drets de caràcter econòmic i social reconeguts a la Constitució, al capítol III del títol II, sempre s'ha dit que són els drets de conformació legal; la seva vigència i contingut depenen d'allò que el legislador digui o no, perquè també s'ha admès el cas que els drets siguin reversibles, ajustats a les situacions i a les conjuntures econòmiques.

Els drets socials pertanyen a una altra classe. Aquest enunciat, dit així, amb caràcter general, és absolutament contestable. Diré que això és substancialment fals. Els drets socials no són drets substancialment diferents en el pla constitucional dels drets civils i polítics; precisen una acció dels poders públics que moltes vegades és poc diferent dels primers. Perquè pugui funcionar el servei sanitari fa falta una decisió del legislador i una organització administrativa al seu servei però, no fa falta el mateix perquè funcioni el servei de justícia, que surt a l'article 24 de la Constitució i és un dret fonamental? No fa falta el mateix perquè funcioni el servei de l'educació que igualment es considera un dret especialment protegit per la Constitució? Hi ha una forta tendència, no només teòrica sinó també pràctica, a igualar el règim dels drets econòmics i socials que també ve impulsada per alguns pactes internacionals, com el *Pacte de drets econòmics, socials i culturals* de l'any 66.

També en benefici de la major fortalesa dels drets d'aquest caràcter es troben les accions jurisdiccionals que van enriquint-se mica en mica en termes que no puc explicar àmpliament. Però també és significatiu d'aquest canvi el fet que per fer realitat els drets econòmics i socials els legisladors comencen, cada cop més, no només a imposar obligacions a les administracions públiques, sinó fins i tot a imposar obligacions a les empreses i subjectes privats. La realització dels drets depèn, per tant, per determinació del legislador, d'una acció positiva que alhora es troba vinculada a les empreses i subjectes privats.

Un exemple que resumeix el que dic: la Llei d'accessibilitat universal en matèria de minusvàlids, que es va aprovar pel Parlament de l'Estat l'any 2003, i que imposa una descomunal gamma d'accions que han de seguir totes les empreses de telecomunicacions, urbanístiques i pràcticament tots els sectors de l'economia, públics i privats per aconseguir aquest objectiu de l'accessibilitat universal. I, per altra banda, també la utilització directa dels subjectes privats per la organització dels serveis socials, no a títol d'entitats del tercer sector que aspiren a participar en llocs on només hi era present l'Estat, sinó encàrrecs directes fets pel legislador a entitats, com un mètode alternatiu

a la gestió pública dels serveis. Aquesta és una qüestió amb un futur creixent i és la solució inevitable per la organització de serveis com els de dependents que no poden substanciar-se únicament a oficines, establiments o residències públiques, sinó que han de ser també i, preferentment, serveis de caràcter domiciliari o serveis prestats per les famílies subvencionades a l'efecte, que en fer-ho es converteixen també en responsables del compliment d'un dret.

El 1994 el Consell de l'Estat francès va publicar un informe on és queixava amargament de la filosofia i la política de la ideologia de la Comissió i altres òrgans de la Comunitat Europea, en tant que estaven acabant amb la ideologia del servei públic. Per a nosaltres potser ho ha estat una qüestió tan important, però pels francesos, que són la pàtria dels serveis públics, del servei públic regalià i estatal per excel·lència, aquestes vel·leïtats de la Comissió Europea proposant l'obertura, la desregulació o la liberalització d'algunes empreses que eren la substància mateixa del servei públic els va semblar una agressió que es va posar de manifest de manera molt viva en aquell informe.

A partir d'aquell moment, i segons diferents estudis que s'han fet sobre la qüestió, la doctrina estudiantosa de l'Estat va dividir-se en dos grans blocs. Uns van preconitzar que el servei públic havia mort, i van escriure: "El servei públic econòmic ha mort perquè els mercats de l'època futura són mercats del capitalisme més exacerbats i de la liberalització total de les economies, organitzades sense més força que la força organitzativa que el propi mercat té."

Davant d'allò, un cert nombre de persones sensates va dir que allò era una bogeria, i jo sóc del mateix parer. Europa no pot prescindir d'una cosa tan essencial en la seva història. Recordo que els serveis socials i econòmics oblidats a la Declaració de 1789 van recuperar-se immediatament a la declaració següent, i encara abans de la Declaració de 1793, a la primera constitució francesa, la de 1791. El servei públic forma part substancial de la manera de ser d'Europa, de la seva cultura.

I, a partir d'aquesta constatació diferents documents comunitaris ho han anat declarant. Primer ho va fer un informe sobre els serveis d'interès general que va aprovar –o elaborar– la Comissió el 1996, i així molts altres documents fins acabar amb el *Llibre blanc sobre els serveis públics*, un text del 2004, o la pròpia fracassada incorporació de la Carta dels Drets al tractat constitucional, on també hi ha una referència, en l'article 36, al servei públic entre els drets fonamentals de la Unió. El servei públic no desapareix a Europa ni a cap dels estats membres, no desapareix la idea que els poders

públics tenen l'obligació d'oferir prestacions, d'estar atents no només als aspectes de caràcter social sinó també als de caràcter econòmic; el mercat no s'organitza sol, s'ha de regular.

El que passa és que sí que s'està produint una profunda transformació en la concepció tradicional del servei públic, que està passant de ser un servei de caràcter regalià atribuït a l'Estat per la seva pròpia essència i naturalesa (de titularitat estatal o de les administracions públiques, gestionat directament per les administracions públiques o per persones a qui elles ho encomanen) a una concepció no orgànica del servei públic, sinó estrictament funcional. Un servei públic és una activitat orientada als ciutadans per satisfer les seves necessitats, i existeix servei públic allà on materialment es produeix una prestació d'aquest caràcter de l'interès públic, ja sigui una administració pública qui ho ofereixi o una empresa privada.

A partir d'aquestes concepcions ha canviat substancialment la situació anterior i, fins i tot, el concepte de servei públic ha canviat i s'ha enriquit amb engranatges i conceptes nous com els serveis d'interès econòmic general, les missions d'interès general i la noció mateixa de servei universal.

Existeixen ara, per tant, de manera creixent, prestacions de serveis públics de caràcter econòmic a càrrec d'empreses privades, serveis que es troben protegits no només per regulacions jurídiques, sinó també per sistemes de finançament o ajuts que queden al marge de la competència. Els poders públics donen suport especialment als serveis públics de caràcter econòmic, fins i tot oferint ajuts que es troben al marge del sistema general de competències.

Això és una revolució conceptual, encara que ens hi acostumem poc a poc: les obligacions que tenen les empreses que són responsables de grans sectors de l'activitat comercial o de sectors econòmics importants d'atendre les necessitats de la població

en termes d'interès general i prescindint de l'afany lucratiu si fos necessari.

És nou entre nosaltres, però no és excepcional en matèries d'organització dels serveis públics. Quan es van produir aquestes dues revolucions burgeses, l'americana i la francesa, l'Administració europea, sota l'exemple francès, va haver de suportar una massa enorme de serveis que abans estaven prestant institucions privades, ja siguin corporacions, fundacions, hospicis o esglésies de qualsevol caràcter. Això no va ocórrer a Amèrica, entre d'altres qüestions, perquè Amèrica no va tenir Antic Règim; tampoc no tenia una societat d'estaments, ni existien institucions tan fermament assentades, de manera que la organització de la societat va ser fonamentalment individualista i sobre la base dels drets privats, de la propietat i d'altres drets. I a Europa, sota l'exemple francès i la seva influència, va ser essencialment estatista i van organitzar-se els drets en clau de llei, en clau d'Estat i d'organització política.

Quan a Amèrica va produir-se per primer cop el problema que aquesta idea exclusivament liberal i individualista podia determinar que hi hagués grans empreses que atenguessin serveis públics econòmics essencials per a la societat com poden ser l'electricitat, el gas o els ferrocarrils, va plantejar-se també, per primer cop, el problema de si les administracions públiques, els defensors de llavors, havien també de verificar el funcionament d'aquestes empreses. Va ser el moment en què una intervenció del Tribunal Suprem dels Estats Units a una sentència cèlebre: *Munn versus Illinois*, de 1877, va dir "quan la propietat privada resulta declarada d'interès públic, de manera que quedi afectada la comunitat en general, el propietari de la instal·lació del cas haurà de sotmetre's a una intervenció pública pel bé comú, en tant que aquesta empresa està resultant decisiva per a la realització dels drets establerts a la Constitució o a les lleis".

Aquest és el repte.

INTERVENCIIONS DELS DEFENSORS AUTONÒMICS

3.2 LES NOVES FORMES DE REGULACIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS I LES ACTIVITATS PRIVADES D'INTERÈS GENERAL: EL PAPER DE L'OMBUDSMAN A CASTELLA-LA MANXA

HENAR MERINO SENOVILLA



- Defensora del poble de Castella – La Manxa des del dia 13 de maig de 2002.
- Doctora en Dret per la Universitat de Valladolid.
- Professora de dret, primer a la Universitat de Valladolid i més tard a la Universitat Carles III de Madrid, on va realitzar l'oposició per a ser titular en Dret del Treball i la Seguretat Social.
- Magistrada - jutge social al Jutjat número 2 de Toledo des del 2001 fins el seu nomenament com a defensora del poble de Castella – La Manxa.
- Participant en el Servei Interconferencial de Mediació i Arbitratge (SIMA) i exconsellera del Consell Econòmic i Social (CES).

I. INTRODUCCIÓ

Les transformacions produïdes al context econòmic i social que han donat lloc a l'evolució del concepte de servei públic han generat profundes transformacions en el paper que juguen els poders públics en els diferents àmbits de l'activitat econòmica. Aquesta circumstància exigeix que s'hagi de cridar l'atenció sobre la condició de poder públic que tota Administració té. L'arbitrarietat queda proscriu del seu àmbit d'actuació, independentment del contingut d'aquella, la forma amb que sigui portada a terme o el sector de l'ordenament jurídic a què es sotmeti.

L'Administració pública ha de tenir com a guia de la seva activitat el principi d'objectivitat, ha d'exterioritzar els procediments mitjançant els quals forma la seva voluntat, els seus comptes s'han de sotmetre a un control i ha de respectar,

en tot cas, els drets dels ciutadans l'interès dels quals serveix.

Aquestes obligacions genèriques no poden veure's postergades per una modificació al contingut de la seva actuació en relació amb els serveis públics o per un canvi en la fórmula organitzativa emprada per desenvolupar-la.

Per identificar les transformacions materials operades en l'actuació pública només cal observar, comparativament, aquells sectors on s'ha produït una autèntica privatització material, com en cas de les telecomunicacions; d'aquells altres on la privatització únicament pot entendre's com a disminució de la iniciativa pública, donat que l'Administració pública continua prestant de manera directa els serveis, com passa per exemple amb el supòsit de la prestació del servei sanitari.

Les modificacions produïdes al primer supòsit no són alienes a la nova noció de servei públic en l'àmbit del dret comunitari, donat que és en aquests sectors en els quals, fins al moment, s'han implantat les nocions de servei universal i d'obligacions de servei públic.

En relació amb aquells sectors on els poders públics continuen prestant directament serveis com, per exemple, en l'àmbit dels serveis públics de benestar, els canvis operats des d'aquesta perspectiva material són quantitativs. S'observa una certa retirada del sector públic a la prestació de serveis com la sanitat i l'educació i un increment de la col·laboració del sector privat a aquella.

També als àmbits sectorials com el de la producció de serveis públics de benestar, integrants encara del nucli dur de l'activitat de prestacions públiques, s'hi poden observar modificacions que tendeixen a fer disminuir la incidència pública.

Els profunds canvis del marc econòmic i social en què les administracions públiques han de desenvolupar la seva activitat i les transformacions materials sofertes per aquesta última en l'àmbit de la prestació de serveis públics han generat modificacions a les fórmules organitzatives utilitzades pels poders públics per instrumentar la seva actuació.

La utilització d'ens institucionals, societats estatals, consorcis, fundacions i altres figures organitzatives anàlogues per dur a terme l'activitat de prestació dels poders públics s'ha generalitzat entre les administracions públiques europees.

En aquest ventall multicolor de formes societàries i d'ens, on l'Administració pública es transforma per prestar els serveis públics, podem tornar a diferenciar entre els sectors materials, on l'Administració continua avui dia prestant directament els serveis, i aquells on les seves tasques de prestació directa han estat substituïdes per altres de naturalesa inspectora i fiscalitzadora.

Pel que fa a les fórmules organitzatives emprades pels poders públics per al desenvolupament de la seva activitat, no han tingut cap altra pretensió que la de significar el generalitzat recurs de les administracions públiques a la descentralització funcional i a la utilització del dret privat en aquest àmbit.

Sense perjudici d'això, s'ha de recordar la condició de poder públic que, en tot cas, acompanya l'Administració a les entitats que depenen d'ella. En altres paraules, **l'ús instrumental del Dret per part de l'Administració no implica que aquesta deixi de ser el que és.**

II. SERVEIS PÚBLICS I DRETS DELS CIUTADANS: INTERVENCIÓ DELS COMISSIONATS PARLAMENTARIS

Sense cap mena de dubte, les transformacions produïdes a l'activitat administrativa han de tenir com a objectiu una racionalització d'aquesta que impliqui una millora en l'atenció dels drets dels ciutadans.

Ara bé, l'actuació administrativa dirigida a garantir el compliment d'aquell objectiu, així com la prestació universal dels serveis sotmesos a obligacions de servei públic, han de ser objecte de control en els termes previstos a l'ordenament jurídic. En aquest sentit, la naturalesa d'aquest fòrum obliga a fer una especial referència a la intervenció dels comissionats parlamentaris en aquesta matèria i a les previsions que contenen les normes reguladores d'aquestes institucions.

Per això podem examinar, d'una banda, de quina manera les normes reguladores dels comissionats parlamentaris han tractat d'incloure, dins el seu àmbit de supervisió, les noves figures organitzatives utilitzades per les administracions públiques pel desplegament de la seva activitat prestacional i, de l'altra, els aspectes materials d'actuació, entre els que destaquen els ombudsmen, amb la finalitat de desenvolupar adequadament la tasca de protecció i defensa dels drets dels ciutadans en aquells àmbits on s'ha donat el procés privatitzador amb més força.

A les lleis reguladores dels defensors del poble autonòmics, aprovades a mitjans dels anys 80, s'observa una voluntat ampliadora de competències dels comissionats parlamentaris autonòmics, a l'integrar els organismes autònoms, societats públiques, empreses, concessionaris i fundacions dependents de les respectives administracions autonòmiques dins dels subjectes sotmesos a la tasca de fiscalització d'aquells. Terminologia i referències que, d'altra banda, no es troben a la Llei orgànica 3/1981, del 6 d'abril, del Defensor del Poble¹, si exceptuem la referència de l'article 9.1 als agents de l'Administració, ni tampoc a les que regulen el *Justicia d'Aragó*, el *Procurador del Común de Castilla-Lleó*, el *Defensor del Poble Andalus* o el *Síndic de Greuges de Catalunya*².

¹ El Defensor del Poble d'Espanya que té encomanat (art. 9.1) investigar actes i resolucions de l'Administració pública i els seus agents, afegint a l'art. 19.2 la possibilitat que en el curs de la investigació es personi en qualsevol centre de l'Administració pública, dependents de la mateixa o afectes a un servei públic...

² Síndic de Greuges de Catalunya (art. 1.1) supervisa l'actuació de l'Administració pública de la Generalitat i de les autoritats i el personal que d'ella depenen o es troben afectes a un servei públic. Supervisa també l'actuació dels ens locals en tot allò que fa referència a les matèries en què l'Estatut atorga competència a la Generalitat.

En canvi, tant la llei basca del 27 de febrer de 1985³ com la llei valenciana del 26 de desembre de 1988⁴ estenen els poders d'investigació dels comissionats als organismes autònoms, societats públiques i a la resta d'ens públics que depenguin de l'administració de la comunitat autònoma i de l'administració local respectiva. També permeten la fiscalització dels serveis gestionats per persones físiques o jurídiques mitjançant una concessió administrativa i, en general, de qualsevol organisme o entitat, persona jurídica o privada, que actuï a un servei públic, estant sotmesa a algun tipus de control o tutela.

Amb caràcter especial, a les darreres lleis aprovades a Navarra, Canàries i Castella-la Manxa hi ha referències expressives a societats i concessionaris de serveis públics. Fins i tot, a les fundacions en el cas de Canàries.

Així, la Llei Foral 4/2000, del 3 de juliol de Navarra⁵ estableix que el Defensor del poble de la Comunitat Foral de Navarra podrà supervisar no només a l'Administració de la Comunitat Foral i als ens locals de Navarra, sinó també als seus organismes autònoms, societats públiques i altres ens públics de què depenguin.

S'estén també a l'àmbit de supervisió als serveis gestionats per persones físiques o jurídiques mitjançant concessió administrativa i, en general, a qualsevol organisme o entitat, persona jurídica o física, que actuï en un servei públic estant sotmesa, al temps, a algun tipus de control o tutela administrativa.

D'altra banda, la Llei reguladora del Diputat del Comú de Canàries, 7/2001, del 31 de juliol⁶, estableix al seu article 17 que la supervisió del Diputat del Comú s'estendrà a l'activitat dels organismes autònoms, entitats de dret públic, corporacions de dret públic i personificacions públiques vinculades a l'Administració o dependents d'ella. Així mateix, la seva capacitat de supervisió comprendrà l'activitat de les empreses de titularitat pública, funda-

cions i organismes de tot tipus vinculats o dependents de l'Administració. S'estén la seva tasca de fiscalització, de la mateixa manera, a les entitats, empreses, associacions o ciutadans que, per concessió de les administracions públiques canàries, o per qualsevol altre títol, gestionin serveis públics, en el cas que la gestió pugui afectar a les llibertats i drets de la protecció dels quals s'encarrega el Diputat del Comú.

Finalment, la Llei 16/2001, del 20 de desembre, de la Defensora del Poble de Castella-la Manxa, estableix a l'article 1 que podrà supervisar l'activitat de l'Administració autonòmica, així com la dels ens, organismes i empreses públiques que d'ella depenguin, o de les empreses, institucions i organismes que prestin serveis públics mitjançant contracte, conveni o concessió, la titularitat competencial dels quals correspon a la Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa.

El breu repàs realitzat d'algunes de les normes reguladores dels Comissionats Parlamentaris posa de manifest que, des del punt de vista normatiu aquestes institucions no han estat alienes a les transformacions de l'actuació administrativa a les quals s'està fent referència en aquest treball.

III. UN EXEMPLE DE GESTIÓ INDIRECTA DE SERVEIS PÚBLICS: ELS SERVEIS SOCIALS

Els serveis socials constitueixen un dels exemples més clars de la pràctica de la "gestió delegada" que l'Administració ha anat instaurant mica en mica.

La raó més elemental la trobem en el seu propi origen. Els serveis socials no existien fins fa poc com a serveis públics dins el sistema de protecció de l'Estat, d'aquí que tampoc hi hagués cap tradició de gestió pública, ni, per tant, que derivar aquesta a entitats col·laboradores suposés un canvi o una ruptura al sistema de provisió de serveis. Aquesta situació va afavorir gradualment que els serveis s'anessin creant per delegació.

³ L'Ararteko (art. 9.d) amplia els poders d'investigació als "serveis gestionats per persones físiques o jurídiques mitjançant concessió administrativa, i, en general, a qualsevol organisme o entitat, persona jurídica o privada, que actuï un servei públic estant sotmesa, al temps, a algun tipus de control o tutela administrativa..."

⁴ El Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana (Art. 12), estén el seu àmbit de competències no només a l'Administració de la Generalitat, sinó als organismes autònoms, empreses i altres ens públics que depenguin d'aquesta o que es trobin participats, encara que la participació sigui minoritària.

Als serveis gestionats per persones físiques o jurídiques mitjançant concessió administrativa i, en general, qualsevol organisme o entitat pública o privada, que desenvolupi funcions de serveis públics i es trobi subjecta a qualsevol tipus de tutela de la Generalitat.

⁵ La Defensora del Poble de la Comunitat Foral de Navarra (art. 1.3.d). Els serveis gestionats per persones físiques o jurídiques mitjançant concessió administrativa i, en general, a qualsevol organisme o entitat, persona jurídica o física, que actuï en un servei públic i no es trobi sotmesa, al temps, a cap altre tipus de control o tutela administrativa en tot el que afecti a les matèries en què la llei atorga competències a la Comunitat Foral.

⁶ El Diputat del Comú (art. 17) assigna capacitat de supervisió sobre: L'Administració autonòmica; els cabildos insulars; els ajuntaments. Entitats de dret públic, corporacions de dret públic o altres personificacions públiques vinculades o dependents de les administracions. També l'activitat de les empreses de titularitat pública, fundacions i organismes de tot tipus vinculats o dependents de les administracions territorials.

Altres fets van donar suport a la fórmula que s'ha generalitzat a pràcticament tota Espanya.

- El creixement del moviment associatiu, la seva complicitat amb l'Administració i la necessitat per una banda de poder comptar amb ella, per reforçar i mantenir el sistema, i, d'altra banda, de mantenir-lo ocupat i prop de les actuacions de l'Administració.
- La necessitat que els serveis oferissin una atenció flexible, propera i personal. Això resultava complicat de garantir amb el personal de la pròpia Administració, donada la complexitat burocràtica i la rigidesa administrativa pel que fa a la gestió, a més de la despesa que suposava fer-ho amb el personal propi. S'ha de tenir en compte que estem parlant, en tots els casos, de serveis de proximitat on l'atenció professional és el fonament del propi servei.
- L'opinió estesa que el servei públic no realitzava bé la seva tasca d'atenció personal.

Les fórmules més habituals que l'Administració utilitza per la gestió de serveis per delegació han estat:

- a. Convenis de col·laboració: estableixen compromisos de les parts, fixen obligacions i aportació econòmica.

Característiques generals:

- Normalment tenen vigència anual.
- No garanteixen continuïtat. Es poden denunciar per ambdues parts.
- Els pagaments no són àgils.

- b. Concertacions de places: fixen el número de places disponibles i el cost de les mateixes.

Característiques generals:

- El seu augment requereix nous pactes i terminis.
- L'Administració disposa total i lliurement d'elles.
- No totes són iguals, encara que formen part de la mateixa xarxa oferta, cosa que provoca greuges comparatius.

- c. Subvencions a particulars perquè sufraguin serveis que no es troben a la xarxa pública.

Característiques generals:

- Convocatòria anual.
- Limitacions pressupostàries.
- Concessió segons renda.
- Pagaments fora de temps.

Subvencions a entitats pel préstec de serveis.

Característiques generals:

- Convocatòria anual.
- Limitacions pressupostàries.

- Accés restringit (només a socis de l'organització sol·licitant).
- Serveis complementaris.

Requereix una menció especial la derivació de la gestió de determinats serveis cap als ajuntaments (no la transferència, que hauria estat la opció més lògica, en què es basa en argument de la delegació de competències: la proximitat al ciutadà, la possibilitat d'intervenir abans i de conèixer millor les situacions de necessitat).

La fórmula escollida sol ser la del conveni, amb les característiques i limitacions citades i que ocasiona a més:

- Un finançament incomplet, perquè és determina amb una quantitat igual per a tots quan la despesa no és la mateixa en tots els municipis, fonamentalment a causa de les diferències pel que fa a despeses de personal.
- Dificultats a la continuïtat del personal que suporta contractes de treball sotmesos a la signatura de convenis.
- Heterogeneïtat en la posada en pràctica dels serveis, donada la diferència de responsabilitats.
- La delegació que, al mateix temps, realitzen a entitats o empreses els ajuntaments.
- Les desigualtats que generen a la ciutadania, serveis públics amb prestacions diferents en quantitat i qualitat.

Un exemple clar d'aquesta situació és el servei d'ajuda a domicili. Es tracta d'una modalitat general del sistema públic de protecció social (Llei 3/86 de serveis socials a Castella-la Manxa, art. 5 i Llei 5/95 de Solidaritat a Castella-la Manxa), que regula i finança l'Administració econòmica per ordres anuals de convocatòria que gestionen els 920 ajuntaments de la comunitat autònoma (no tots tenen establert el servei) i que es diferencien en:

- d. Qui presta el servei:

Bàsicament existeixen tres models:

- Personal del propi ajuntament.
- Empresa contractada per fer aquesta funció.
- Consorci de la Diputació d'Albacete que ofereix el servei a ajuntaments menors de 5000 habitants d'aquesta província.

Prestacions que ofereix:

- En aquest sentit parlaríem de diferències en la qualitat: nombre d'hores, tipus de serveis, temps de dedicació, qualificació de les auxiliars, serveis de cap de setmana, entre d'altres.

Participació econòmica:

- Depenen dels municipis, existeix co-pagament per part dels usuaris, segons la renda familiar, regulats per una ordenança municipal que fixa el preu públic.

Aquest sistema de gestió indirecta, que l'Administració autonòmica ha desenvolupat en els darrers quinze anys, ha produït inevitablement llums i ombres entre les quals podem destacar:

Els punts forts:

- El creixement espectacular dels serveis.
- L'atenció de les necessitats bàsiques dels ciutadans.
- L'establiment ràpid de nous serveis.
- Una certa contenció del dèficit fiscal.
- La incorporació de tècniques, models i mecanismes de treball que tradicionalment es consideraven propis del sector privat i han incorporat al sistema públic valors d'innovació, flexibilitat i adaptació.
- L'aparició i desenvolupament de l'anomenat tercer sector, (ONG organitzades o de voluntaris de caràcter no lucratiu) i d'un important sector mercantil.
- L'aparició de noves formes de finançament, provisió i compra de serveis fins aleshores reservades a altres àrees d'actuació administrativa.

Els punts dèbils més evidents del sistema són:

- L'aparició causada i incontrolada d'un moviment associatiu conjuntural (neix per executar un pla i després desapareix) buit i conduït (es crea "per demanda" de l'Administració com a instrument de gestió i de gestió ràpida).
- La pèrdua de la funció reivindicativa i representativa de les diferents associacions en favor de la col·laboració institucional.
- L'excés de participants a la gestió, cosa que dificulta greument el control de la gestió. Exemple: els **66 centres de la dona** de Castella-la Manxa depenen de 66 ajuntaments que han realitzat contractes diferents, tenen horaris diferents, reben orientació i instruccions específiques. Els **18 centres d'acollida** depenen de 18 entitats: 15 ajuntaments i 3 ONG i empreses.
- L'oferta de places del sistema públic és igual, quan aquestes són objectivament diferents

pel que fa a personal (qualificació i plantilles), infraestructures (edificis i equipament) o ubicació (ben comunicada, entorn adient).

- Exemple: La xarxa de places públiques dels centres d'atenció a persones amb discapacitat psíquica ofereix places a centres concertats i de gestió pròpia de l'Administració que poden, o bé comptar amb una gran plantilla pel que fa al nombre de persones, qualificació professional i competència, o bé amb un nombre mínim de treballadors amb un salari gairebé un 50% més baix; a un edifici bàsicament equipat o a un centre amb tot tipus d'ajudes econòmiques, situat a una capital de província o a una localitat de la província on no hi ha hospital.
- El personal al servei de les ONG que gestionen serveis i programes és inestable, fonamentalment pel tipus de contracte que mantenen (condicionats a convenis i subjectes a hores de treball), pel salari que reben, quasi un 50 % inferior al que rebrien per ocupar el mateix lloc a un centre públic, i per l'escassetat del seu nombre, que provoca inevitablement torns dobles, hores extra, acumulacions de permisos sense aprofitar, entre d'altres.
- La inestabilitat del personal provoca alhora excessius canvis als equips de treball, discontinuïtat en el servei i alteracions a la gestió que repercuteixen negativament sobre la qualitat.
- El sistema de finançament és també un greu problema per la gestió. Especialment, en el cas de petites entitats que no disposen de mitjans econòmics propis per atendre les obligacions derivades de la gestió i que contínuament han de recórrer a crèdits; o acumulen deutes o repercuteixen els dèficits directament en el servei: alimentació, calefacció, renovació d'estris i altres despeses corrents.
- L'Administració no fa un bon servei d'inspecció per:
 1. L'excessiva diversificació de serveis i entitats en relació al nombre de professionals que es dediquen a la inspecció.
 2. No existeix alternativa als serveis que es mantenen. De forma que tancar-los és quasi impossible (tot és tan ajustat que el tancament del servei suposa automàticament un recanvi d'igual envergadura).

Alguns exemples significatius

1. Centres de gent gran:

Evolució dels concerts amb entitats privades per l'ocupació i reserva de places a centres residencials

Any	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de concerts	18	21	29	36	38	40	45	50
Nombre de places	526	721	889	1.109	1.192	1.330	1.508	1.661
Preu mitjà plaça /dia	4.946 pts.	4.533 pts.	4.498 pts.	5.000 pts.	5.300 pts.	5.600 pts.	36,06 €	38,77 €
Preu total concerts	517.887.605 pts.	1.508.292.178 pts.	1.323.106.975 pts.	1.914.582.500 pts.	2.248.222.900 pts.	2.611.568.000 pts.	17.758.909,49 €	22.093.704,83 €

Font: Memòries de la Direcció General de Serveis Socials.

Evolució dels convenis de col·laboració amb entitats locals i entitats privades sense ànim de lucre per l'ocupació de places a centres residencials de gent gran

Any	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de convenis	19	30	36	41	45	51	51	55
Nombre de Places	239	497	452	523	589	738	836	929
Import total convenis	293.334.035 pts.	548.592.838 pts.	486.604.305 pts.	579.283.113 pts.	686.149.792 pts.	827.838.843 pts.	5.766.233,24 €	7.989.084,27 €

Font; Memòries de la Direcció General de Serveis Socials.

2. Punts de trobada i centres de mediació familiar.

- Nombre de centres existents: 10
- Gestió: AMIFAM, COLABORA, AEDUCA Y ASIO

3. Centres d'acollida i pisos tutelats de menors:

- Nombre de centres: 50
- Gestió pròpia JC: 3
- Gestió conveniada: 47
- Nombre d'entitats que gestionen recursos: 18

4. Centres d'atenció a la infància:

- Nombre de centres de gestió JC: 37
- Nombre de centres de gestió ajuntament: 111
- Nombre de centres de gestió APAS: 10
- Nombre de centres de gestió altres entitats: 16

5. Centres d'atenció residencial per a persones amb discapacitat psíquica:

- Nombre de centres de gestió JC: 7
- Nombre de centres de gestió concertada: 76
- Nombre d'entitats que gestionen centres: 76

6. Altres programes i serveis derivats:

- Teleassistència domiciliària (regional)
 - Gestiona: Creu Roja
- Serveis d'Estandes Diürnes per a gent gran (sectorials)
 - Gestiona: ACOTE, COCEMFE, ASOC. Familiars Alzheimer
- Centres d'acollida per a joves (Albacete i Ciudad Real)
 - Gestiona: SERCOVAL

- Programa regional d'autonomia personal (joves extutelats, majors de 18 anys)

- Gestiona: Associació de professionals independents

- Programa itinerant de podologia (Albacete, Conca, Toledo)

- Gestiona: UDP

- Programa regional de captació, formació, selecció i seguiment d'acolliment familiar

- Gestiona: Fundació O'Belén

- Programa de *respiro familiar* (sectorials)

- Gestiona: ONG d'afectats APACEAL, ASPRON

- Programa d'atenció a persones amb problemes de violència (AB, CU, CR, GU, TO)

- Gestiona: AMFORMAD

- Programa regional d'atenció a víctimes d'agresions sexuals

- Gestiona: CAVAS

IV. SERVEI PÚBLIC ESSENCIAL I SERVEI UNIVERSAL: LA SEVA GARANTIA, UNA ASSIGNATURA PENDENT

Determinats serveis d'interès general (aigua, energia, transports i telecomunicacions) queden subjectes a aquest concepte quan els presten empreses privades que gaudeixen d'un dret especial o exclusiu atorgat per una autoritat competent en

virtut d'una disposició legal, reglamentària o administrativa que té com a efecte la reserva de l'exercici d'alguna activitat relacionada amb aquests serveis.

Si ens centrem en els denominats serveis essencials, certament veurem que a gairebé tots els països aquests sectors –l'aigua, l'energia, els transports i les telecomunicacions– són considerats com a serveis d'interès general per la societat. I, per tant, són objecte d'una regulació específica que imposa a les entitats que els presten una sèrie d'obligacions bàsiques relatives a la regularitat i qualitat, universalitat i protecció ambiental, entre d'altres qüestions.

En aquests sectors, la tendència a la introducció de més competència, que consisteix bàsicament en eliminar les barreres d'entrada a l'activitat, ha d'estar conciliada amb les obligacions d'interès general que es poden exigir a qui presti el servei.

Així, per exemple, al sector elèctric les directives europees, des de la 96/92, assenyalen que els estats poden imposar a les companyies d'electricitat obligacions de servei públic d'interès econòmic general, que poden referir-se a la seguretat, incloent la seguretat de subministrament, la regularitat, la qualitat i el preu dels subministraments, així com a la protecció del medi ambient; aquestes obligacions de servei públic han de definir-se clarament, ser transparents i controlables.

S'ha de pensar que per fer efectius determinats drets constitucionals com el d'accés a un habitatge digne de l'article 47 i gaudir d'una mínima qualitat de vida, el cànon de la qual té com a referent l'estat de benestar, els ciutadans no poden prescindir dels anomenats serveis essencials, els quals són reclamats pels usuaris cada vegada amb major extensió i qualitat.

La noció de servei essencial i, fins i tot, el significat de servei universal és permanentment canviant i fa referència a un major nombre de serveis com a conseqüència de que paulatinament s'incorporen al camp de la necessitat social. D'aquesta manera apareixen com a serveis tècnics indispensables per a la vida social, i quan així són percebuts i demandats, la seva prestació i gestió no pot quedar fora del control de l'Administració pública, perquè si això succeís traspassarien no només els principis del dret administratiu sinó, més greu encara, drets constitucionals com ara la igualtat i la dignitat de la persona.

No ha d'estranyar que des d'aquesta concepció rebem notícies com per exemple: "La banda ampla podria ser un servei universal el 2008", que té com a font d'informació la Comissió Europea, segons la

qual l'evolució del mercat de les telecomunicacions farà necessari que tot ciutadà disposi de l'accés avançat a Internet. Per Espanya aquest objectiu està fixat pel 2010.

Si parlem de telefonia, als debats de la Unió Europea sobre la seva acceptació com a servei universal, l'objectiu més important per la definició de la concepció de servei universal va ser la seva extensió a necessitats bàsiques i essencials de les telecomunicacions d'avui dia. S'hi inclou, per tant, l'accés a una xarxa de telefonia fixa, la prestació del servei telefònic fix per veu, dades i fax, serveis de guia, oferta suficient de telèfons públics de pagament al domini públic, accés als serveis d'emergència de forma gratuïta i la consideració de possibles necessitats específiques de col·lectius concrets d'usuaris.

Si parlem de la lliure circulació –els transports– RENFE haurà de competir ara amb altres empreses al negoci del transport de les mercaderies, que va obrir-se a la competència el gener del 2005. Diverses empreses han sol·licitat ja una llicència a Foment per operar, segons han reflectit alguns mitjans de comunicació.

El transport de passatgers no es liberalitzarà fins el 2010, segons la normativa establerta al conjunt de la Unió Europea. Però, arribada aquesta data, la lliure competència serà una possibilitat legal, per la qual cosa existirà una forta inversió i relançament d'aquest mitjà de transport per part de l'Estat. Es tracta d'una demanda cada cop més forta de la ciutadania i una més que probable desprotecció d'un servei essencial, que s'ha demostrat imprescindible, no ja per la lliure circulació de persones, sinó per poder accedir a altres béns constitucionals com són el treball, la salut o l'educació.

Davant d'aquesta realitat social, la posició dels ombudsmen autonòmics ens porta a què a les nostres oficines han de deixar-se d'admetre un bon percentatge de queixes per no ser prestatària del servei, una Administració pública; o perquè no es troba reglada la vigilància i control que ha de ser inherent a l'Administració pública sobre l'empresa privada que gestiona o presta un servei essencial.

Les demandes ciutadanes ens situen davant nous reptes que no impliquen, en absolut, una concepció intervencionista de l'estat al mercat lliure, sinó que ha de respondre a les exigències constitucionals de l'estat social i democràtic. En aquest estat la participació del ciutadà a la vida política, social, cultural i econòmica és una reconeixement constitucional que, en la mesura que es blindava aquesta possibilitat de participar per absència de l'Administració pública en la prestació de serveis, perd igualment la seva possibilitat de participar.

V. CONCLUSIONS

El nou marc econòmic i social en què han de desenvolupar la seva activitat les administracions públiques ha generat una profunda transformació en la faceta d'aquestes darreres com a prestadores, mediantes o immediates, de serveis públics.

Encara que els drets dels ciutadans, com no podia ser d'altra manera, s'han vist afectats per l'evolució indicada, això no pot implicar una disminució de l'amplitud de l'esfera jurídica, la titularitat de la qual els correspon.

La transformació de l'actuació administrativa en matèria de serveis públics no suposa la retirada total dels poders públics en aquest àmbit, sinó l'adaptació a les noves coordenades econòmiques i socials. Verificar si aquesta adaptació ha incrementat l'eficàcia en la prestació d'aquells serveis i vetllar pel respecte dels drets dels ciutadans, en aquells àmbits on el procés privatitzador s'ha manifestat amb més intensitat, constitueixen tasques en què els comissionats parlamentaris han de jugar un paper protagonista.

3.3 DRETS I SERVEIS PÚBLICS

RAFAEL RIBÓ I MASSÓ

Jo agafaré el tema on l'ha deixat Henar Merino i tractaré d'anar una mica més lluny, no només relacionant aquests serveis amb drets col·laterals, sinó directament amb els drets que impliquen aquests serveis, sempre des de la voluntat de l'aprenentatge.

Ara ens arriben moltes queixes sobre els serveis públics en mans privades que ens produeixen una sensació d'impotència. Per exemple, les queixes que ens arriben sobre Telefònica les podem adreçar a l'oficina d'atenció al client o hem de fer una declaració a la persona que es queixa dient: "Estem estudiant fins a quin punt hi podem intervenir." Però n'arriben de molts altres sectors i d'altres serveis. Per tant, és evident que les persones s'adrecen al Síndic amb queixes sobre serveis públics en mans privades. I aquest és un tema que, quantitativament, igual que el del soroll, és emergent i està agafant cada vegada més importància.

Val a dir que hi ha bon tracte amb les empreses. Jo puc dir com a síndic que fins ara la relació que hem mantingut amb aquestes empreses ha estat molt positiva i d'una interlocució molt fluida. Hem practicat la via *de facto*, no *de iure*; la via d'anar a resoldre les qüestions que poguéssim en aquell camp tan imprecís i tan avantatjós que té el Defensor, el Síndic, que jo sempre mantinc pedagògicament. No som un tribunal i, per tant no ens hem de cenyir a la contradicció, a la prova o a la sentència, però potser és molt més ample, i tornaria a la discussió de l'eficàcia, perquè potser fent de mediadors i aproximant posicions podem solucionar problemes, malgrat que no hi hagi claredat legislativa.

A mi ara m'agradaria tornar a l'evolució de l'Administració i amb motiu d'això voldria subratllar una qüestió: què passa amb els serveis en què l'Administració ja no és ni la titular? O sigui, una cosa és que abans fos titular i prestadora; després que, essent titular, prestés. Però és que ara tenim un conjunt de serveis en lliure competència i, per tant, ens trobem amb un supòsit absolutament nou. M'ha agradat molt la citació de la sentència

Munn versus Illinois de finals del XIX⁷, però per nosaltres és nou veure com ens podem posicionar davant d'aquesta allau de serveis públics que estan purament, simplement i legítimament, des de la perspectiva del mercat actual, posats en la lliure competència.

Nosaltres considerem modestament que això no pot comportar cap disminució dels drets de les persones. I, per tant, hi ha una matèria per al Síndic. Considerant que sigui titular i prestadora l'Administració, sigui només titular sense prestació, o ho posi a lliure competència, els drets continuen existint. I, per tant, algú els ha de poder garantir. Tant si la institució creada per garantir els drets es diu Síndic, Valedor do Pobo o el nom amb què es designi, ha de poder entrar en aquestes qüestions adaptant els marcs legislatius i practicant també la via *de facto*.

I hi han d'entrar en el que se n'ha dit una "concepció material" d'aquesta activitat pública en servei públic. Ho diu la Unió Europea; el dret comunitari afirma que la lliure competència no és incompatible amb la noció de servei públic i les normatives europees imposen als prestadors d'aquests serveis les anomenades "obligacions de servei públic". Aquest és el gran terreny sobre el qual nosaltres hauríem de començar a avançar, entrar, amb gran prudència, amb gran responsabilitat, però sense pensar-nos que ens estem ficant en un terreny que no ens correspon.

Tinc molt clar que hi han activitats que no són supervisables. Totes aquelles que no tinguin assignades obligacions de servei públic per part d'aquests operadors no són supervisables per nosaltres, però el gruix són les que tenen assignades aquesta qüestió, i a més que va evolucionant al llarg del temps, tecnològicament, culturalment, que hi ha un camp molt fluid respecte a això.

⁷ Per a més informació mirar ponència de Santiago Muñoz Machado

Nosaltres hem plantejat en la Ponència parlamentària que treballa en aquesta casa per reformar l'Estatut d'autonomia de Catalunya que definís amb la màxima claredat aquesta qüestió, perquè essent l'Estatut una llei orgànica, en el nostre cas una llei orgànica especial via referèndum, que encara quedés més clarificat i blindat. Però, evidentment, nosaltres també estem demanant llums a la gent que més hi entén sobre aquestes qüestions, sobre quins haurien de ser els possibles basaments jurídics per poder transformar aquest comportament *de facto* en una actuació molt més tranquil·la, i hem encarregat estudis i dictàmens.

Crec que és un camp enorme. Jo esmentaré els que ja s'han esmentat, els grans serveis, però n'hi ha molts d'altres. Amb una pirueta argumental, fins i tot, ens podriem preguntar què passaria si a Catalunya algú es begués l'enteniment i posés les presons en mans privades, al lliure mercat, a la lliure competència d'empreses, per veure com es pot fer anar tot el sistema penitenciari? Però jo em volia referir molt en concret als serveis que més directament són objecte de queixes.

Comencem per l'electricitat. L'electricitat és un autèntic servei universal i a Catalunya, com a la resta de l'Estat, està en mans privades i a la lliure competència. Nosaltres tenim molt bona relació amb Fecsa - Endesa, per dir l'empresa que domina absolutament en termes reals el mercat a Catalunya, però nosaltres hem de poder intervenir sobre la qualitat, la regularitat i el cost d'aquest servei, tenint en compte que, a més, la comunitat autònoma és competent per a resoldre les controvèrsies que es puguin produir entre els privats.

El mateix podria dir del gas natural, encara que aquí és una mica més difícil parlar de subministrament universal, atès que l'extensió a la xarxa no arriba encara a tot el territori.

El transport és fàcil de deduir amb els temes ferroviaris o per carretera, és molt menys eteri en el transport aeri i ens arriben queixes també sobre aquest. És clar que arriben queixes de vegades que pertanyen a un altre domini. "Me n'he anat a l'Equador i l'agència de viatges em va prometre això i la companyia m'ha donat allò altre." Entenc perfectament que amb això sortim fora del territori que estàvem intentant definir tan ordenadament.

En el servei postal també hi ha lliure competència, però hi ha determinades prestacions que no poden estar en aquest àmbit i estan legalment definides com és el cas de la documentació oficial adreçada a administracions públiques, cartes o targetes postals transfrontereres.

Del que més es queixen els ciutadans, i això és prou conegut, perquè segurament passa el mateix a les altres defensories, és les telecomunicacions. És un servei universal, l'accés per a tothom a un telèfon fix, fax i Internet. Encara no és universal la banda ampla, no està reconeguda com a universal, com passa amb la telefonia mòbil. També nosaltres hem de garantir i supervisar la qualitat i el preu assequible. Són conegudes a Catalunya, i crec que passa alguna cosa similar en algun altre indret de l'Estat, les dificultats que existeixen per donar-te de baixa d'algun d'aquests serveis privats de telefonia. És clar, nosaltres intervenim quan hi ha manca de telèfon bàsic, quan hi ha el telèfon TRAC, que substitueix el fix, en tot el món rural, quan es vulneren qüestions referents als termes del contracte, en l'accés al número 112; però ens sembla molt positiu que, per exemple, la Generalitat de Catalunya acabi de proposar que la Comissió Europea, que ha obert justament una enquesta respecte a això, declari com a servei universal la banda ampla o la telefonia mòbil, ja que d'aquesta manera entrarien de nou en la definició de servei essencial.

O sigui, la meva preocupació és com ens adrecem a aquestes companyies. I ho torno a dir, no és un problema de mal enteniment ni de bona voluntat, sinó que parlo dels basaments legals per fer-ho, del tipus de recomanacions. Ve la queixa, ens hi adrecem, acumulem la informació, l'anàlitzem, entren les recomanacions... Quina transcendència ha de tenir aquesta recomanació? La portarem o no la portarem a un fòrum públic com aquest en què som ara, el Parlament, com jo crec que hauríem de fer, i a la opinió pública, en els casos extrems en què no s'haguessin observat les recomanacions? Quina és l'evolució paral·lela d'aquests serveis? Hi ha una evolució similar en casos com aquestes, quan els mateixos parlamentaris i parlamentàries demanen major control sobre les empreses que va creant l'Administració amb dret comercial per anar fugint del control públic.

Jo recordo que el *Médiateur* de França ha anat creant les figures dels anomenats "*médiateurs* de grans serveis públics", que estan ja en mans privades. O recordo unes sessions de treball amb l'Ombudsman d'Àustria, quan es parlava de la intervenció dels ombudsmen austríacs, sobre el que eren serveis públics en empreses amb dret comercial. O alguns exemples de definicions.

Crec que és en aquest bosc que ens hauríem d' aclarir per posar d'una manera molt nítida tres o quatre premisses que ens serveixin per treballar a partir d'ara conjuntament i coordinadament, els defensors autonòmics.

DEBAT: LES NOVES FORMES DE REGULACIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS I LES ACTIVITATS PRIVADES D'INTERÈS GENERAL: EL PAPER DE L'OMBUDSMAN

MODERA: I.Sra. Ana del Frago Bares, del Grup Parlamentari PSC-CpC

- Intervenció de **Bernardo del Rosal Blasco** (síndic de greuges de la Comunitat Valenciana)

Enllaçant amb el que ha dit Henar Merino explicaré l'experiència de la Comunitat Valenciana, on estem al pas següent d'aquest model i on estem veient un canvi.

S'estan suprimint els concerts amb les ONG o amb associacions –en l'àmbit dels serveis socials– que venien funcionant fins ara i són substituïts per un règim de concursos públics. Això està portant que les normes de la concurrència es redactin al marge del sector, perquè si el sector vol concursar, no sembla –segons els criteris de la Conselleria– que hagi d'intervenir en la pròpia redacció de les bases del concurs.

La substitució del règim dels concerts pel règim del concurs es ven com a obligatòria. No sóc cap expert en la normativa d'aquesta àrea, però encara no he trobat cap norma que obligui que això hagi de sortir a concurs públic. Per la qual cosa les normes dels concursos, en ocasions, es fan amb criteris de qualitat formals. S'exigeix una titulació, però no l'experiència o les normes de qualitat necessàries.

Per exemple, abans del sistema de reforma hi havia un límit de quinze menors per educador per les mesures de règim obert; i ara, en el darrer concurs aquesta regla s'ha suprimit, per la qual cosa poden tenir fins a quaranta menors al càrrec seu. Tots els educadors diuen que quan es superen els deu o dotze ja no es pot treballar.

En establir per la concurrència el sistema de concurs públic, les ONG són desplaçades per empreses que han vist que aquest és un sector ric, amb futur. A més posseeixen més cintura financera que les ONG, perquè poden aguantar amb més facilitat retards en els pagaments de les administracions. Ens trobem, per exemple, una situació a Castelló

en què un centre d'acollida de dones maltractades ha estat adjudicat a una empresa fustera. No dubto que sigui una magnífica empresa en el seu sector, que faci uns taulons fantàstics, però no disposa d'experiència en aquest àmbit.

A més, amb aquest sistema la Conselleria està començant a perdre els criteris de supervisió. No és que no vulgui supervisar; a la Comunitat Valenciana hi ha quatre inspectors per tots els centres de serveis socials que han de controlar menors, dones maltractades i discapacitats, amb la qual cosa arriba un moment que la única cosa que fan els inspectors és mirar si les parets estan pintades o si no els donen porqueria per menjar. I no són capaços, per exemple, de supervisar si s'estan posant en marxa els programes.

Nosaltres hem publicat fa poc un informe sobre la resposta institucional davant la violència de gènere a la Comunitat Valenciana. Una de les majors denúncies ha estat precisament la manca de formació professional específica de les treballadores. Quan parlo amb la consellera de sanitat i li pregunto si li consta quina formació han rebut les treballadores, em contesta que la llei exigeix una formació concreta. És cert, però en aquest cas concret de l'empresa fustera que gestiona el centre de dones maltractades hi ha treballadores socials que han estat a un sector que no té res a veure amb aquest i que han estat contractades per l'empresa en qüestió.

Nosaltres hem vist discussions entre les dones i les treballadores dels centres, perquè estaven desbordades. No es dubta de la seva bona fe i de la seva vocació però han de saber tractar una dona maltractada, perquè si les desborda i acaben discutint amb elles; s'han de saber enfrontar a aquest problema.

Al final, quan preguntes a l'Administració com està fent tal empresa la gestió de tal centre, l'Ad-

ministració no menteix: pensa que aquella empresa ho està fent bé de veritat, perquè no té criteri. L'ha perdut i no té ni inspectors per examinar, ni els que té posseeixen un criteri per fer un reconeixement que no sigui merament formal.

En el moment que una ONG o una associació de familiars dóna problemes, immediatament no és que els deixin de donar la subvenció perquè ho estigui fent malament, sinó que ho treuen a concurs públic i troben una empresa que ho farà molt bé, que no causarà problemes a la Conselleria i que es gestionarà seguint criteris econòmics.

De manera que, al menys a la Comunitat Valenciana, aquest és el model a què tendim. I, finalment, la supervisió l'has de fer tu directament. Tampoc és que els Defensors tinguem moltes vegades criteri, però com a mínim hem llegit una mica, ens hem instruït, hem parlat amb el sector, amb dones maltractades, hem vist quines són les seves necessitats. Estem suplint l'Administració en tasques d'inspecció, però l'Administració davant els nostres suggeriments adopta actituds defensives unes vegades i altres vegades els compleix. De manera que el futur és poc encoratjador en aquest sentit.

- **Intervenció de públic assistent 1**

M'agradaria saber exactament quina relació pot haver-hi entre el Defensor del Poble, el Síndic de Greuges i les comissions nacionals de l'energia, amb la Comissió Nacional del Mercat de Valors, amb la Comissió Nacional de les Telecomunicacions. Perquè potser en la relació entre aquestes entitats de dret administratiu es troba la solució de comunicar-se amb les empreses, que és del que es queixava el senyor Rafael Ribó.

- **Intervenció de Iñigo Lamarca Iturbe (ararteko del País Basc)**

Estic d'acord amb les aportacions que s'han fet a la taula. Sintetitzant moltíssim, al menys en les idees que per mi són més importants per l'exercici de la nostra tasca. La funció de les defensories no és només la fiscalització de l'activitat de les administracions públiques, sinó que hi ha la tasca genèrica de vetllar i garantir el conjunt de drets i llibertats. I aquí hi entren no només els drets de llibertat, sinó també els drets de prestació.

Això ens porta a que en l'àmbit material de la nostra ocupació entrin tots els serveis públics, encara que siguin prestats per empreses, per ONG, per

associacions sense ànim de lucre, o tot el camp dels serveis públics, encara que siguin prestats per empreses privades.

Hi ha un tercer element que cal assenyalar. En el nostre paràmetre d'actuació quan se'ns presenta una queixa no sols actua la llei, sinó també el criteri de la bona Administració.

I apporto un quart element: no ens limitem a ser receptors de les queixes i al seu tràmit, també tenim una important tasca d'impuls, ja sigui mitjançant la utilització de diferents instruments com els informes extraordinaris de queixes o d'ofici.

Tot això em porta a un escenari on la vis expansiva de les nostres institucions és impressionant. I em genera un cert vertigen, perquè amb els recursos que tinc actualment i amb la definició legal de la institució em veig impotent per fer front a aquesta vis.

I, a partir d'aquí tot són interrogants. Sí, veig la necessitat d'una millor definició legal de la nostra institució. A mi quan em pregunten: "Quina és la vostra naturalesa?": Es defineix en un sentit negatiu. No som parlament i no som Administració de Justícia, som una altra cosa. Però és una altra cosa naixent, perquè té poca tradició als nostres països. I l'estem construint dia a dia, però veig la necessitat d'una millor definició legal perquè el nostre àmbit d'intervenció sigui més concret. I, evidentment, si hem d'intervenir en tot aquest camp, necessitem més recursos.

- **Intervenció de Fernando García Vicente (justícia d'Aragó)**

Al fil del que ha dit Rafael Ribó voldria preguntar una cosa i fer una reflexió. Em plantejo: per què no és servei públic o quan és servei públic el tema de telefonia mòbil o el tema de la banda ampla?, i quin fonament trobes tu per donar suport a una cosa o l'altra?

Després –s'ha d'intervenir en això i demanar la modificació de la llei perquè s'intervinguí–, la nostra tasca és de control de l'Administració en tots aquells serveis en què s'actua sota concessió. El qui atorga la concessió ha de tenir el deure del control. Nosaltres ens podem dirigir a l'empresa per veure quina és la seva situació, però després a qui hem de fer el suggeriment és a l'Administració. No ens dirigim als particulars, encara que intervinguin en el món públic.

Quan rebem una queixa d'un funcionari dient "Em queixo del partit polític tal, que em fa la vida

impossible a l'ajuntament", li dic: "Encara que el partit polític tal forma part del món públic, una cosa és l'Administració, que és a qui jo controlo, i una altra és un partit polític". És important fer aquesta reflexió de que la concessió no fa que desaparegui la facultat de control ja que de fet es pot produir la reversió de la concessió.

Per això nosaltres a l'hora de fer un suggeriment o una recomanació ens hem de dirigir a demanar informació a l'empresa, i per tant, a recollir-la als informes anuals, respecte a l'Administració que ha donat aquesta concessió.

- Intervenció de **Javier Otaola** (síndic defensor veïnal de la ciutat de Vitoria)

Enllaçant amb l'última intervenció i amb les anteriors, em sembla molt interessant el concepte material de servei públic, però s'hauria de buscar alguna referència formal per donar una certa seguretat jurídica, perquè si no podríem entrar en una espècie d'activisme dels defensors judicials anàleg al de l'activisme judicial i entrar pràcticament en tot.

Gairebé tots els serveis públics tenen un doble privat: el servei de correus té els de missatgeria, la seguretat té la policia i els serveis de seguretat privada; la medicina pública té la medicina privada; l'educació té l'educació privada. Podríem entrar també en aquests sectors per entendre que el concepte material de servei públic ens autoritza.

S'hauria de tenir alguna referència formal que ens donés seguretat per evitar aquest activisme, que seria perjudicial per la nostra pròpia eficàcia i per la seguretat jurídica de la ciutadania.

- Intervenció de **Santiago Muñoz Machado** (catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Complutense de Madrid)

Els defensors del poble requereixen una nova regulació per adaptar-la als temps actuals, perquè la que tenen és antiga i no està acomodada a les transformacions dels serveis públics en general, sigui com sigui el concepte.

La Constitució es refereix al control de l'activitat de l'Administració, però tal i com està formulat el concepte no sembla que per fer una reforma expansiva de l'activitat del Defensor del Poble s'hagi de reformar també l'article 54 de la Constitució; només cal tocar les lleis corresponents. Encara que, ja que posats a tocar el sagrat text

constitucional, bé farien no només en pensar en les coses que són evidents que cal reformar, sinó en plantejar-se, en general, quina altra classe de reformes necessita la Constitució després de vint-i-cinc anys d'aplicació, i amb tota seguretat es trobaran moltes més coses de les que es diuen que són necessàries.

Per tant, fan falta noves lleis del Defensor del Poble. En aquestes lleis podran establir-se moltes coses: des de a qui ha de dirigir-se, a qui pot dirigir-se el Defensor del Poble, si només a les administracions públiques o si també a empreses que gestionen d'alguna manera un servei públic, i quin serà el grau d'intervenció, què es podrà reclamar i què farà després el Defensor amb la informació que rebí.

En aquest punt, enllaçant amb la pregunta que es feia sobre quina és la posició que aquí tenen les agències reguladores, crec que és molt important, perquè en el pla dels drets de contingut econòmic les agències reguladores ja són supervidores, per definició legal, dels diferents sectors econòmics en què intervenen.

Faig nota –ho subratllo especialment pels defensors autonòmics– que un dels efectes de la liberalització econòmica i l'establiment d'agències o comissions reguladores és un evident procés de centralització de les competències en termes que no estaven previstos als estatuts d'autonomia. Hi ha moltes competències en matèria econòmica que es troben repartides en clau de legislació bàsica estatal, legislació de desenvolupament autonòmic o execució autonòmica de la legislació estatal.

En atribuir-se totes les funcions de supervisió del sector a una agència reguladora, acumulen funcions normatives, executives i de resolució de conflictes que produeixen un gran impacte centralitzador. Però, així com les institucions legislatives i executives de les comunitats autònomes tendeixen a perdre aquestes competències en benefici de les agències –pèrdua que s'hauria de recuperar federalitzant aquestes agències o mirant de quina manera participen les comunitats autònomes en elles–, no obstant, no perden de la mateixa manera les funcions els defensors del poble, que, com s'ha dit, no són ni executius, ni legislatius, i no estaven implicats en això. I aquesta aparent paradoxa es resol perquè les agències reguladores operen en el pla de la regulació del mercat i els defensors en l'àmbit dels drets, de manera que són dues perspectives d'abordar problemes que generen les empreses de prestació de serveis públics.

Com relacionar ambdues? Doncs seria mala cosa que quan es reguli de nou aquesta tasca del defen-

sor tot es resumís en que aquest pogués enviar a la Comissió Nacional de l'Energia recomanacions sobre com de malament s'està portant Endesa a Catalunya o on procedeixi, perquè aquesta comunicació seria poc eficient.

Les noves regulacions haurien de pretendre que pel que fa a la satisfacció dels drets, si el defensor es troba, a més, amb que l'empresa en qüestió està vulnerant les regles de la competència del mercat, doncs està determinant una infracció que li toca corregir, i d'això sí que se'n podrà informar a l'agència. Però del règim dels drets la llei n'hauria de permetre la regulació i l'atenció al propi defensor. Depèn, tot això, de noves regulacions que aquesta sessió al menys serveix per posar en evidència, la necessitat d'aquestes adaptacions.

Pel que fa a la transformació del servei públic i la incorporació o no d'algun element formal, depèn; hi ha coses que funcionen simplement amb criteris materials. Un dels canvis més importants que s'han produït a escala europea pel que fa a conceptes és el de l'empresa pública. En canvi, l'ha dut a terme el Tribunal de Justícia amb una jurisprudència copiosíssima.

Diu el Tribunal que el concepte d'empresa no és orgànic, sinó material o funcional: "És empresa pública qualsevol organisme que desenvolupi activitats econòmiques"; encara que sigui la direcció general d'un ministeri és una empresa pública. No usa criteris formals.

No obstant això, pels serveis públics comparteixo que s'hauria d'utilitzar algun criteri formal més, perquè sinó a veure qui identifica on hi ha o no un servei públic dins del sector telefònic, de les telecomunicacions.

En l'àmbit comunitari europeu, així com el que acabo de dir de l'empresa pública ha funcionat –saber quan hi ha un servei econòmic d'interès general–, el Tribunal de Justícia ve exigint que es faci una declaració formal per part de l'organisme corresponent de què és un servei públic, que estigui declarat així en un acte administratiu específicament.

I quan dins d'un gran sector liberalitzat, com pot ser l'elèctric o el de les telecomunicacions, hi ha activitats que són de servei universal, doncs això també depèn de declaracions formals. Són els poders públics els que a cada cas van determinant quin tipus de prestacions, per concernir a la qualitat de vida, al benestar, a la igualtat de condicions de tots, han de ser ofertes per les empreses públiques i per les empreses privatitzades.

I aquesta definició del servei universal i la seva progressiva expansió és una decisió que correspon

als poders públics, no a algú que va allà dient de sobte: "Declaro servei universal una part de la seva activitat, o serveis de punta, o serveis innovadors".

Un parell de qüestions. Realment, el procés de privatització de tot, des de que pugui realment acabar privatitzada l'Administració de Justícia, per posar un exemple impossible. No tenim a l'Estat incorporat un concepte que a Alemanya o França ha estat molt útil per posar una veda a totes aquestes coses: la idea de serveis públics constitucionals. Hi ha coses que per determinació constitucional han de mantenir-se en mans públiques.

Finalment, quan un empresa de caràcter privat o un organisme privat desenvolupa o presta una funció de servei públic el control o la vigilància que s'ha de practicar sobre ella és tot el que concerneix a aquesta activitat específica i no a la totalitat del seu món. Tampoc això és nou ni una cosa que no es pugui resoldre fàcilment.

En matèria de subvencions i ajudes públiques, en tot l'àmbit jurídic comunitari es veu exigint, per algunes classes d'empreses que presten serveis públics –per això son ajudades mitjançant recursos públics i al mateix temps desenvolupen activitats privades–, l'obligació de mantenir una doble comptabilitat analítica, per distingir quin és destí d'uns fons i dels altres. Salvades totes les distàncies, vull dir que aquesta mateixa distinció és traslladable als problemes que ara ens preocupen.

- Intervenció de **Henar Merino Senovilla** (defensora del poble de Castella – La Manxa)

Respecte a la banda ampla a telefonia, és una anècdota, però sembla que està calculat per una font d'informació de la Comissió Europea: el 2008 la banda ampla podria ser un servei universal, declarat formalment; s'exigirà aquesta velocitat a Internet, perquè els serveis aniran per aquesta via. De la mateixa manera a Espanya es preveu que aquest objectiu s'aconsegueixi el 2010, o sigui que també ho veurem, igual que la telefonia s'ha declarat servei universal.

Però, en canvi, quan parlem dels serveis socials, no crec que l'Administració pugui no tenir cert criteri. De fet el pot tenir, però formal, materialment, des de la concepció dels drets socials, segons estan establerts al capítol III: "els poders públics faran o desfaran, deixaran de fer, diran, prestaran o establiran el límit". En aquest marc, sí que resulta exigible a la Conselleria de Benestar Social, quan tregui a concurs el servei perquè el presti qui millor pugui, que ha d'establir el criteri de com haurà de donar el servei i les condicions que haurà de tenir

l'entitat que l'absorbeixi, que el gestioni o que el doni.

Fins el punt que, per exemple, amb les entitats intermediàries a les adopcions internacionals va accedir a ser entitat ECAI, una empresa de psicòlegs que mai a la vida havia fet cap tipus de treball sobre mesurar la idoneïtat dels adoptants al procés d'adopció, i això va generar moltes queixes. Era una empresa de recursos humans que s'havia dedicat a altres coses, però mai a aquesta activitat. I, llavors, vam exigir a l'Administració que justificés quin currículum havia presentat aquella empresa per fer aquell treball; quin era el currículum d'aquella entitat per convertir-se en una intermediària entre el pare adoptant i el fill adoptat; igual que pots establir o exigir a l'Administració que determini un protocol d'actuació per determinades accions, perquè és el marc de seguretat que pot tenir qualsevol ciutadà, jo que estic defensant-lo per mesurar l'actuació de l'Administració, perquè sinó és deteriora tot.

Aquest mateix exemple de deteriorament ens el posava el *Procurador del Común* i ens el va comentar la seva secretaria general a una altra reunió que vam tenir a Sevilla, amb tot el que s'estava inventant aquella Administració d'aquella comunitat autònoma on estava tot privatitzat, –fins i tot el que és impossible privatitzar–, no en el sentit d'intervencionisme, sinó de cap control per part de l'Administració.

Es pot privatitzar el sistema educatiu encara més, o el sistema de sanitat. Però no podem perdre la noció de què implica un servei públic quan està clar que és un servei públic, perquè fa un servei a la societat.

- Intervenció de Rafael Ribó (síndic de greuges de Catalunya)

En els serveis socials, al revés del que defensa l'Heñar –al revés polèmicament parlant–, el primer pro-

blema que trobo és que els drets socials han de ser exigibles, i encara no ho són com altres drets constitucionals. Aquest és un debat que veurem molt més desenvolupat a mesura que avancin les normatives europees, amb la mateixa evolució del marc d'aquí. Nosaltres, com a defensors, quan hi ha la concessió, encara que sigui amb el lliure concurs, podem intervenir a prop de l'Administració i de l'entitat, ONG o associació que hagi aconseguit el concurs, amb la inspecció directa o amb la informació.

Considero molt més difícil la preocupació de vis expansiva i agraeixo la seva referència perquè jo pugui tornar a plorar en aquest Parlament demanant que ens fan falta més mitjans. Però, per exemple, nosaltres hauríem també de ser capaços de treballar amb un esclarament legal i amb un sentit de xarxa o de *network*. Hi ha molta gent: síndics locals, els síndics sectorials, col·legis professionals, organitzacions de consumidors i si els arribem a coordinar poden ser un instrument molt poderós en aquesta vis expansiva.

I, evidentment, subscric de dalt a baix el que acaba d'afirmar Santiago Muñoz Machado: que a les grans agències no ens hi hem d'adreçar respecte a la regulació del mercat, i a la Comissió Nacional de l'Energia m'hi adreçaré amb molt de gust. Però crec que nosaltres, quan siguin serveis universals, hem de poder intervenir molt directament pel que fa als drets.

Respecte la pregunta que se m'ha fet: l'últim reial decret del Govern espanyol, el 424/2005, sobre "condicions per a la prestació de serveis de comunicacions electròniques, servei universal i protecció dels usuaris", insisteix en els serveis universals de les telecomunicacions, i estan aquí taxats i definits. Aquí no hi ha ni la banda ampla ni la telefonia mòbil encara, però n'hi han uns quants. Va ser urgentment publicat arran –també a escala espanyola– de la problemàtica de donar-se de baixa de les companyies. Aquest és un camí que cal practicar ara amb tota normalitat i amb tota legalitat. I estic molt d'acord en el que deia ell: dirigir-nos-hi directament.

4. NOVES FORMES DE POBRESA I EXCLUSIÓ SOCIAL. POSSIBILITATS D'INTERVENCIÓ DE L'OMBUDSMAN

PONÈNCIA MARC

4.1 L'EXCLUSIÓ SOCIAL: DESENCADENANTS I MANIFESTACIONS

JORDI SÁNCHEZ I PICANYOL



- Director de la Fundació Jaume Bofill i professor de Ciència Política.
- Impulsor del Panell de desigualtats socials de Catalunya, document que ofereix dades sobre alguns béns socials bàsics (educació, habitatge, salut, informació, riquesa, treball i reproducció) de tots els membres de les llars que configuren una mostra representativa de Catalunya.
- Autor, entre altres, de les següents publicacions, *Transformacions polítiques de la societat de la informació II*, juntament amb Carme Ruiz i Viñals i Imma Puig i Simon (2003). També ha participat en la coordinació dels llibres *Política, poder i democràcia: una introducció a la ciència política* (2001) i *Participació ciutadana i govern local: els consells ciutadans* (2000).

En primer lloc, voldria agrair la invitació i saludar la iniciativa d'aquestes jornades en commemoració del vintè aniversari del Síndic de Greuges de Catalunya i l'oportunitat que significa poder compartir amb les diverses institucions d'ombudsman de l'Estat el que no costa descobrir com a l'agenda d'una part important dels problemes de la nostra societat.

La meva intervenció intentarà fugir en tot moment de xifres i de percentatges. Utilitzaré dades actualitzades que, bàsicament, es refereixen a la societat catalana, però que no tenen perquè comportar unes anàlisis de patrons diferenciats entre la societat catalana i la societat de la resta de l'Estat espanyol. Hi han elements i dinàmiques molt similars de processos socials en marxa, de transformacions del processos de producció i de l'estructura social i, per tant, malgrat que les dades fan referència exclusivament a Catalunya sí que en podríem treure algunes conclusions que podrien generalitzar-se.

Però no pretenc fer un recull de dades sinó fer una reflexió més general que pugui servir per a un debat, per veure com institucions com l'ombudsman poden abordar aquest repte nou que són les noves formes de pobresa i d'exclusió social.

Fa més de seixanta anys Europa va iniciar un procés gradual que va acceptar, amb matisos, les propostes d'un equip encapçalat per Beveridge, impulsat des del Regne Unit, en què havia de ser l'origen del *welfare state*, l'estat del benestar. Van ser unes propostes que pretenien solucionar les mancances que la situació convulsa de l'Europa de l'època havia deixat sobre el terreny; que volien matissar molt obertament una tradició liberal de l'estat de no-intervencionisme; i volien recuperar algunes de les polítiques que s'havien iniciat en el període d'entreguerres, amb la voluntat d'alleugerir a la població europea de les conseqüències que la Primera Guerra Mundial havia generat. Això, necessàriament, requeria una intervenció potent de l'estat per tal de permetre mirar el futur amb

una mica més d'optimisme del que la situació del període d'entreguerres podia permetre.

És conegut que Beveridge no és el primer que posà una pedra en la conceptualització de l'estat social. Per veure els seus orígens ens hem de remuntar a Bismarck. La diferència entre un i l'altre és purament conceptual: mentre que el primer reconeixia o potenciava un model de protecció social fonamentalment relacionat amb uns drets adquirits a partir d'una relació amb el mercat de treball que dóna lloc al model continental de seguretat social, el segon, –Beveridge– intentava obrir via cap a una universalització de les prestacions socials, és a dir, deslligades de qualsevol vincle amb el mercat de treball.

El resultat que Europa ha tingut al llarg d'aquests anys és ben visible, i, de fet, és un model híbrid, on ni s'ha avançat tant com probablement Beveridge pretenia ni ens hem quedat exclusivament amb el model bismarckià continental de protecció social.

Nosaltres, a Catalunya i Espanya, sabem que vam arribar molt tard a aquest model, que hi vam arribar ja ben entrada la democràcia, i que no és fins a meitat dels anys vuitanta que els nivells de protecció social i el seu desplegament comencen a ésser mereixedors d'aquest nom en la legislació, tant l'espanyola com la de les diverses comunitats autònomes. El nostre problema és que quan nosaltres hi arribem, a la resta d'Europa comencen a fer una mena de camí de retorn. Aquell creixement econòmic de l'Europa dels anys cinquanta, seixanta i inicis dels setanta⁸ arriba a la seva fi.

Es concep obertament que aquest creixement era evitable i que el model de *welfare* havia de ser replantejat. Les polítiques keynesianes arriben també a la seva fi i, a partir d'aquí, iniciem un període en el qual ens trobem encara; als anys vuitanta un discurs neoliberal, ideològic, encapçalat per la figura de Margaret Thatcher i posteriorment per Ronald Reagan als Estats Units, obre un combat contra el keynesianisme origen de la idea del *welfare state* i contra totes les polítiques socials. Un paper que demana obertament el replegament de l'estat en favor del creixement del mercat, amb tot de discursos sobre la ineficiència i la ineficàcia que l'estat del benestar representa. Hi ha una conjuntura econòmica de canvi molt profunda, en la que ens trobem en aquests moments, on alguns dels paràmetres tradicionals de les societats industrials i fins i tot postindustrials, comencen a transfor-

mar-se d'una manera radical, i en què apareixen elements que avui tenim clarament identificats però que als anys vuitanta encara no sabíem com definir: són els paràmetres de la globalització amb totes les conseqüències que arrosseguen cap al mercat de treball.

Per tant, arribem a data d'avui amb la convicció que el progrés econòmic i el benestar no són inevitables i que els problemes fruit de la revolució industrial que havien estat solucionats els tornem a tenir presents. No és evident que aquella pau social, aquell pacte que entre les famílies conservadores i socialdemòcrates s'havia construït al llarg de la dècada dels cinquanta i dels seixanta i que donava garanties socials relativament universals al conjunt de la població europea pugui tenir continuïtat en l'actualitat.

De fet, quan analitzem la situació actual, la primera constatació que podem fer és que els instruments tradicionals de protecció social han quedat obsolets i no són suficientment àgils ni adequats per respondre a les noves dinàmiques de la societat actual. Probablement, caldria plantejar amb molta claredat, des de la perspectiva del legislador i del polític, la necessitat d'adequar aquests instruments que s'han utilitzat des dels anys cinquanta en tot l'entorn europeu per combatre les desigualtats i per garantir uns estàndards de benestar. I d'aquesta manera respondre a allò que el mateix Beveridge va definir com el deure d'alliberar la població i els ciutadans de les necessitats. Caldria veure també com la figura de l'ombudsman podria contribuir a posar sobre la taula aquesta divergència entre els instruments de protecció i les necessitats o les demandes socials que emergeixen.

De fet, encara és habitual relacionar desigualtat amb pobresa, i també relacionar-la amb exclusió; i normalment entenem que la pobresa es troba lligada molt estretament amb els ingressos baixos. És a dir, tradicionalment els processos d'exclusió social s'han relacionat amb la inexistència d'ingressos o amb l'existència d'ingressos escassos.

Però no crec que en l'actualitat aquesta sigui la única causa de les desigualtats socials i de l'exclusió.

Les fortes i constants transformacions socials que es produeixen canvien d'una manera molt accelerada el rostre de l'exclusió. Hi ha dinàmiques i mecanismes nous que esdevenen barreres molt efectives a l'hora de permetre la plena inclusió ciutadana, fins a l'extrem que, diversos estudis, posen de manifest que la pobresa no és, en un sentit estrictament monetari, la última causa que explica les desigualtats, ni tan sols la desintegració social, que les nostres societats pateixen.

⁸ Molts autors han definit aquesta etapa com l'edat d'or del capitalisme o la pau social, és a dir, el creixement econòmic en un mercat capitalista però amb unes clares competències socials atribuïdes.

Hi ha dinàmiques de segregació, lògiques d'exclusió social i ciutadana, que afecten o amenacen de manera directa cada vegada sectors més amplis de la societat. I si bé és evident que els ingressos són una font de desigualtat social molt important, no és menys cert que els nous factors són cada vegada més rellevants i que, per tant, cal donar-los una atenció que fins ara no han tingut.

La pobresa és un concepte que se'ns ha quedat petit, que explica una de les dimensions de l'exclusió, però que no ens ajuda a comprendre la complexitat del fenomen. Tenim una capacitat analítica, en termes d'ingressos econòmics, que se'ns ha quedat obsoleta davant les transformacions socials tan ràpides que es viuen en el nostre entorn.

En aquest sentit, pot ser enormement suggeridor incorporar la idea de la privació per entendre que una de les causes de l'exclusió és la dificultat que alguns ciutadans i ciutadanes tenen per accedir a situacions, a reconeixements i, també, a recursos que configuren amb la seva absència aquest món. Per tant, suggereixo que en aquest món conceptual incorporem les tres dimensions: reconeixements, situacions concretes i accés a recursos.

Per entendre algunes de les qüestions que es deriven d'aquest suggeriment, ens podríem preguntar si una persona immigrada sense regularitzar és un persona socialment exclosa. En el sentit estricte de l'exclusió en clau de pobresa monetària, no és evident que ho sigui, però sí que ho és el fet que, potencialment, una persona no regularitzada queda exclosa de la societat i privada de l'accés a uns drets bàsics imprescindibles per gaudir i desenvolupar una societat cohesionada.

Una persona exclosa és una persona amb pocs recursos formatius? Tampoc no ho és necessàriament, però cada vegada és més evident que la privació a una determinada formació és un element clarament desincentivador per al mercat de treball, que, com veurem, és converteix en dels agents més importants a l'hora de generar exclusió.

És necessari obrir perspectives i avançar en la utilització de conceptes que ajudin a recollir realitats que vagin més enllà de les que caracteritza la privació econòmica. Hi ha una dimensió dinàmica i de processos que s'ha de considerar en el camp de l'exclusió. No podem seguir retenint els problemes, ni la dimensió de la marginació com una imatge fixa, com una instantània que reflexa una situació donada que resulta inevitable: és pobre qui neix pobre. El dinamisme obliga a veure i preveure de quina manera es desenvoluparà la societat i quina serà la seva evolució econòmica, i així poder ser capaços d'avançar-nos al fenomen de l'exclusió.

L'exclusió és imprevisible, a diferència de fa unes quantes dècades, on la pobresa era un fenomen fàcil de suposar. La multiplicitat de causes que la poden originar fa que moltes de les circumstàncies que l'envolten passin inadvertides amb anterioritat.

Hi ha, fins i tot, un sèrie de components no materials molt importants que expliquen determinats processos d'aquest tipus; aquests elements tenen a veure amb la xarxa relacional. Moltes vegades resulta inadequat afrontar l'exclusió únicament amb els instruments clàssics que l'estat del benestar proporciona, ja que aquests donen resposta mitjançant provisions, transferències o serveis que esdevenen massa materials davant necessitats d'una altra classe.

La frenada de les polítiques socials, el debilitament de l'estat del benestar, o la insuficiència de la resposta per part de les polítiques tradicionals del *welfare* davant l'increment de les necessitats, fan que combatre els processos d'exclusió emprant els mecanismes tradicionals sigui poc raonable.

Si acceptem que l'exclusió és un debilitament del concepte de ciutadania probablement podrem concloure que, necessàriament, en aquests moments el reforçament dels elements que defineixen la idea de ciutadania pot ser una estratègia adequada per combatre l'exclusió. Fins i tot, aquests elements podrien ser un espai propi per a institucions com l'ombudsman.

Tinc la sensació que l'exclusió social, que emergeix a la nostra societat amb una força considerable, tampoc no es podrà combatre exclusivament ajudant de manera directa els més necessitats. És evident que aquesta és una obligació de les institucions públiques, institucions que com l'ombudsman els hauran de continuar prestant atenció.

Però on caldrà fixar-se és en els motius que l'origen i l'activen, en aquests processos que poden acabar accelerant la desintegració. Es tracta de causes que no afecten persones, sinó que en alguns casos són pròpies de l'estructura de la nostra societat; i és aquí on caldria parar atenció per evitar que posteriorment es generin situacions individuals o personals d'exclusió.

Per tant resulta imprescindible estar atents als factors que, en origen i en determinades circumstàncies, actuen com a acceleradors de l'exclusió social. M'aturo aquí per enumerar alguns dels elements que, de forma il·lustrativa, poden ajudar a donar llum sobre les dinàmiques que provoquen l'exclusió.

Hi ha sis elements. El primer, i un dels més importants, és el que fa referència a les limitacions que

existeixen perquè tothom qui viu en aquest país disposi del reconeixement dels drets bàsics de la ciutadania. Sóc conscient de les dificultats i contradiccions que s'amaguen darrere del fenomen migratori, tal com el nostre país l'ha viscut d'una forma tan intensa i en tants pocs anys. Però no em puc estar de cridar l'atenció sobre la vulneració d'alguns elements fonamentals del nostre sistema democràtic liberal, que representa la possibilitat que entre nosaltres hi hagués algú, i amb una persona seria suficient, a qui es negués el reconeixement bàsic dels drets socials o polítics que ha estat atorgat a la resta de ciutadans.

Acabem de sortir d'un procés de regularització de persones estrangeres. El resultat, en la mesura que hi ha una part de la població que continua fora d'aquesta regularització, deixa bastant per desitjar. Probablement, el procés que hem tancat ha alleugerit la situació, però només de manera quantitativa, i no tinc la certesa que aquesta dimensió, des de la perspectiva de la filosofia política, sigui l'arrel del problema.

Evidentment, disposar de prop de dos milions de persones sense regularitzar, és a dir, condemnades a viure en una quasi clandestinitat, dóna dimensió al problema. Però vull insistir en la idea que només l'existència d'una sola persona pendent de regularitzar la seva situació seria suficient per amenaçar els principis sobre els quals se sustenta el nostre estat liberal; uns principis que consagren la unitat en drets polítics i que fan del seu reconeixement la condició necessària per a una societat inclusiva. Tot allò que la doctrina liberal no va ser capaç de plantejar en clau d'igualtat social, sí que ho va poder fer en el camp de la igualtat política. Aquests principis d'igualtat política s'han trencat de manera profunda com a conseqüència de les nostres polítiques migratòries.

Segon element. Cal vetllar perquè es compleixin alguns dels principis tradicionals de les societats contemporànies de benestar que avui també es veuen amenaçats. En concret, em refereixo al trenca ment que, des de la meua perspectiva, es dóna en el que podríem definir com el principi d'igualtat d'oportunitats en el camp educatiu. Hi ha indicis, corroborats per diversos informes, alguns d'investigadors independents, altres d'organismes com l'OCDE, que en alguns dels nostres territoris (Catalunya, i altres comunitats autònomes) es donen processos de dualització de la xarxa educativa. La dualització no només trasllada les desigualtats socials al sistema educatiu sense amortir-les, sinó que a més les multiplica.

Lògicament, només voldria que entenguessin la rellevància d'aquests processos en les possibles futures dinàmiques d'exclusió. Una formació

escassa, o simplement no reeixida, situa l'individu en unes condicions que el fan absolutament vulnerable davant les exigències del mercat laboral.

El fet que sempre hi hagi hagut fracàs escolar pot fer pensar a qualsevol persona que és tracta d'un aspecte tradicional i en absolut nou. Però caldria no minimitzar els processos actuals de dualització educativa que des de fa uns quants anys es detecten i es corroboren de forma sistemàtica amb estudis.

Però el que crec que cal tenir en compte i que modifica substancialment aquesta tradició és que avui el mercat de treball s'ha modificat i té unes exigències radicalment diferents de les de la situació anterior. Queden ja molt llunyans aquells moments d'estabilitat i de certesa de trobar ocupació. El mercat laboral ja no ofereix la seguretat que oferia fa trenta o quaranta anys, és molt més volàtil, molt més dinàmic, i els treballadors es troben molt més vulnerables davant qualsevol altre que fa unes quantes dècades.

La lògica del mercat global i de l'actual estadi del capitalisme en les societats postindustrials ha acabat generant unes condicions en el mercat laboral que provoquen, en els que tenen més dificultats d'adaptació a les noves exigències, una major vulnerabilitat. I és evident que les possibilitats d'adaptació al mercat de treball guarden una relació amb la capacitat educativa obtinguda al llarg dels anys de formació obligatòria.

Fins i tot acceptant que la formació no és només una etapa, sinó que forma part de tot el nostre cicle vital, és evident que la capacitat de formació continuada serà molt diferent en aquells que hagin superat els nivells instructius bàsics d'aquells que podem identificar com a protagonistes del fracàs escolar.

És a dir, i per acabar aquest punt: el diferencial que es pot produir avui en els resultats dels ensenyaments obligatoris és, a llarg termini, un nou element que permet, encara més, ampliar la distància entre uns i altres. Doncs bé, podem afirmar que frenar la dualització educativa i fer atenció a aquests elements que detectem en el nostre sistema educatiu pot ser una bona estratègia per evitar exclusions en un futur.

Tercer element: les desigualtats de gènere. Si alguna cosa els puc dir en els anys que fa que estic al capdavant de la Fundació Jaume Bofill, amb tots els estudis que hem impulsat i en què hem ajudat, és que el gènere és el que a la pràctica totalitat dels estudis encarregats o promoguts que tenien com a objectiu analitzar aspectes de l'estructura social, o més concretament de les desigualtats socials, apareix com una característica comuna àmpliament

discriminatòria i que millor explicaria els processos de desigualtats. El col·lectiu de les dones es troba sotmès obertament a aquest tipus de dinàmiques i suporta, per sobre del que pot suportar la mitjana de la població, factors que poden derivar en un risc evident d'exclusió.

Es poden analitzar l'estat de les desigualtats en salut, en el mercat de treball, en el col·lectiu dels discapacitats, en el repartiment de les responsabilitats a la llar, en el col·lectiu de la gent gran, i així successivament. Però l'element unificador que dóna coherència a tots i que aporta una visió certament preocupant és la major càrrega que la dona suporta en relació a l'home en un gran nombre dels processos de desigualtat existents.

Resulta evident que les desigualtats no porten directament a l'exclusió, però també cal pensar que com més extremes o reiterades siguin, més riscos hi haurà de posar en marxa aquestes dinàmiques. Les condicions de vulnerabilitat i de marginació social donen un protagonisme marcat a les dones en la majoria de les categories d'exclusió que es poden analitzar, amb una proporció que, segons els diversos estudis, se situa en dos a u.

Quart element: la dependència econòmica extrema. Aquest és un factor que bé podria quedar inclòs en l'apartat anterior, perquè afecta bàsicament dones, dones grans, tot i que, també cal dir-ho, de forma no específica.

En qualsevol cas, la dimensió quantitativa del problema fa necessària una visualització aïllada. La major longevitat de les dones respecte els homes dificulta encara més la situació. La dependència econòmica extrema de les dones grans als ingressos dels seus respectius marits fa que qualsevol incidència negativa en la seva relació (la viduïtat és la situació més extrema) situï la dona en un escenari de vulnerabilitat absoluta, de la qual, de moment les institucions públiques no s'han pogut fer càrrec.

El risc d'exclusió, en aquestes circumstàncies, no té només la vessant econòmica. També es pot veure reforçat per la privació relacional amb tercers de manera estable, la privació d'un bon estat de salut o la privació d'un habitatge en condicions, per exemple, que en faciliti la mobilitat. No cal dir que el risc d'exclusió s'accentua de manera exponencial en situacions on les circumstàncies obliguen a un desplaçament de l'hàbitat natural, és a dir, a allunyar aquestes persones de les xarxes relacionals. Tot plegat en una realitat creixent, com les llars unipersonals de gent gran.

Cinquè factor: les transformacions dels models i els hàbits de convivència. Aquest és un element de

dinamisme social que sovint es viu com un indicador de llibertat, d'aproximació a altres paràmetres europeus; però que també té unes conseqüències molt clares, o que les pot tenir en algunes circumstàncies, en tots els factors d'exclusió.

Els nous models de convivència poden esdevenir realitats més propenses a restar vulnerables als processos d'exclusió. Una primera constatació està en la major mobilitat a l'hora de fixar la residència. Moltes vegades això comporta, especialment en la població jove, una distància amb els espais on els lligams relacionals estaven establerts, ja siguin amb familiars o amb cercles d'amistat. Les conseqüències d'aquesta mobilitat provocada per la dinàmica del mercat de l'habitatge obre nous escenaris que en el futur poden accentuar situacions de solitud i riscos d'exclusió, no evitats per absència de referents familiars propers.

El model de família tradicional ha tingut més possibilitats d'actuar com a xarxa protectora i de minimitzar alguns efectes produïts des de l'exterior, ja sigui des del mercat o des de la mateixa societat. En aquest sentit, cal parar atenció a l'emergència de les noves unitats de convivència, fonamentalment llars monoparentals o llars unipersonals, perquè obren les portes de la vulnerabilitat dels seus integrants. I, a més, si tenim present que en alguns casos aquestes llars són el resultat de situacions que potencialment generen exclusió, com ara les separacions o la violència domèstica, el panorama no és especialment gratificant.

Algunes mancances o debilitats de l'estat del benestar, en el nostre model particular de *welfare state*, seguint la classificació que Esping-Andersen va fer ja fa uns quants anys, van ser històricament més suportables gràcies al paper de la família. El risc d'exclusió el podem tenir quan, en uns percentatges que comencen a ser importants, les unitats de convivència s'han transformat i les polítiques socials no s'han modificat substancialment per atendre les noves realitats familiars. Novament, ens trobem amb uns escenaris de risc a conseqüència de la inadaptació dels instruments disponibles davant les noves necessitats socials.

I el sisè i darrer punt és el fort protagonisme del model bismarckià en el sistema de protecció social. L'excessiva dependència a les tesis de Bismarck, que es troben en l'origen d'aquest sistema que va donar lloc a la Seguretat Social fa que avui, malgrat que el mercat de treball ha sofert en els darrers deu anys un canvi de rumb espectacular, moltes de les prestacions del sistema estiguin encara subordinades a la relació prèviament establerta entre l'individu i el mercat. És un sistema clarament no universalista i que, donades les circumstàncies, expulsa de la possibilitat de rebre

prestacions a moltes persones simplement perquè es troben en una situació laboral precària o inexistent.

De fet, aquest criteri contradiu un dels elements tradicionals del *welfare state* segons el qual la major activitat del sistema de protecció s'ha de donar precisament quan els individus es mostren, per diversos motius, en una situació de passivitat o d'inactivitat.

Per tant, promoure mesures en el camp de l'universalisme de les prestacions, és a dir, deslligades de qualsevol efecte mercantilitzador, pot ser també un molt bon antídoto contra determinats processos d'exclusió.

Crec que és important atendre el debat que des de determinats sectors es planteja davant les rendes bàsiques o les rendes de ciutadania, com a elements que poden ajudar, gràcies a polítiques socials no mercantilitzades, a contenir aquests processos generadors de dinàmiques d'exclusió.

En tot cas, acabo amb dues reflexions més. La primera és que, a diferència del que havia estat tradicional en les nostres societats els darrers trenta o quaranta anys, avui el combat de l'exclusió no passa exclusivament per solucions o per polítiques adreçades a individus concrets. Aquesta és una condició necessària per atendre la cara més dura de les desigualtats, però és cert que si no s'atenen les causes que provoquen o activen aquests processos, difícilment podrem combatre amb eficàcia les dinàmiques d'exclusió. Per tant, si la nostra actuació va enfocada exclusivament a ajudar el necessitat a través de transferències concretes, és evident que no tindrem els recursos suficients per atendre el conjunt de la població amb necessitats.

Probablement, una manera urgent d'intervenir seria detectar quines són les causes que poden originar i activar, en determinades circumstàncies, per la diversa confluència entre elles, aquests processos d'exclusió i intentar combatre-les per atacar el problema des de l'arrel.

Segon element. En aquests estudis que des de la Fundació Jaume Bofill s'han iniciat a què abans

feia referència, hem constatat en una de les investigacions la importància que continua tenint el component de classe social per entendre les dinàmiques i les característiques de l'estructura social.

Només una última reflexió sobre la complexitat del moment en què ens trobem. Els voldria cridar l'atenció del que passa a l'interior de la classe mitjana. Probablement, avui els sectors tradicionals de classe mitjana són els que, d'una manera més activa, viuen noves dinàmiques que els poden abocar a processos d'exclusió. La classe treballadora té un component molt marcat de proximitat a dinàmiques d'exclusió, de pobresa i de privació, però també té uns instruments que li donen una seguretat que la classe mitjana, per diversos motius, no té.

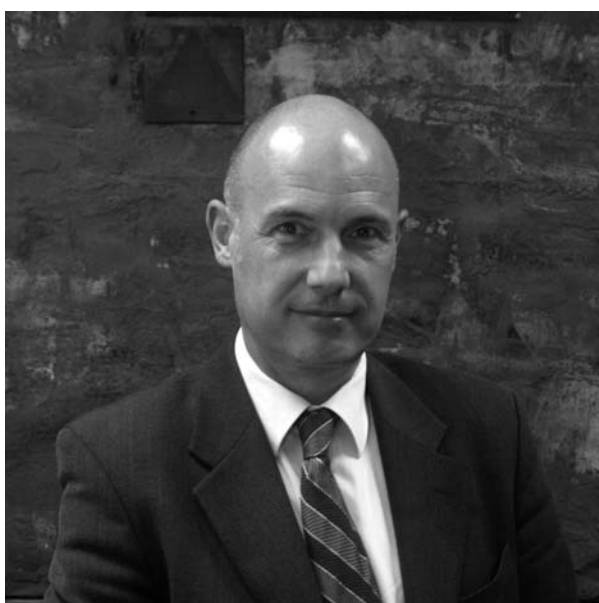
Per tant, cal entendre que les situacions d'exclusió social no estan relacionades exclusivament ni tan sols amb el component tradicional de classe. Tenim, i els informes de Càritas ho han posat diverses vegades de manifest, situacions molt concretes de persones o col·lectius familiars amb processos de marginació que, segons els esquemes clàssics de distribució social, no haurien d'estar en dinàmiques d'exclusió. Es tracta de gent amb titulació universitària, amb un cert bagatge i tradició familiar d'uns certs estàndards i uns nivells culturals relativament acceptables. Malgrat tot, un cúmul de circumstàncies molt variades incideixen també a activar aquests col·lectius.

Per tant, només voldria afegir que els models d'anàlisi tradicionals, els patrons clàssics d'abordatge de la pobresa, les dimensions estrictament quantitatives i limitades exclusivament als ingressos, no ens serveixen per entendre les noves dinàmiques que és produeixen en la societat dels nostres dies. I, en qualsevol cas, són dinàmiques amb una intensitat molt ràpida. És a dir, que probablement en un període molt curt de temps, uns deu anys, l'exclusió social haurà agafat noves dimensions que serien impensables fa tan sols deu o quinze anys, i per tant, la necessitat d'adequació i de donar respostes per part dels poders públics és urgent i no està, lamentablement, a l'alçada de les circumstàncies en aquests moments.

INTERVENCIONS DELS DEFENSORS AUTONÒMICS

4.2 NOVES FORMES DE POBRESA. ACCIÓ SOCIAL SOBRE L'EXCLUSIÓ DES DE LES INSTITUCIONS DE L'OMBUDSMAN

IÑIGO LAMARCA ITURBE



- Ararteko, defensor del poble del País Basc des del 25 de juny de 2004.
- Llicenciat en Dret per la Universitat del País Basc.
- Professor de Dret Constitucional a la Facultat de Dret de la Universitat del País Basc des de 1984 fins el 1994.
- Autor de diversos treballs d'investigació en el camp del dret autonòmic i en especial sobre els territoris històrics bascos.
- Llicenciat de les Juntes Generals de Guipúscoa en qualitat de funcionari de carrera (maig de 1994).
- Cofundador, el 1997, de Gehitu (Associació de Gais i Lesbianes del País Basc), de la qual va ser president. Per aquesta tasca va rebre la Medalla al mèrit ciutadà.

El contingut d'aquesta ponència tracta sobre l'evolució de les polítiques socials i els mecanismes que s'han establert per garantir el seu compliment, amb especial atenció a l'activitat que realitzem els ombudsmen, els defensors del poble.

I. MARC D'ACTUACIONS DE L'ARARTEKO

Les actuacions de l'Ararteko tenen un doble marc:

Estat Social

L'Ararteko és una institució de control que ha sorgit de l'evolució de l'estat de dret cap un estat social. El seu naixement és degut precisament a les deficiències que aquest estat ha demostrat pel compliment dels drets, entre ells els drets socials, proclamats per la Constitució, l'Estatut d'Autonomia i les normes que els desenvolupen.

La declaració formal dels drets als diferents texts normatius adoptats no ha estat suficient per garantir-los i s'ha vist necessari establir altres mecanismes. El Defensor del poble, l'Ararteko és un d'aquests instruments.

L'estat en què actua és l'estat social que des de finals del segle XIX s'ha anat construint, que es caracteritza per la seva capacitat d'intervenció i que té com a principi la justícia social, per la qual cosa les polítiques que s'han de desenvolupar hauran d'estar orientades a la consecució de la igualtat.

L'origen de l'estat social es troba en la necessitat de protegir la classe treballadora de les desigualtats socials i econòmiques produïdes per les llibertats econòmiques del sistema capitalista.

És una evolució de l'estat liberal de dret, per la qual cosa és compatible amb els seus principis i drets: separació de poders, elaboració de lleis o una orga-

nització burocràtica de lleis, una organització burocràtica de l'Administració i la garantia de valors com ara la defensa de la llibertat individual, la igualtat, la propietat privada, la seguretat jurídica o la convivència pacífica.

A l'estat liberal, la societat i l'estat estaven separats i la funció de l'estat era, principalment, ser garant de les relacions individuals: la llibertat i la propietat de la persona privada, la seguretat jurídica i la igualtat formal davant la llei; però era un estat que no intervenia per transformar la societat.

Encara que l'estat liberal defensa les llibertats individuals, es va poder comprovar que aquestes llibertats individuals no es poden exercir si no s'assolien unes condicions d'igualtat que es materialitzessin en determinats nivells d'educació, salut o treball. Va començar-se a demanar a l'estat que intervingués per garantir aquestes condicions.

L'estat social, per tant, assumeix el compromís d'assegurar, a tots els ciutadans, un dret a l'existència, un mínim vital que permeti una vida digna. Als valors del liberalisme afegeix drets socials i econòmics.

El pas següent va ser el de promoure valors i interessos en les relacions socials amb voluntat d'integració social.

Per això l'estat ha emprat el dret, i ha donat un nou contingut a les normes jurídiques que deixen de tenir una funció controladora i d'ordre social per incorporar noves funcions. És el que se'n diu la funció transformadora del dret, que queda reflectida fonamentalment a l'article 9.2 de la Constitució, previsió legal, que també es recull a l'Estatut d'Autonomia basc: *"Correspon als poders públics promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectius, remoure els obstacles que impedeixin o dificultin la seva plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans a la vida política, econòmica, cultural i social"*.

En definitiva, l'estat social implica una obligació d'intervenció per procurar uns mínims vitals a totes les persones i compensar situacions de risc social.

Tot i el reconeixement de drets i obligacions no s'ha aconseguit que totes les persones gaudeixin dels seus drets. Per això han sorgit institucions com la de l'Ararteko, que tenen com a objectiu garantir els drets de les ciutadanes i ciutadans en la seva relació amb l'Administració pública.

Per això té funcions de control revisant casos, suggereix canvis en el funcionament administratiu i pot accelerar modificacions legals quan perjudi-

quen drets o interessos o bé impulsar canvis legals que millorin la qualitat de vida. En definitiva és una institució garantista de drets de l'administrat per la qual cosa controla el compliment dels drets, proposa actuacions i, en algun cas modificacions legals per avançar i millorar l'estat social de dret.

La competència en assistència social a la Comunitat Autònoma basca

La meua activitat com a Ararteko s'emmarca en les administracions públiques basques: Govern basc, diputacions i ajuntaments; en un sentit ampli s'hi inclouen els serveis públics i activitats públiques gestionats per ells directament o indirectament.

La Comunitat Autònoma basca té competència en matèria d'affers socials, per la qual cosa el camp d'intervenció de l'Ararteko és ampli.

II. ACTUACIONS DE L'ARARTEKO EN MATÈRIA D'AFERS SOCIALS

- **Tramitació de queixes.** En matèria de benestar social, les queixes que s'han tramitat l'any 2004, com en altres anys, fan referència a prestacions socials de contingut econòmic, assistència a la gent gran, assistència a persones amb discapacitat, a la família, a la infància i a l'adolescència. L'objecte de les queixes ha estat principalment l'accés a prestacions o el funcionament dels serveis públics.
- **Preocupació per col·lectius:** la institució és dividida en àrees segons col·lectius d'atenció preferent: menors, gent gran, persones estrangeres i minories ètniques, persones amb discapacitat, persones amb afeccions cròniques, persones a les presons i persones en circumstàncies de situació d'exclusió social o pobresa. La situació d'indefensió o de major vulnerabilitat d'aquests col·lectius fa necessari que, per part de l'Ararteko, es portin a terme o bé actuacions d'ofici mitjançant la redacció d'informes extraordinaris que visualitzen les dificultats i la necessitat de mesures per afrontar-les; o bé visites a centres on es presten els serveis, que es tradueixen en recomanacions generals per l'elaboració o la modificació de la normativa, noves prestacions que han de desenvolupar les administracions o canvis en la manera de gestionar els serveis i les prestacions.

Informes extraordinaris realitzats per l'Ararteko que afecten aquests col·lectius:

Els calabossos, centres de detenció municipals i de l'Ertzaintza; els psiquiàtrics, la situació dels malalts mentals als hospitals psiquiàtrics; les resi-

dències de la tercera edat a la Comunitat Autònoma del País Basc (CAPB); la situació de les presons al País Basc; l'atenció a la infància i a l'adolescència en situació de desprotecció, la intervenció amb menors infractors; la situació dels serveis socials de base a la CAPB; l'atenció comunitària de la malaltia mental, la resposta a les necessitats educatives especials; la integració laboral de les persones amb discapacitat: l'accessibilitat a edificis d'ús públic de la CAPB, i els dos darrers, que es troben bastant avançats: menors estrangers no acompanyats i persones sense sostre.

Finalment cal destacar les investigacions que han dut a terme els becaris de la institució, que han tingut com a objecte d'estudi aquests col·lectius: *Intervenció comunitària a Euskadi, apropament a la acció social sobre l'exclusió; Treball i ciutadania; Rebuig social vers les persones seropositives a la CAPB.*

III. NECESSITAT I IMPORTÀNCIA DE LA INTERVENCIÓ PÚBLICA EN SITUACIONS D'EXCLUSIÓ SOCIAL

L'estat social neix per corregir els efectes de la desigualtat del sistema econòmic en la distribució de la riquesa produïda:

- Compensa els estralls del capitalisme, l'acumulació de riquesa i de capital per part d'uns pocs. Les crítiques a l'Estat social des de pensaments com el marxista, el socialista i l'anarquista són conegudes pel que fa a la seva inviabilitat per la consecució de la igualtat i la justícia social, per la qual cosa plantejaven la necessitat "d'altres actuacions" que se centrin en l'arrel de les estructures socioeconòmiques i que transformin l'ordre. D'altra banda, aquestes actuacions, quan s'han intentat, tampoc no han aconseguit satisfer les aspiracions de les societats en les quals han s'han portat a terme.
- Es troba relacionat amb un canvi de concepció de la pobresa que passa de tenir un caràcter individual a estar unida a raons socials i econòmiques. El punt de partida és una evolució de la consideració de la pobresa des d'una qüestió estrictament individual, originada per un comportament culpable del pobre, cap un problema estructural, conseqüència directa del propi desenvolupament del sistema, el que fa que l'estat assumeixi l'obligació de fer front a les desigualtats. La idea que es desprèn, com ja he dit, és que l'Estat ha de neutralitzar els efectes de disfunció del desenvolupament econòmic i social.

Les dades que aporta l'enquesta de pobresa i desigualtats socials realitzada pel Departament de

Justícia, Treball i Seguretat Social del Govern basc l'any 2004 són les següents:

- Situacions de pobresa d'acumulació: associades a unes condicions de vida situades clarament per sota dels estàndards habituals en la nostra societat en relació a l'accés als béns de consum duradors necessaris per mantenir, a llarg termini, un nivell adient.

Les persones afectades són 46.177, un 2,2% de la població total de la CAPB (13.366 llars 1,8%).

- Situacions de risc de pobresa (pobresa de manteniment): realitats caracteritzades per una disponibilitat d'ingressos econòmics potencialment insuficients per fer front a la cobertura de les necessitats més elementals, particularment a aquelles relacionades amb les despeses regulars d'alimentació, habitatge, vestit i calçat.

Les persones afectades són 73.718, un 3,5% de la població total de la CAPB (36.428 llars, 4,9%).

- Situacions de risc d'absència de benestar, associades a una disponibilitat d'ingressos econòmics potencialment insuficients per fer front, més enllà de la mera cobertura de les necessitats bàsiques, a les despeses necessàries per mantenir els nivells mínims de benestar i comoditat esperats en una determinada societat.

Les persones afectades són 412.963, el 19,8% de la població total de la CAPB (175.390 llars 23,6%).

Les situacions de pobresa greu on es conjuguen totes les carències anteriors afecten el 0,5 % de la població basca i són el 9,9 % de la població en situació de risc; això indica que el percentatge de pobresa extrema no és molt elevat. El motiu principal de que no hi hagi un número elevat de persones en situació de pobresa extrema té a veure amb el dispositiu fonamental de lluita contra l'exclusió social que existeix a Euskadi: la renda bàsica.

Els índexs de pobresa, amb les variants que s'han esmentat, són un indicador de l'exclusió, però no l'únic element definidor ja que les situacions d'exclusió social es caracteritzen per un component marginador i estigmatitzant. Segons el Consell de les Comunitats Europees (II Programa Europeu de lluita contra la pobresa, desembre de 1984) "l'exclusió social fa referència a aquelles persones, famílies i grups de persones els recursos materials culturals i socials de les quals són tan limitats que els exclouen del mínim vital de vida acceptable als estats membres als que viuen".

A la normativa basca (Llei 12/98) es defineix l'exclusió social com una situació que té un caràcter

multidimensional i que implica la impossibilitat o la incapacitat d'exercir els drets socials, fonamentalment el dret al treball, a l'educació, a la formació, a la cultura, a la salut, a un habitatge digne i a la protecció social.

Característiques:

- No depèn de les persones o de les causes naturals, sinó dels mecanismes i estructures socials i econòmiques que la produeixen.
- És un fet multidimensional: hi ha una conjunció de carències i desavantatges que s'interrelacionen.
- S'ha de mesurar en relació al context social, és a dir, a la societat on els ha tocat viure.

Les persones en situació d'exclusió han quedat al marge del sistema productiu o, si hi participen, ho fan de manera precària realitzant els treballs que no desitja la resta. Són els perdedors del sistema, el quart món format per dones amb càrregues familiars no compartides, gitanos, estrangers en situació d'irregularitat amb treballs clandestins on són explotats, pensionistes amb escassa protecció social, aturats de llarga durada, vells i malalts, transeünts, joves criminalitzats i treballadors eventuais amb feines precàries.

A l'enquesta abans esmentada de pobresa i desigualtats socials coincideixen les situacions d'exclusió amb situacions de pobresa, aquestes tenen més incidència en les famílies monoparentals formades per dones menors de 45 anys o dones soles, homes sols menors de 65 anys i persones procedents de països de fora de la Unió Europea. En tots els casos, sense ocupació estable.

Es passa de la precarietat laboral a la marginació, que és l'estat més greu d'exclusió social:

La precarietat laboral, la manca d'un treball digne, és el primer pas que es dona fins arribar a situacions d'exclusió i marginació. La precarietat implica la falta d'una feina en condicions, problemes d'habitatge, salut i desestructuració familiar i social; i a tot això s'hi ha de sumar l'absència de sistemes adients de protecció social que alleugin aquesta situació temporal.

L'exclusió implica un agreujament del procés d'aïllament i una carència d'exercici dels drets.

La marginació és una situació més greu perquè implica estigmatització, segregació i, en alguns casos, criminalització. L'exclusió i la marginació es caracteritzen per tenir un cert grau d'irreversibilitat i permanència.

La nostra societat és cada cop més rica, però no aconsegueix repartir els seus beneficis. Les accions que s'estan impulsant són insuficients perquè, encara que aconsegueixen una pau relativa i una cohesió social, no aconsegueixen unes cotes superiors en justícia i igualtat social. La pobresa augmenta o es manté. Hi ha:

- Un augment de l'atur de llarga durada.
- Un increment de llars monoparentals amb una mare encapçalant-les.
- Una creació de guetos a les ciutats on es concentra especialment la població pobre.
- Una dependència de mecanismes assistencials.

IV. SITUACIONS D'EXCLUSIÓ SOCIAL I RESPOSTES A LA CAPB

A continuació voldria destacar dues qüestions importants en matèria d'exclusió social. La primera té a veure amb un fenomen que s'està donant a les nostres ciutats, on hi ha barris on es concentra i perpetua l'exclusió social. La segona és en relació a la renda bàsica com a dispositiu fonamental de lluita contra l'exclusió social que s'ha posat en marxa a la CAPB.

Bosses de pobresa

Un dels majors problemes en matèria d'exclusió social és l'existència de barris a les ciutats amb una alta densitat de persones desfavorides, amb nivells baixos de renda, amuntegament, problemes de convivència, deteriorament urbanístic o tràfic de drogues. Aquestes condicions de risc alimenten la delinqüència i la conflictivitat social.

Actualment en aquests barris també es concentra un gran nombre de persones immigrants estrangeres en situació d'irregularitat documental i amb greu precarietat laboral.

A Euskadi, un exemple pràctic es trobaria a San Francisco, un barri cèntric de Bilbao. En l'enquesta de pobresa a què he fet referència abans, Bilbao destaca com la ciutat que dintre de la CAPB es troba més afectada per la pobresa i en una situació qualitativament més allunyada de la resta de comarques. També constata un empitjorament de Bilbao respecte l'any 2000, data en què va fer-se l'anterior enquesta, i un empitjorament en relació a poblacions properes.

La característica d'aquests barris, tant a Euskadi com a Espanya o a Europa actualment, és la deses-

perança, una cosa que en altre temps no es sentia. Tot i els baixos nivells de renda hi havia l'esperança d'assolir un benestar mínim. Aquesta desesperança és una característica de les noves formes d'exclusió.

Com a ararteko em sembla fonamental la intervenció en aquestes zones per trencar la degradació urbanística, el deteriorament social, l'abandonament per part de les institucions cap aquests barris i, per suposat, la desesperança. La desigualtat de les nostres societats es reflecteix en aquests barris. Alguns d'ells disposen de mobiliari urbà en condicions, carrers perfectament pavimentats, llocs d'esbarjo per a nens i nenes i diligents serveis de neteja, mentre que d'altres pateixen l'oblit institucional. La distància entre persones cada cop més riques i altres cada cop més pobres es reflexa a les nostres ciutats i, té nom de barris.

Des del l'any 1997 s'han portat a terme actuacions per part de l'Ararteko al barri de San Francisco motivades per queixes en relació a actuacions policials sobre persones estrangeres. Com a conseqüència de la investigació realitzada per l'informe es va tenir coneixement de la situació al barri i van efectuar-se una sèrie de recomanacions per evitar la degradació social i urbanística, per millorar les infraestructures i els recursos socials, per fugir de les pràctiques policials que atempten contra els drets de les persones i per promoure la participació i la col·laboració dels agents socials compromesos.

Algunes d'aquestes recomanacions s'han complert pel que fa al bandejament de certes pràctiques policials o l'elaboració per part de l'Ajuntament d'un pla de rehabilitació de la zona.

Al llarg d'aquests anys, la institució ha fet un seguiment de les recomanacions realitzades, però com figura al darrer informe del l'any 2004, se segueixen rebent queixes d'actuacions policials que no respecten els drets de les persones.

L'Ajuntament de Bilbao ha posat en marxa projectes de regeneració i intervenció que encara no han donat els resultats esperats. És important, per tant, continuar insistint en la necessitat de rehabilitació d'aquests barris a nivell urbanístic, d'escoles i d'ambulatoris i posar en marxa programes d'inserció social i laboral i de convivència intercultural.

A l'informe del 2001 l'Ararteko va fer una recomanació general en relació al lideratge institucional en la creació de serveis destinats a col·lectius en situació d'especial vulnerabilitat per tal que s'analitzessin les necessitats i es poguessin planificar els serveis evitant la seva concentració i que s'aconseguís una sensibilització social a través de la

informació i la participació de les veïnes i veïns i s'establissin les garanties necessàries pel bon funcionament.

La posada en marxa d'aquests serveis tan necessaris provoca rebutjos socials que és important tenir en compte a l'hora de fer una planificació (per exemple, el rebuig a l'obertura de centres d'acollida per a menors estrangers o de serveis promoguts per associacions de suport al poble gitano). Es tractaria que, per mitjà de la sensibilització i participació ciutadana i garantint un bon funcionament s'aconseguissin evitar els rebutjos. Per això es recomanava que fossin els responsables institucionals qui impulsessin i lideressin l'obertura d'aquests serveis.

Posteriorment a la posada en marxa d'aquest tipus de serveis per part de diverses organitzacions socials com ara el centre d'emergència i acollida nocturna per consumidors i consumidores de drogues il·legals o la sala de consum de drogues supervisada, van ser objecte de queixes i actuacions d'ofici en relació a la seva obertura i funcionament. Donada la conveniència d'aquestes iniciatives, va fer-se un seguiment per garantir un bon servei, així com tasques de mediació davant les suspicàcies i recels que per part del veïnat s'estaven produint.

La renda bàsica

A partir dels anys 70 sorgeix la crisi de la plena ocupació; s'inicia una època nova; la feina deixa d'ocupar el centre de la vida; disminueixen les jornades laborals, es concep la realització de les persones fora del temps de treball, però també sorgeix un altre fenomen: les persones que es troben excloses, fora del mercat laboral. En conseqüència s'establiran altres formes de subsistència davant la insuficient resposta per part de la beneficència i la família, que fins aleshores havien estat les que havien fet front (amb moltes insuficiències) a aquestes situacions de necessitat i pobresa.

Característiques

- Crisi econòmica: desocupació, treball submergit i marginal, situacions d'explotació.
- Augment de la demanda de protecció de l'estat del benestar que a més pateix per la crisi una disminució d'ingressos.
- Crisi de valors. La primacia de determinats valors com l'individualisme, l'eficàcia o la competitivitat.

L'individualisme i la competitivitat, en el marc d'una crisi econòmica i sense mecanismes de pro-

tecció social, arrossega la població més vulnerable cap a una situació d'exclusió.

La pobresa persistent i les situacions duradores de desocupació plantegen noves qüestions de ciutadania a les quals els instruments de l'estat social no es troba en condicions de respondre.

Les respostes que s'havien donat davant situacions de risc des de la protecció havien tingut un caràcter contributiu i estaven basades en la previsió: l'assegurança obrera de vellesa (antic SOVI), la seguretat social amb les contingències de viduïtat, orfanat i malaltia, entre d'altres.

El sistema de protecció va donant entrada mica en mica a prestacions no contributives que, no obstant, són insuficients.

A Euskadi, l'any 1989 va posar-se en marxa un sistema de protecció no contributiu. Aquest model de garanties d'ingressos va ser anomenat en primer lloc ingrés mínim familiar, més endavant ingrés mínim d'inserció i, actualment, renda bàsica després de la promulgació de la carta de drets socials (Llei 10/2000, del 27 de desembre). Els canvis de nom responen també a una evolució en la seva concepció.

Aquesta carta té per objecte definir els mecanismes capaços de superar les situacions en què la manca de drets socials bàsics pugui comportar la incapacitat d'exercir la plena ciutadania.

Es parteix de que les situacions d'exclusió impedeixen el desenvolupament i l'exercici dels drets socials que atorguen estatus de ciutadania. Per fer front a la pobresa i l'exclusió social s'han d'establir els mecanismes d'actuació que siguin necessaris.

Els mecanismes, les polítiques socials, han de permetre l'accés de tots els ciutadans al mercat del treball i garantir una renda bàsica perquè puguin exercir els seus drets de ciutadania. Els instruments de lluita contra l'exclusió que s'han posat en marxa són els convenis d'inserció, la renda bàsica i les ajudes d'emergència.

A la carta també es fa una declaració de drets bàsics de ciutadania que han de ser objectes de respecte i promoció per part dels poders públics de la CAPB: el dret a una protecció social suficient, a la protecció de la salut, a l'atenció i prestacions sanitàries adequades, a l'educació de qualitat, a un habitatge digne o a un medi ambient protegit.

Es recull que per exercitar els drets de la ciutadania s'ha de comptar amb els recursos econòmics suficients per poder portar una vida autònoma, digna i de qualitat i per això s'estableix una renda

bàsica com a mecanisme per a la redistribució de la riquesa en relació a les persones que han quedat excloses del mercat de treball.

La renda bàsica és la prestació periòdica de naturalesa econòmica dirigida a cobrir les necessitats d'aquelles persones que no disposin de recursos econòmics suficients per fer front a les despeses bàsiques de la supervivència. No m'estendré en aquest punt, però sí que es important assenyalar que té limitacions pel que fa a l'edat mínima i màxima, el període previ d'empadronament al lloc de sol·licitud de la prestació o els components d'unitat familiar, suspensió de la mateixa i obligació de restituir la prestació. Es tracta de limitacions que han estat objecte de queixa davant l'Ararteko, cosa que ha portat a que s'hagin de realitzar actuacions per procurar garantir els drets.

La carta social de drets sorgeix d'una iniciativa legislativa popular, una cosa que em sembla important destacar perquè és un exemple en positiu dels moviments socials a Euskadi, que són molt actius en la defensa dels drets de les persones més dèbils.

El document finalment aprovat es diferencia de l'original fonamentalment en el fet d'entendre com a beneficiaria de la renda bàsica la unitat familiar o unitat econòmica independent i no la persona individual. Per aquest motiu s'han de tenir presents tots els ingressos, per poder determinar si se'n té el dret i la quantia de la prestació que finalment correspon. La iniciativa social defensava que fos un dret de ciutadania, individual, d'adscripció voluntària i d'una quantia suficient per viure d'una manera digna. Tot i que el document final va canviar en relació a la proposta inicial dels moviments socials, es va augmentar la quantitat de la prestació que s'estava donant en aquell moment a través de l'ingrés mínim d'inserció. Aquesta renda incorpora la declaració de drets esmentada, per la qual cosa, i a diferència d'altres normatives, va més enllà d'un programa de rendes mínimes.

Les mesures únicament econòmiques no han estat suficients per acabar amb situacions d'exclusió, cosa que ha portat el legislador i les diferents administracions competents a posar en marxa altres dispositius com els convenis d'inserció. Aquests tenen per objecte realitzar altres actuacions de caràcter social necessàries per la inserció personal, social i laboral, a la vegada que recullen també la participació de l'usuari o usuària dels serveis socials.

La idea és que les mesures que s'impulsin no només alleugin situacions de pobresa o ajudin a la pau social, sinó que també donin lloc a ciutadanes

i ciutadans autònoms i participatius amb més formació i independència.

En definitiva, es tractaria de crear una xarxa de seguretat per qui es trobi lluny dels sistemes de prestacions i tingui problemes de supervivència, que incorpori també accions per una integració social i personal que millori les seves condicions de vida.

Problemes detectats:

- Hi ha persones en situacions de vulnerabilitat que poden quedar fora, a qui no es reconeix la renda bàsica perquè no compleixen les condicions. A més, la quantia varia en funció del número de membres de la unitat familiar, per la qual cosa de vegades és escassa i resulta insuficient per fer front a les necessitats bàsiques. La normativa i la seva aplicació han de cobrir totes les situacions d'exclusió social en condicions dignes.
- Les diferents competències entre les administracions (Govern basc, diputacions i ajuntaments) i la tasca de les entitats privades en aquest àmbit tan important requereix coordinació i criteris racionals per a una millor utilització dels recursos i l'agilitat de la resposta en les situacions que es plantegen. Una resposta integral requereix

d'una bona coordinació amb els departaments responsables de la promoció d'ocupació, salut i habitatge i la iniciativa privada.

- L'heterogeneïtat dels beneficiaris i beneficiàries fa necessària una adaptació dels mecanismes perquè es puguin oferir itineraris personalitzats d'inserció social i laboral.
- Calen més recursos, tant humans com formatius i econòmics. És precís que hi hagi una implicació real dels poders públics per superar les situacions d'exclusió.

En conclusió, l'Ararteko com a institució de garantia dels drets té un paper important en la defensa de les persones en situació d'exclusió social. Tot i el reconeixement dels drets socials i el deure de promocionar-los que recullen els textos normatius, segueixen havent-hi mancances i persones en situació d'exclusió.

És per tant necessari millorar els dispositius que s'han posat en marxa i proposar, a través del coneixement de les necessitats, millores o nous recursos per aconseguir que la llibertat i la igualtat dels grups i les persones siguin efectives i d'aquesta manera evitar la permanència de situacions d'aquest tipus.

4.3 EL PAPER DE LES INSTITUCIONS DEL DEFENSOR DEL POBLE DAVANT LES NOVES FORMES DE POBRESA

MARÍA JESÚS ARANDA LASHERAS



- Defensora del poble de Navarra des de l'any 2001 i representant dels defensors autonòmics davant la Federació Iberoamericana de l'Ombudsman (FIO).
- Llicenciada en Dret per la Facultat de Dret de la Universitat de Saragossa.
- Exadvocada del Col·legi d'Advocats de Tudela.
- Parlamentària Foral durant la legislatura 1979-83, va ser la primera dona al Parlament de Navarra i va participar al debat de la LORAFNA com a membre de la Comissió de Règim Foral.
- Cap de Gabinet del Conseller de Benestar Social i Salut, Federico Tajadura, en el primer govern socialista navarrès (1984-1987).
- Regidora a l'Ajuntament de Tudela el 1983 i des de 1999 fins el 2001.

I. INTRODUCCIÓ

En primer lloc permetin-me que expressi la meua més sincera felicitació a la institució del Síndic de Greuges de Catalunya, al seu actual titular, el senyor Rafael Ribó i Massó i a aquells que hagin ocupat aquest càrrec des de la seva fundació. Permetin-me que feliciti igualment a tot el personal de la institució que durant aquests 20 anys ha desenvolupat la seva tasca al servei dels drets dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

Vostès millor que ningú saben com d'apassionant pot arribar a ser l'apropament a les preocupacions reals dels ciutadans i percebre que dipositen la seva confiança en la nostra institució; moltes vegades com a última taula de salvació.

Però comprenen també millor que ningú les nostres limitacions i comparteixen els sentiments de frustració que moltes vegades ens crea el fet de no poder donar una resposta més eficaç als problemes i injustícies que pateix la nostra societat. El

més important d'ells és sense dubte el dels exclosos socials als que avui dediquem aquesta jornada.

Estic convençuda que també comparteixen amb mi un cert sentiment d'impotència davant la incomprensió de la funció de la nostra institució per part de molts dels responsables de les administracions públiques. Els costa acceptar la nostra independència i els resulta difícil comprendre que l'estat de dret ha volgut dotar-se d'aquesta figura precisament per actuar de consciència col·lectiva i esperó en la defensa dels drets constitucionals i socials de tots i cadascun dels ciutadans i ciutadanes.

En efecte, quan abordem temes d'especial sensibilitat social com el que avui ens ocupa, als defensors del poble se'ns planteja un important dilema.

Una temptadora alternativa és presentar un panorama desapassionat i ple de balanços sobre les fites assolides per l'estat del benestar i de les fites pendents per aconseguir la desitjable justícia social i equitat. A les darreres dècades el resultat

així avaluat podria qualificar-se amb un “suficient” o amb un “progressa adequadament”. Sens dubte aquesta opció implica menys problemes amb les administracions públiques, que entendran els nostres judicis com a legítims, equànimes i mancats de qualsevol afany de protagonisme.

No obstant això, una altra opció, sota la meva opinió més coherent amb la missió encomanada a les nostres institucions, és analitzar els incompliments dels drets socials emanats del nostre text constitucional respecte un número encara molt significatiu de ciutadans que coexisteixen al nostre món desenvolupat.

Durant la meva exposició tractaré d'explicar que és precís un abordatge integral d'aquest procés. El mateix ha de contemplar accions multidisciplinàries a nivell social, però sobretot es fa necessari posar nom i cara a la pobresa per poder restaurar els drets que com a individus assisteixen a tots i cadascun dels ciutadans i ciutadanes injustament exclosos dels avenços socials.

II. UNA SOCIETAT DUAL

En efecte, a les darreres dècades assistim a un procés de dualitat social en què de forma paradoxal coexisteix un panorama de bonança econòmica i benestar general amb el ressorgiment de noves formes de pobresa i exclusió social.

Espanya és, sens dubte, un dels països que més ha avançat socialment durant els darrers anys. Els indicadors socioeconòmics mostren ja un perfil de país desenvolupat. Així ho corroboren els índexs de desenvolupament econòmic, els indicadors sanitaris i educatius.

L'estat del benestar social ha transformat radicalment les condicions de vida de la immensa majoria dels països desenvolupats. En un context econòmic favorable, els sistemes públics i universals de salut han contribuït al desenvolupament de millors condicions de salut, amb un espectacular perllongament de la vida i una dràstica reducció de la mortalitat infantil.

Els avenços en l'eradicació de la pobresa, la mobilitat a l'estratificació social, el creixement de les classes mitjanes, la incorporació de la dona al món laboral, els avenços científics i el major nivell cultural de la població són fruit de la generalització de l'educació i de la millora de la qualitat de l'ensenyament públic.

El que avui ser vell, malalt, aturat o persona amb discapacitat no condueixi irreversiblement a la

fam, la misèria, l'abandó i la marginació són mèrits dels sistemes públics de pensions i de presencions d'atur.

Si això és així en el cas d'Espanya, encara més en el cas de la Comunitat Foral de Navarra, els indicadors de la qual ens mostren una situació comparativa envejable.

Un recent informe conjunt de Bancaja i de l'Institut Valencià d'Investigacions econòmiques col·locava Navarra juntament amb el País Basc al segon lloc en un índex sintètic de desenvolupament humà, que pren en consideració l'índex de producte interior brut, l'esperança de vida i l'índex d'educació.

De la mateixa manera que sorprèn que segueixi existint tanta fam al món tot i l'avenç de les noves tècniques agrícoles, molts ens preguntem: per què si la riquesa creix no disminueix la pobresa?

A les darreres dècades, una sèrie de transformacions econòmiques i socials va produir que, juntament amb un important augment de la riquesa material, s'hagin estès certes situacions de vulnerabilitat que han fet augmentar el risc d'exclusió social i l'aparició de les noves formes de pobresa.

Les causes que han originat aquest fenomen són ben conegudes i fan referència als canvis en el mercat del treball, canvis en les formes de convivència familiar i al manteniment i, en ocasions, a l'increment de diverses formes de discriminació social per raó de gènere, d'ètnia o nacionalitat.

Les economies, cada cop més competitives i exigents, incrementen el risc de quedar fora del mercat laboral per aquelles persones inadaptades i amb un nivell de formació baix, així com per qui presenta problemes de salut física o psíquica. Aquesta situació té el seu reflex en l'augment de l'atur de llarga evolució que s'observa en moltes societats avançades.

La creixent flexibilitat perseguida per les empreses genera inestabilitat laboral i amb això augmenten el risc de no poder garantir la independència econòmica a llarg termini i les formes de treball precari i retribució molt baixa, la qual cosa incrementa les desigualtats de renda.

La complexitat de la vida moderna, amb els canvis que impliquen les formes de convivència, ha suposat una reducció dels suports familiars informals per fer front a les dificultats amb una reducció de l'acció protectora de la família. Moltes llars són així més vulnerables a la pèrdua del treball o la inestabilitat del mateix.

Juntament a això persisteixen formes de discriminació social per raó de gènere i d'ètnia. Resulta especialment escandalosa la situació dels gitanos a Espanya.

D'altra banda, l'encara recent fenomen de la immigració a Espanya s'ha sumat a aquest cúmul de factors i està provocant l'aparició d'autèntiques bosses de pobresa que es concentren en major grau en determinades ciutats o zones geogràfiques.

Segons la teoria de les minories, després de la postguerra gran part de la població era pobre i, per tant, tots eren molt solidaris entre sí. Amb la millora del nivell de vida avui només es pobla una minoria, la qual cosa ens ha portat a una nítida fragmentació social.

Una societat desarrelada que es divideix entre els inclosos i els exclosos socials. Els exclosos són els que –com era d'esperar– no produeixen.

La minoria d'exclosos es ignora per la majoria dels inclosos, senzillament perquè no està a prop. De forma conscient o inconscient s'opta, fins i tot, per mantenir-la allunyada. D'aquesta manera, les bosses de pobresa es veuen agreujades per l'omissió d'acció de la majoria.

Aquest procés de dualització social implica la coexistència d'un enorme desenvolupament i benestar general amb noves formes de pobresa emergents que no substitueixen les velles sinó que se sumen a aquelles.

A la dificultat o impossibilitat d'aconseguir la plena ocupació s'uneix l'actitud insolidària de bona part de la societat que no està disposada a incrementar la seva solidaritat pública amb els més desfavorits, a qui amb freqüència tendeix a culpabilitzar per no aprofitar les indubtables oportunitats que la societat actual ofereix.

Proliferen les posicions individualistes, partidàries fins i tot de disminuir la intervenció estatal i d'afavorir la lliure competència, oblidant que no tots estan en igualtat de condicions per competir. La carrera no comença per tots en el mateix punt.

El Consell Europeu, el 1984, va declarar que són pobres aquelles persones a les quals la limitació dels seus recursos culturals, materials i socials exclouen del tipus de vida considerat mínim acceptable al país on resideixen.

Aquesta nova concepció de la pobresa humana se centra en la manca de les anomenades habilitats personals i socials, ja sigui per disposar d'una renda insuficient o per la incapacitat d'utilitzar els

recursos de què es disposa per portar una vida digna. Conten les capacitats, habilitats i recursos, tangibles i intangibles, que es poden mobilitzar per evitar o alliberar-se de la pobresa.

La necessitat de realitzar una anàlisi multidimensional de la pobresa resulta cada dia més important ja que implica privació, tant en l'esfera econòmica com en la social i, fins i tot, en la personal. La privació econòmica comporta exclusió del mercat laboral i, per tant, ingressos insuficients. La privació social es caracteritza per la manca d'integració a la vida familiar i a la comunitat de pertinença i condueix a la marginació i l'alteració dels comportaments socials. En darrera instància, la privació psicològica implica ruptura de la comunicació i erosió de les dimensions vitals amb el consegüent deteriorament de salut.

Als països desenvolupats els problemes més importants se centren precisament en les desigualtats sistemàtiques per accedir a capacitats indirectament vinculades a la renda. Als Estats Units, per exemple, la taxa de mortalitat dels negres és 2,3 vegades superior a la dels blancs i només la meitat d'aquesta diferència s'explica amb la diversitat de rendes. Els negres del barri de Harlem tenen menys probabilitats d'arribar als 40 anys, fins i tot, que els habitants de Bangla Desh.

Es podria afirmar que encara que sempre, històricament, la pobresa ha conduït a l'exclusió social, avui dia és més aviat l'exclusió social la que condueix a la pobresa.

III. LES NOVES FORMES DE POBRESA

Tal com he exposat, els desajustaments propis de les societats modernes es noten molt especialment en les baules més dèbils de la cadena.

Les persones amb discapacitat psíquica presenten moltes dificultats d'accés als recursos psicosocials. En cas que el seu suport familiar entri en crisi, com tantes vegades passa, poden veure's abocades als problemes socials d'incomunicació i aïllament més greus. L'atàvic temor produït per la malaltia mental comporta un fort estigma social i impedeix que siguin acceptades les seves potencials habilitats productives pel sistema, la qual cosa condueix a una profunda exclusió social.

Menors i adolescents desadaptats, que després del rotund fracàs escolar es veuen immersos en un món de drogoaddicció, intolerància, agressivitat, abusos, maltractaments o sectes. Adolescents que senten que realment no importen a ningú i el comportament social dels quals reforça la seva margi-

nació en una espiral diabòlica de la qual no se senten capaços d'escapar.

Dones víctimes d'explotació sexual, abusos i maltractaments, embarassos d'adolescents, prostitució, abocades al treball submergit.

Immigrants desocupats o que desenvolupen treballs precaris, que malviuen en barraques o cases abandonades i la situació irregular dels quals és explotada per empresaris sense escrúpols o per màfies locals i internacionals.

Toxicòmans, malalts de SIDA, expresidiaris, alcohòlics i un llarg etcètera de situacions que configuren un submón ocult als nostres ulls i que la majoria de nosaltres només coneixem a través de la literatura o el cinema.

La situació de les persones d'ètnia gitana és particularment alarmant. Després de segles de convivència entre nosaltres a Navarra, al 86% de les llars gitanes de la Comunitat Foral s'ha detectat algun tipus d'exclusió educativa.

A tot això s'afegeixen també un altre tipus de situacions que, sense arribar a l'extrema pobresa, són no obstant molt freqüents.

Caps de família, aturats de llarga durada que no interessen al sistema perquè són estranys o maldestres, o indisiplinats, o simplement perquè agafen moltes baixes o han superat els quaranta.

Dones soles amb càrregues familiars que, degut al seu sexe, es veuen obligades a acceptar treballs precaris en condicions retributives discriminatòries.

Gent gran en situació de dependència o discapacitat que no compten amb el suport familiar i malviuen de les ajudes públiques.

És important assenyalar que aquestes no són realitats conjunturals, sinó estructurals. Les situacions de pobresa existents no són innates a les persones afectades, sinó que responen a factors exògens com ara l'atur o la ruptura de les estructures familiars. Causes de caràcter estructural, externes als subjectes que es veuen atrapats en aquests processos. Són determinades estructures socials les que les provoquen. La pertinença a certes estructures socials facilita l'entrada al cercle de la pobresa i l'exclusió.

Un cas particular que requeriria una anàlisi específica és el de les persones sense sostre. Només cal passejar per les grans avingudes de qualsevol ciutat per trobar-se amb una persona sense llar. A Espanya són ja més de 30.000 les persones que

viuen al carrer. Moltes d'elles no han passat mai (ni passaran) per serveis socials o per programes que tenen en marxa les ONG o les ordes religioses.

Per atendre aquest grup de persones existeixen albergs amb 9.000 llits a tot Espanya, que només permeten l'estada de 8 de la tarda a 7 del matí. La realitat és que moltes d'aquestes persones passen les nits en soledat al ras o sota barraques i ponts o amagades als portals.

IV. LA SITUACIÓ A NAVARRA. EL PLA DE LLUITA CONTRA L'EXCLUSIÓ 1999-2005

Permetin-me que després d'aquesta obligada referència a factors i actors generals d'aquest fenomen ara em centri en la situació de Navarra.

En quasi tots els paràmetres analitzats la nostra comunitat ocupa una posició destacada en el panorama socioeconòmic de les comunitats autònomes.

Tradicionalment les polítiques socials de Navarra han estat posades com a exemple. Encara que vivim, en part, de les rendes, les autoritats locals reiteren, constantment el que l'informe de la Fundació la Caixa qualifica amb un 10: les polítiques socials de la nostra comunitat.

Com veurem a continuació, des del punt de vista macro la situació de Navarra podria qualificar-se, en efecte, de satisfactòria en termes comparatius.

El 1999 el Govern de Navarra va posar en marxa un Pla de Lluita contra l'exclusió social, l'horitzó temporal del qual arriba a l'any 2005, i que tractava de superar les limitacions del Programa de Renda Bàsica posat en marxa el 1990.

Al diagnòstic de situació inclòs al Pla es conclou que Navarra presenta nivells molt reduïts d'exclusió social però també al mateix temps s'indica que el risc d'exclusió social està augmentant com a totes les societats desenvolupades. Es fa referència expressa a l'aparició de nombrosos símptomes d'exclusió i posa de manifest que no pot fer-se front al fenomen exclusivament amb ajuts econòmics.

El panorama global resultava favorable. Els índexs de pobresa a Navarra presentaven unes dades favorables i van passar a encapçalar el rànquing de comunitats autònomes. L'analfabetisme funcional o l'atur de llarga durada és inferior a la meitat de la mitjana espanyola. El percentatge de pobresa estava al voltant del 9%; el 3,5% dels ciutadans es troba en situació d'exclusió social i un 2% en la

pobresa extrema. L'atur de llarga durada era i sembla ser encara el més baix d'Espanya.

Reconèixer que el panorama global resultava favorable en termes comparatius no ens ha de fer oblidar què entén la nostra societat per tenir uns indicadors favorables.

Uns nivells molt reduïts de pobresa signifiquen que a la nostra opulenta Navarra 40.000 persones es troben en situació de pobresa i d'elles aproximadament 10.000 viuen en l'extrema pobresa.

Joan, Pere, Maria i així fins a 10.000 persones amb nom i cognoms, que malviuen amb uns ingressos inferiors al 25% de la renda mitja i als quals sabem garantir els drets constitucionals. Es troben exclosos del mercat de treball, no disposen d'un habitatge digne o pateixen greus símptomes d'exclusió educativa.

El nivell d'exclusió social d'aquestes persones és tal que, tot i la universalització de l'assistència sanitària, bona part dels casos oficialment no disposaven de cobertura sanitària i els seus fills o no es trobaven vacunats o no podien comprar els medicaments que necessitaven.

Un col·lectiu on es concentren les taxes més altes de minusvalidesa física i psíquica que en molts casos es troba en l'origen de la seva situació.

Un 80% d'aquests casos han contactat en algun moment amb els serveis socials, però moltes vegades l'atenció que reben és puntual i de caràcter paliatiu, sense que pugui parlar-se d'actuacions d'integració social.

Per fer front a aquesta situació es va dissenyar el citat pla i he d'assenyalar que els principis en què va inspirar-se van suscitar un ampli consens. Considero oportú referir-me a ells ja que crec que resumeixen de forma adequada les línies mestres davant l'exclusió.

- Un Pla global en extensió perquè pretenia arribar a tots els afectats en situació de pobresa amb especial atenció a la pobresa extrema.
- Concepció integral en què s'agrupen des de les mesures més paliatives fins les més integradores, ja que planteja la lluita contra l'exclusió, no només en l'àmbit econòmic i laboral, sinó també en l'accés a l'habitatge, a l'educació o a la salut.
- Caràcter multidisciplinari que implica els diversos departaments del Govern de Navarra, així com ajuntaments i ONG.
- Assumpció d'una perspectiva global dels proces-

sos d'exclusió/incorporació social, treballant tant en la prevenció de l'exclusió com en la promoció de la integració social.

- Foment de l'autoresponsabilitat, tractant d'evitar les situacions de paternalisme i dependència de les persones afectades i el respecte a la seva diferència i que es concreta en l'obligació del receptor d'ajudes de firmar un acord d'incorporació en què adquireix determinats compromisos.
- Personalització, tractant d'adequar els recursos a cada persona, a les seves circumstàncies, a les seves motivacions i a les seves possibilitats perquè siguin realment un instrument d'incorporació.
- Acompanyament social personalitzat. Donat que tots els experts coincideixen en què per tractar d'evitar els abandonaments és absolutament necessari superar les polítiques generalistes i impersonals mitjançant un sistema de tutela i acompanyament de l'itinerari d'incorporació, es proposava crear uns equips d'incorporació sociolaboral i uns equips d'atenció a la infància i l'adolescència.
- Corresponsabilitat civil. Aconseguir l'eradicació de la pobresa requereix fomentar i reforçar les actituds solidàries de la societat en el seu conjunt i implicar els agents econòmics en fórmules d'integració dels col·lectius exclosos.

Com es pot veure, en lloc de tenir la clàssica aproximació sectorial el pla presentava una molt concreta visió integral i resultava vertaderament innovador el capítol referit a l'acompanyament social personalitzat.

El pla contenia una previsió Pressupostaria i uns indicadors de seguiment els resultats dels quals es publiquen periòdicament a Internet. Les darreres dades publicades fan referència a l'any 2003.

Des de la institució de la Defensor del Poble valorem molt positivament l'existència d'un Pla integral com el dissenyat pel Govern de Navarra. Aquest any culmina el seu període de vigència i considerem imprescindible realitzar una profunda avaluació del seu desenvolupament per corregir les seves deficiències i adaptar-se als canvis que s'han experimentat en la realitat social. S'ha de tenir present que el pla vigent va dissenyar-se l'any 1999, és a dir, abans del boom immigratori produït en el darrer lustre.

Lamentablement la seva execució, malgrat que ha estat positiva, no ha complert totes les expectatives previstes.

Tot i que el pla comptava amb un disseny integral adequat no es percep que el desenvolupament, realment, hagi aconseguit superar les tradicionals barreres departamentals de salut, educació o benestar social. El propi disseny dels instruments d'avaluació segueix mostrant que l'objectiu continua centrat en les accions de cada departament i no tant en els ciutadans subjectes al pla. En moltes de les accions de foment del treball, educatives, no s'arriba a saber quants dels exclosos socials s'han beneficiat d'elles i el que encara és més important, el sistema d'informació no recull l'evolució global dels ciutadans als quals el pla es dirigeix. Quants d'ells tenen cobertes les seves necessitats bàsiques? Quants han aconseguit superar la seva exclusió laboral o educativa?

Com aspecte positiu constatem que s'han complert les previsions pressupostaries en la majoria dels capítols previstos, cosa que ha permès incrementar les ajudes de caràcter pal·liatiu i reforçar les línies d'inserció laboral i treball protegit.

La previsió de l'acompanyament social personalitzat, element clau del pla dissenyat, s'ha materialitzat fins avui en la realització d'una experiència pilot en dues àrees geogràfiques però no s'ha arribat a generalitzar com estava previst.

En l'actualitat no és percep de cap manera que s'hagin aconseguit reforçar les actituds solidàries de la societat en el seu conjunt i les dels agents econòmics en particular com el pla pretenia. Les accions previstes o no s'han portat a terme o no han tingut una repercussió pública significativa.

M'inquieta en particular l'escàs desenvolupament de les accions de prevenció de l'exclusió, sobre les quals aquesta defensora ha insistit reiteradament.

Tendeixen a acceptar-se com inevitables els factors enunciats que condueixen a una societat dual insolidària amb les minories marginals. La societat continua generant persones excloses i els serveis socials tracten de pal·liar parcialment i a posteriori els seus efectes.

V. ACTUACIONS DE LA DEFENSORA DEL POBLE

La previsió de l'exclusió ha estat precisament la que ha centrat bona part dels esforços de la nostra institució. En aquests quatre anys de vida hem considerat prioritari centrar la nostra atenció precisament en alguns dels col·lectius en risc d'exclusió.

Hem realitzat informes especials sobre els malalts mentals, sobre les dones víctimes d'explotació

sexual, abusos i maltractaments, sobre la immigració, sobre les persones en situació de dependència, i ens ha preocupat molt especialment la situació dels menors. Hem dedicat diversos informes especials a aquest col·lectiu i ja constatem que, la majoria de les vegades, l'exclusió comença durant els primers anys de vida.

Hem posat de manifest, que la reforma psiquiàtrica no s'ha acabat. És embrionari el desenvolupament de les alternatives socials a l'internament psiquiàtric, i en major grau el de les accions d'inserció laboral social, previstes als plans de reforma. Els nous crònics deambulen per les nostres ciutats i en la majoria dels casos superen les capacitats de contenció de les famílies, que se senten impotents. Molts d'ells acaben solos i no disposen de les habilitats necessàries per portar una vida digna, per la qual cosa passen a engrandir les files dels exclosos socials.

Les recomanacions que apareixen a l'informe especial referent a salut mental insisteixen per tant en la necessitat d'articular realment i de manera urgent el sistema sociolaboral inicialment previst amb la intenció de protegir aquesta important minoria de subjectes que per raons de salut no es troben en la possibilitat de competir en el mercat social i laboral en condicions d'igualtat.

Les dones víctimes d'explotació social, en particular les que pertanyen a classes socials molt baixes, amb freqüència s'enrolen al món de la drogoaddicció i una vegada han donat el fruit de la seva joventut són rebutjades i estigmatitzades per a tota la vida. No disposen de cap dret laboral i, per tant, també de pensió alguna per la qual cosa acaben vivint moltes vegades en la més absoluta misèria.

Afortunadament la societat ha començat a prendre consciència de la situació en què es troben les dones maltractades i en els casos que es detecten han començat a habilitar mecanismes de protecció i alternatives d'allotjament i inserció laboral. No obstant, és dubtós que aquestes mesures, ara per ara, hagin començat a tenir impacte als col·lectius socials en situació de pobresa.

Ja tots comencem a conèixer les enormes barreres econòmiques, psicològiques i socials que ha de superar la dona de classe mitja, o fins i tot, de classe alta, per trencar amb una situació de maltractament i enfrontar-se a una nova vida. Tractem d'imaginar com s'enfrontarà a aquesta situació una dona sense cultura que viu en la pobresa i se sent totalment incapaç de buscar-se la vida pels seus propis mitjans.

L'abordatge de la situació de la dependència ens ha apropat a una realitat social igualment preocu-

pant. Si bé el nostre estudi se centrava en la dependència de les persones grans, les conclusions del mateix són extensives a totes les situacions de dependència, independentment del seu origen.

Amb freqüència les famílies amb pocs recursos suporten situacions familiars dramàtiques –fills discapacitats o avis malalts que precisen ajuda. Dones que es veuen obligades a compatibilitzar la seva cura amb treballs precaris i mal remunerats.

Si a la nostra societat actual per qualsevol família de classe mitjana és un greu problema atendre a una persona dependent més ho serà per les famílies que no disposen de recursos. Amb freqüència en aquests casos l'atenció a la gent gran és transformada en un llast, fins i tot, per la recerca dels ingressos econòmics que la família precisa.

La necessitat d'articular un sistema d'assegurança públic de la dependència resulta imperiosa. Es fa necessari que l'atenció a la dependència passi a constituir un dret exigible i es prioritzi una atenció domiciliària efectiva.

En l'àmbit dels menors, fins el moment, hem centrat els nostres esforços en el maltractament que amb tanta freqüència s'associa a situacions de desadaptació, a l'impuls dels drets del menor, l'accés a l'educació infantil, la concentració d'alumnes immigrants a determinats centres públics i en aquests moments estem avaluant els sistemes de protecció i reforma.

En la previsió de l'exclusió social ens sembla especialment preocupant que el sistema educatiu no hagi aconseguit reduir en major mesura els índexs de fracàs escolar a determinats àmbits socials.

En línia amb allò previst pel Pla d'Exclusió es fa especialment necessària la intervenció educativa primerenca en els col·lectius socials més desfavorits i, per tant, és urgent que el sistema públic garanteixi l'educació gratuïta de zero a tres anys per aquest col·lectiu social. Lamentablement aquesta política no s'està desenvolupant amb l'ímpetu previst.

En coherència amb això en definir el modern concepte de pobresa resulta evident que la prioritat màxima en l'àmbit de l'exclusió social s'ha de centrar en garantir que tots els menors tinguin accés a una formació bàsica que els habiliti social i personalment per poder-se enfrontar al món actual en condicions d'igualtat real d'oportunitats.

La situació de la immigració ha centrat també algun dels nostres informes especials però és evident que seguirà constituint una àrea prioritària en el futur. El proper pla haurà, sens dubte, de

dedicar un capítol important a aquest col·lectiu, el tamany del qual ha crescut de manera espectacular amb el consegüent impacte social.

Els immigrants recentment regularitzats es troben encara molt lluny d'aconseguir la integració social plena i el reconeixement de tots els seus drets ciutadans.

Resulta especialment urgent garantir als seus fills una correcta integració escolar i social ja que en cas contrari lamentarem la reproducció a Espanya dels fenòmens observats a altres països –barris marginals plens d'adolescents desadaptats. En la meua opinió estem molt lluny de realitzar l'esforç necessari.

VI. LÍNIES DE FUTUR

Permetin-me que per finalitzar els exposi unes reflexions sobre el treball que considerem necessari dur a terme des de la nostra institució en un futur immediat.

A través del contacte directe amb les administracions pertinents i si fos necessari a través de l'elaboració de nous informes especials i compareixences públiques, tractarem d'assolir els següents objectius:

- Realitzar una rigorosa avaluació del Pla d'Exclusió 1999-2005, que contempli no només el grau de compliment de les accions previstes, sinó que se centri principalment en l'eficàcia de les mateixes.
- Dur a terme l'actualització de la diagnosi de la situació i la realització d'un nou pla que lluiti contra l'exclusió social i la pobresa i que prengui en consideració les noves realitats socials derivades sobretot del fenomen de la immigració.
- Prioritzar de manera absoluta la prevenció de l'exclusió dels menors, adoptant les mesures pertinents en tots els fronts, mesures de protecció, intervenció educativa primerenca, etcètera.
- Desenvolupar mitjançant el citat pla les mesures preventives precises per reduir les principals causes generadores d'exclusió social, amb especial atenció al fracàs escolar, la discapacitat, la dependència o la malaltia mental.
- Posar en marxa efectivament els equips tècnics necessaris i les accions previstes per garantir una atenció integral mitjançant la tutela i l'acompanyament social personalitzat de les llars i dels menors en situació d'exclusió.

- Establir un sistema d'avaluació integral que permeti mesurar el grau d'exclusió o integració social assolit per cadascuna de les llars o persones incloses al programa.

Per la nostra part centrarem els esforços en el control de les actuacions relatives als menors en situació d'exclusió i insistirem en la necessitat de posar rostre a aquests ciutadans i ciutadanes invisibles que malviuen a les nostres ciutats, i que mai presentaran una queixa al Defensor del Poble.

Per sí sol cadascun d'ells seria mereixedor que es promogués una queixa d'ofici en el seu nom per restaurar els drets constitucionals.

Salvant el seu dret a la intimitat, volem saber la seva situació, els volem conèixer i que se'ls conegui. Volem adoptar les mesures precises perquè una vegada més no se'ns oblidí que viuen al nostre costat.

DEBAT: LES NOVES FORMES DE POBRESA I EXCLUSIÓ SOCIAL. POSSIBILITATS D'INTERVENCIÓ DE L'OMBUDSMAN

MODERA: I.Sr. Oriol Amorós i March, del Grup Parlamentari d'ERC

- Intervenció de **Jaume Funes i Artiaga** (adjunt per a la defensa dels drets dels infants del Síndic de Greuges de Catalunya)

Un petit comentari, dues preguntes i una demanda a la taula. El comentari: és interessant que tots plegats acabem canviant el concepte d'exclusió tal com s'ha definit a la taula: exclòs no és només aquell que no rep de la societat allò que necessita, sinó aquell que no pot aportar res a la societat. En aquest sentit vindrien les dues preguntes. Tothom està d'acord que els fenòmens d'exclusió tenen dues parts: la persona que queda exclosa i la societat que exclou. Què es pot fer des dels defensors i les defensores perquè la societat no exclogui? És molt clar que els exclosos es generen en unes comunitats i no en altres, amb unes polítiques i no amb unes altres, amb unes maneres d'organitzar la societat i no amb unes altres.

La segona pregunta té a veure amb els companys de Navarra i Euskadi ja que amb ells vaig compartir part de l'esforç de la creació de la Llei basca d'exclusió, de les rendes mínimes, i hi ha textos que vam compartir en què es defensava l'acompanyament social personalitzat. La segona pregunta, per tant, és: Hem de controlar les prestacions o hem de controlar les formes de concedir les prestacions? Com que cada cop està més clar que avui dia genera exclusió no només no rebre allò que es necessita, sinó la forma de rebre-ho. A les vostres dues comunitats les rendes mínimes han arribat a uns límits bastant satisfactoris i, en canvi, teniu uns nivells d'ineficàcia importants, ja que la forma amb què es presten i la forma com s'apliquen les polítiques socials no són les adequades.

I la petició és: com es pot incorporar –a les definicions i a les propostes de treball, amb la precarietat, la fragilitat de l'exclusió– la perspectiva de cicle educatiu o la perspectiva d'edat, perquè em nego que la infància aparegui allà marginalment,

com una espècie de col·lectiu fràgil al qual s'hagi de fer prevenció i companyia.

Totes les activitats i totes les associacions que han intentat arribar a col·lectius desfavorits, curiosament, sempre s'han acabat oblidant de la perspectiva de la infància. Les lleis contra el maltractament de gènere obliden que una part important dels que el pateixen són els fills i les filles d'aquests grups. És a dir, s'haurien de definir els conceptes i les pràctiques, tenint en compte que hi ha col·lectius que, per la seva condició evolutiva i la situació en què es troben són afectats de manera diferent. No és que siguin presumptes marginals, sinó que són persones que no estan rebent els estímuls a què tenen dret, la companyia a què tenen dret, l'afecte a què tenen dret o l'entrepà a què tenen dret.

- Intervenció de **públic assistent 1**

El senyor Sánchez ha parlat dels factors acceleradors de l'exclusió. En el segon factor, parlava del trencament del principi d'igualtat d'oportunitats, i aquí vostè feia esment a l'educació. De fet, l'educació és un tema que preocupa enormement els poders públics. Per exemplificar aquest punt, una qüestió important poden ser les noves tecnologies de la informació, els missatges via mòbil o utilització de la informàtica. La no-capacitat i el fet de no tenir els instruments, si més no en aquest moment, produeix l'exclusió a una gran quantitat de persones.

La senyora Aranda denunciava l'omissió d'acció de la majoria. Aleshores, deu ser cert, però justament aquí els factors de globalització i de deslocalització deuen contribuir enormement a aquest fet, perquè en el moment que les empreses amb les cotitzacions més elevades queden fora de la concepció clàssica de l'estat, evidentment que som les persones les que hem de ser solidàries, però hi ha tota una entrada de diners de cara a l'Estat. M'imagino, sobretot amb la

deslocalització de les empreses que aquesta entrada es perd i que deu ser important veure com es desenvolupa la nova forma de redistribució de riquesa, tenint en compte aquest problema.

- Intervenció de **Pilar Malla i Escofet** (síndica de greuges de Barcelona)

Voldria fer tres preguntes. La primera aniria dirigida al professor Sánchez: és un element d'exclusió el fet que hi ha persones que no compten per a l'Administració? Hi ha hagut una llei que diu que si no has de pagar renda no cal que la declaris, això és un problema. Primer, perquè ja no comptes per a la societat: qui no vota, no compta; i després dóna una feina tremenda a tots els treballadors socials, perquè es passen la vida fent informes que diuen que les persones no tenen uns diners determinats, quan si tothom fes declaració de renda seria una cosa molt fàcil, ja que avui dia la major part de la població cobra qualsevol pensió pels bancs, que regularitzaria i amb què comptarien més les persones.

Un altre aspecte, del qual en va parlar una mica el professor Aja. Va començar a comentar el problema del vot dels immigrants. Només dic una cosa: cal observar que quan hi ha uns estrangers que compren un local per poder fer les seves plegàries, una mesquita qualsevol, sempre, encara que sigui un local que reuneixi totes les condicions, se n'ha d'anar fora de la ciutat. Per què? Perquè els veïns no ho volen i els polítics escolten els veïns que voten. Si votessin, els estrangers, potser també se'ls escoltarien.

La veritat és que m'ha agradat molt el que ens ha dit el senyor Lamarca sobre la importància de treballar amb la ciutadania. Hem de ser més solidaris en aquest sentit, i la quantitat de persones de les quals ens ha parlat, marginades o excloses, és veritat que són aquests grups concrets.

M'agradaria que els dos últims ponents em poguessin aclarir si la renda bàsica i la renda mínima són iguals. Perquè una cosa és la renda mínima d'inserció, amb unes prestacions determinades i un seguiment social; i l'altra és la renda bàsica que es considera com un dret pel sol fet d'existir, encara que econòmicament pensin que s'ha de començar pels que no tenen res. M'agradaria saber, quan parlem de renda bàsica, de què parlem?

- Intervenció de **Jordi Sánchez i Picanyol** (director de la Fundació Jaume Bofill)

És molt difícil la pregunta que Jaume Funes formulava: què es pot fer perquè la societat no exclogui?

No em veig capacitada per respondre-la ara. En qualsevol cas, hi ha una idea que em sembla molt important: no és possible donar resposta als dilemes que plantegen els nous processos d'exclusió només des d'una actuació dels poders públics. És a dir, a diferència del model d'estat del benestar –que la gran virtut que va tenir va ser la de convertir en figura de dret el que era acció caritativa a la llei de pobres dels segles XVII, XVIII i XIX–, en aquests moments, probablement, per aquesta dimensió comunitària que, d'alguna manera, surt en aquests fenòmens, és del tot imprescindible que el combat contra l'exclusió sigui una tasca del conjunt de la societat.

I, per tant, aquí ja aniríem al reguitzell d'iniciatives tradicionals –però no per això menys rellevants– del paper dels processos d'educació, del paper dels mitjans de comunicació, és a dir, del teixit associatiu.

Aquest és un canvi de prisma absolutament imprescindible. Tot i així, sóc conscient que no hi ha una fórmula màgica i que, per tant, és una qüestió d'horitzons.

Absolutament d'acord amb la idea del paper que juguen les noves tecnologies. No ho he esmentat a la ponència però és conegut, i, a més, està corroborat, que la fractura digital, és a dir, la dificultat que es té per accedir a les noves tecnologies, no afecta per igual el conjunt de la població, i que hi ha uns segments que suporten amb major intensitat que altres aquestes dificultats. En la mesura que les habilitats en les noves tecnologies són un element valorat pel mercat, o fins i tot per altres tipus d'activitats no necessàriament mercantils, ens aproximem a aquest concepte d'exclusió molt més ampli. És a dir, poder operar amb un caixer automàtic requereix algunes determinades habilitats, i no totes les persones tenen aquesta capacitat de situar-se davant d'un caixer automàtic i saber el que han de fer. Parlem d'una maquineta que fa més de vint anys que està perfectament distribuïda en la nostra societat. Hi ha una situació d'oportunitat que fa que algunes persones, davant de determinats aparells o utilitzacions de tecnologia, es bloquegin: això els fa perdre oportunitats. I per tant, evidentment, hi han d'haver plans per intentar que aquesta fractura, que va molt més enllà del mercat de treball es pugui reduir.

I, finalment, és interessant la reflexió que fa la síndica de Barcelona sobre les persones que no fan la declaració de la renda. Per què tractar diferent a persones que són iguals? Amb aquest tracte aparentment de benefici generem discriminació i estigmatitzem determinats col·lectius. Això també ho havíem après en el model tradicional d'estat del benestar: la pitjor manera d'abordar

processos i de combatre la desigualtat és mantenint estigmes.

Per tant, cal combatre les formes, que també en Jaume Funes apuntava, d'accedir a determinades prestacions. Com més universals i menys lligades a situacions personals concretes estiguin, menys estigmatitzaran i, probablement més eficàcia obtindran.

I, en qualsevol cas, en el tema del vot dels immigrants, estic d'acord amb el que s'ha dit. Des de la perspectiva democràtica, hi ha un element de reflexió fonamental. Si el sistema democràtic, que s'expressa en el nostre entorn a través del dret a vot, és incapaç de permetre que determinades persones puguin expressar-se de la mateixa manera que ho fem nosaltres i puguin canalitzar les seves demandes, el que probablement haurem d'esperar és que s'articulin altres mecanismes de vehiculació. I, per tant, ja no exclusivament pensant en el dret de les persones novingudes, sinó pensant en la inclusió i en l'estabilitat del sistema democràtic, és profundament estúpid esperar que aquestes persones que no són reconegudes o a qui no els són reconeguts els mecanismes de vehiculació de les seves demandes polítiques per mitjà de la forma tradicional de vot acabin articulant mecanismes alternatius.

Per tant si tenim un bon sistema que integra i que dóna sortida de forma civilitzada al que són les "tensions", les demandes existents, aprofitem-ho, perquè, si no, des d'una perspectiva estrictament egoista de sistema polític democràtic liberal, acabarem disposant de mecanismes alternatius. I, després, ens queixarem que no són elements democràtics.

- **Intervenció de Iñigo Lamarca Iturbe** (ararteko del País Basc)

Responc a dues qüestions plantejades per en Jaume: què cal fer en el camp de la societat amb els exclosos? S'hauria d'actuar sobre el sistema de valors. Podria dir molt més però com a idea base, totes les institucions, també les defensories, haurien d'incidir en el sistema de valors perquè els principis sobre els que descansa l'estat social s'estan associant excessivament amb els principis de l'estat prestacional. "Jo tinc dret a que l'estat, que és un ens diferenciat de la ciutadania, em presti..." No! És una qüestió que ens afecta al conjunt de la societat, i, per tant, s'ha d'exigir a les administracions que compleixin amb les seves obligacions, però també s'ha d'actuar sobre la societat i la ciu-

tadania, mitjançant una reformulació del sistema de valors o en aquest sistema de valors incidir sobre aquells relacionats amb la solidaritat.

Controlar las prestaciones? Sí, evidentment. Les formes? També hem d'incidir en aquest camp.

La Llei 10/2000 que estableix la Carta de drets socials dibuixa d'una manera una mica ambigua l'escenari correcte. No ho fa en els termes amb què m'expressaré a continuació, però dóna algunes directrius. Diu que els treballadors socials siguin gestors individuals de cada persona o de cada unitat familiar que estigui en una situació d'exclusió o de risc d'exclusió. Això suposa habilitar recursos avui dia inexistents i que en aquest pla ideal serien impossibles de generar.

Però existeixen altres mecanismes per optimitzar millor els recursos i les defensories també hem d'actuar en aquest camp.

Responent a Pilar; sí, són dues coses diferents, l'ingrés d'inserció social i la renda bàsica. Inicialment, la Llei d'exclusió social basca parlava d'IMI, d'Ingressos Mínims d'Inserció, i és el concepte que sempre s'ha utilitzat. Això consisteix en que a aquelles unitats familiars que no tenen ingressos o que tenen uns ingressos clarament insuficients, se'ls donen prestacions econòmiques en les quanties que, conforme els criteris establerts per aquesta llei, tenen dret. Una cosa diferent és la renda bàsica.

En el País Basc hi va haver una iniciativa legislativa popular perquè s'establís una carta de drets socials terriblement progressiva i avançada on apareixia el concepte de renda bàsica. La tramitació parlamentària va desnaturalitzar en bona mesura la proposta inicial, de tal manera que va mantenir-se el nom de renda bàsica, però, en realitat, s'estava referint a l'IMI. Al principi aquesta iniciativa pretenia fixar una renda bàsica, que avui dia no existeix; és un simple nominalisme que s'ha mantingut.

- **Intervenció de María Jesús Aranda Lasheras** (defensora del poble de Navarra)

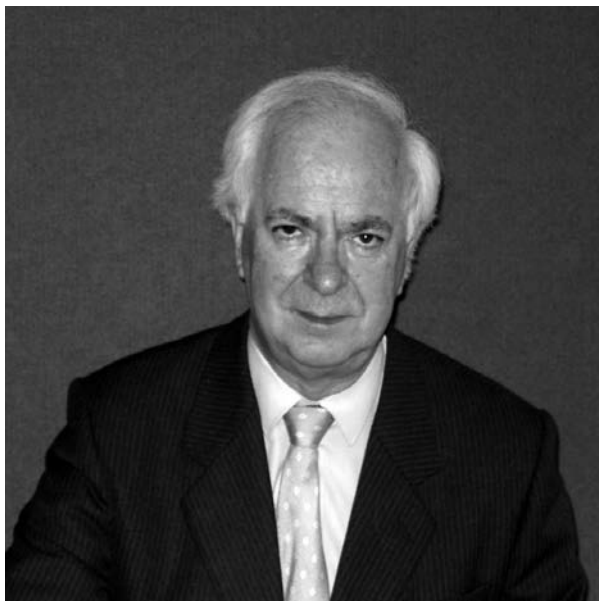
No tinc res més a afegir, perquè han donat les respostes els meus dos col·legues de la taula. Fins i tot, en relació al què ha passat a Navarra respecte a la consideració de què és la renda bàsica, com va ser l'elaboració de la Carta de drets socials i què s'ha complert i què no s'ha complert es troba en la mateixa línia del que ha plantejat l'ararteko.

**5. EL DRET A VIURE EN UN
ENTORN SALUDABLE:
EL PROBLEMA DE LA
CONTAMINACIÓ
ACÚSTICA. VIES
D'ACTUACIÓ DE
L'OMBUDSMAN**

PONÈNCIA MARC

5.1 LA CONTAMINACIÓ ACÚSTICA I LES POSSIBLES VIES D'INTERVENCIÓ

JOSEP MARIA QUEROL I NOGUERA



- Enginyer Industrial, especialitzat en "Acoustique du bâtiment" al Centre Scientifique et Technique du Bâtiment de Paris.
- Conseller delegat de Querol & Colomer Consultors Acústics, SL. Consultor especialista de sorolls i vibracions, amb una llarga experiència professional des del 1968.
- Docent en successives edicions de cursos, màsters i postgraus a institucions com l'Associació d'Enginyers de Catalunya, l'Institut Català de Tecnologia (ICT), la Fundació Politècnica de Catalunya, la Fundació Universitat Rovira i Virgili i la Fundació Universitat de Girona.
- Autor de diverses publicacions, entre les quals cal destacar *Manual de Mesura i avaluació del soroll* (1994), editat per la Direcció General de Qualitat Ambiental, i *Aislamiento acústico en la edificación. Proyecto, cálculo, control técnico y administrativo* (2003).

L'objectiu de la ponència és realitzar unes recomanacions o vies d'intervenció sobre el problema de la contaminació acústica a partir de l'anàlisi de la problemàtica sobre soroll reflectida en les publicacions anuals i els monogràfics dels defensors del poble.

En primer lloc, vull deixar constància de l'excel·lent document desenvolupat en el problema de la contaminació acústica per l'Excel·lentíssim Senyor Enrique Múgica, Defensor del Poble d'Espanya, i pels seus col·laboradors en l'informe monogràfic sobre contaminació acústica, recentment publicat el present any 2005.

Aquest document, de més de 400 pàgines, del qual m'he pres la llibertat d'extreure'n alguna de les taules i informacions que els presentaré, i que recomano a tothom que estigui interessat en aquesta matèria, per la claredat expositiva, la profunda anàlisi de la situació, la seva visió innovadora i per les conclusions, recordatoris legals, recomanacions i suggeriments.

També vull deixar constància d'un altre document del 2003: *El tratamiento administrativo de la contaminación acústica*, del senyor Fernando Luis de Andrés Alonso, assessor del *Valedor do Pobo*, amb pròleg de l'Excel·lentíssim Senyor José Ramón Vázquez Sandes, *Valedor do Pobo*. D'aquest document també n'he extret informació.

I. PRIMERES NORMATIVES DE SOROLL

El soroll ha constituït un problema des de temps remots. Així ho mostren nombrosos textos dels quals ara només en fem una petita referència.

En el mite sumeri d'Atra-hasis del III mil·lenni a. de C. el gran déu Elil creà l'home per alliberar els déus de les pesades tasques diàries necessàries per a la seva nutrició. Però els déus suporten malament el soroll dels homes, cada vegada més nombrosos, i Elil exclama: "Els crits de la humanitat m'han irritat, em veig privat de la son pel seu brogit" I deci-

deix reduir-los amb una epidèmia, una sequera i finalment amb un diluvi universal.

Deixant per a una altra ocasió el soroll en la Grècia i Roma clàssiques, amb els sorolls de carretes durant la nit, el soroll dels carrers medievals, i els milers de campanes que governaven les hores i els treballs, podríem preguntar-nos si l'home no serà un animal sorollós.

És difícil precisar quan van aparèixer a Europa les primeres normatives sobre soroll, però una llei del temps d'Isabel I d'Anglaterra, filla d'Enric VIII i la seva segona muller Anna Bolena, en dona un bon exemple, a l'ús de l'època.

Isabel I d'Anglaterra (1533-1603) heretà del seu pare la força física, la resolució, l'energia, un temperament altiu, una inclinació a la crueltat i una passió pel luxe, essent proverbials la quantitat i la varietat dels seus vestits. Isabel I llegia el *Nou Testament* en grec i a Ciceró i a Tit Livi en llatí. Va aprendre francès i també tenia nocions d'italià, d'espanyol i de música. En el regnat d'Isabel I, existia una llei que prohibia als marits anglesos apallissar llurs mullers a partir de les deu del vespre "per no molestar als veïns amb els seus crits".

A Berna es troben ordenances sobre soroll urbà des del segle XVII. Una mostra n'és la present taula i la reiteració en anys successius de moltes d'elles ens fa suposar la dificultat en fer-les complir.

Any	Ordenança
1628	Contra cantar i cridar als carrers o a les cases en dies festius
1763	Contra sorolls molestos a la nit
1784	Contra el bordar dels gossos
1878	Contra sorolls prop d'hospitals i malalts
1879	Contra fer música després de les 10,30 de la nit
1913	Contra soroll innecessari de vehicles a motor i botzines a la nit
1914	Contra espolsar catifes i els joves sorollosos
1927	Contra els joves sorollosos
1933	Contra les campanes, botzines i cridòria de venedors
1939	Contra sorolls excessius els dies festius
1961	Contra els sorolls de comerços i domèstics

Per altra banda, l'adopció de mesures correctores contra el soroll no és tant recent com es podria suposar. En el Londres del 1830, a Hyde Park Corner, i fins a finals de 1980, es trobava l'Hospital St. George. Aquesta zona era molt transitada per

carros i carruatges, i sovint les llambordes del carrer es cobrien amb palla per esmorteir el soroll, en atenció als pacients del St. Georges Hospital.

II. LA GRAVETAT DEL PROBLEMA DEL SOROLL

Unes mostres del volum i la gravetat del problema del soroll ens la donen les enquestes del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), les queixes que arriben als diferents defensors del poble, la repercussió del soroll en la salut i els mateixos informes anuals dels defensors.

En l'enquesta del 2005 el CIS recull que el 87,1% de la població considera el soroll com un problema bastant important o molt important. També el CIS en el 2001 mostra que el 34,3% està poc o gens satisfet de l'aïllament acústic del seu habitatge i el 40,3% té algunes o moltes raons per queixar-se del soroll del seu barri o població.

En el monogràfic ja esmentat del Defensor del Poble sobre soroll del 2005 figuren les dades de les quals se'n ha extret la present taula:

El Defensor del Poble, 2005

Focus de soroll	Queixes %		Grups
Bars, pubs, restaurants	27,3	36,4	BAR RESTAURANT OCI
Discoteques	5,9		
Sales musicals, Teatres, Centres culturals, Gimnasos	3,2		
Indústries no urbanes	7,6		
Altres activitats sorolloses: Temples, campanes, gosses	5,9	32,5	ACTIVITATS
Supermercats	5,1		
Tallers urbans	5,0		
Aire condicionat	4,7		
Oficines públiques	1,0		
Aeroports	10,2	17,5	TRANSPORT
Carreteres	5,5		
Ferrocarrils	1,8		
Soroll de carrers, Garrafó, Motocicles	8,1	13,1	VIA PÚBLICA
Música a l'aire lliure	2,9		
Festes locals	2,1		
Serveis municipals	3,6	3,6	SERVEIS MUNICIPALS

Mentre que a Catalunya, de l'informe del Síndic de Greuges del 2004 se n'extreu el següent resum en % arrodonit:

Síndic de greuges de catalunya 2004

QUEIXES	%
Bar, pub, restaurant	26
Aire condicionat	14
Activitats urbanes	12
Animals	9
Indústries	8
Transport	8
Discoteques, carpes	5
Veïns	3
Obres	3
Campanes	3
Altres	9
TOTAL	100

Els efectes del soroll en la salut estan àmpliament documentats. En l'àmbit laboral, que no és l'objecte que ara ens ocupa, el Reial decret 1316/89, de 27 d'octubre, "sobre la protecció dels treballadors davant els riscos derivats de l'exposició al soroll durant el treball", està publicat en el BOE 263 del 2 de novembre de 1989 i deriva de la Directiva de 12 de maig de 1986. El proper any estarà vigent la Directiva 2003/10/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 6 de febrer de 2003, "sobre les disposicions mínimes de seguretat i de salut relatives a l'exposició dels treballadors als riscos derivats dels agents físics (soroll)".

Sobre els efectes no auditius del soroll en la salut ens remetem al document de Birgitta Berglund, Thomas Lindvall i Dietrich H. Schwela, *Guidelines for community noise*, publicat per l'OMS el 2000.

Els efectes a destacar es refereixen a la interferència del soroll en la comunicació parlada, la pertorbació en la qualitat i la interrupció del son, el descans, els efectes psicofisiològics, l'estrès, els efectes cardiovasculars i endocrins, el comportament i, com a més generalitzat, la molèstia que pot ser percebuda com una invasió de la privacitat i fins i tot com a una violació del territori.

El *Defensor del Pueblo* de España en l'informe del 2004 diu: "Lamentablement no són estranys els supòsits coneguts per aquesta institució on s'arriba a veritables síndromes que precisen atenció mèdica".

Un capítol a afegir, encara poc tractat, és la valoració dels costos econòmics i socials del soroll, com ara els costos d'insonorització d'habitatges del soroll exterior i interior, pantalles acústiques de trànsit rodat i ferrocarril, ferms absorbents en

carreteres i autopistes, la devaluació del sòl o de les edificacions i els costos sanitaris.

III. ELS INFORMES DELS DEFENSORS DEL POBLE

Els informes anuals i monogràfics dels diferents defensors del poble també posen de manifest la gravetat del problema del soroll. La reiteració en les causes dels problemes i la duresa amb què s'expressen les diferents defensories posa de manifest que ens trobem davant d'una situació molt greu. Els diferents informes assenyalen la desídia de les administracions locals i en ocasions la seva contumàcia. Algunes cites textuais ens ho mostren.

Procurador del Común de Castella i Lleó. Informe del 2004:

"El soroll és un mal del nostre temps que ha estat abordat d'una forma inadequada per part de les diferents administracions implicades, essent especialment significativa l'escassa energia que, durant la repressió, utilitzen les autoritats municipals".

Diputado del Común de Canarias. Informe del 2003:

"Del contingut dels informes que traslladen els ajuntaments a aquesta institució es pot constatar que, en moltes ocasions, les situacions d'il·legalitat es perllonguen durant temps indefinit, sense que s'adoptin mesures al respecte, i això tot i les recomanacions reiterades en diverses ocasions als serveis tècnics municipals"

Castella-La Manxa. Informe del 2003:

"Constatem els següents extrems: [...]14 dels 19 establiments del c/ Dr. Galíndez estaven exercint l'activitat de bar musical de forma il·legal, ja sigui perquè no havien obtingut la llicència o perquè la que tenien no es corresponia amb la realment desenvolupada; entre els anys 2002 i 2003, es van tramitar més de 60 expedients sancionadors per sorolls, portes i finestres obertes, ocasionant l'absurd jurídic que molts dels quals, són a establiments que no tenien llicència d'activitat alguna i altres a aquells que desenvolupaven una activitat diferent a la que tenien autoritzada"

Ararteko del País Basc. Informe del 2004:

"Un any més la majoria de les queixes encabides a l'àrea de medi ambient es refereixen fonamentalment a les molèsties que pateixen els ciutadans

pels sorolls, olors i fums de les denominades activitats classificades, ubicades al sòl urbà residencial, que es troben sotmeses al règim d'autoritzacions municipals”.

“Aquesta institució ha manifestat en nombroses ocasions que els ajuntaments solen infravalorar les funcions d'inspecció i control dels establiments públics i, amb freqüència, no els presten la deguda atenció ni els dediquen els mitjans materials i humans que la seva correcta gestió requereix”.

Valedor Do Pobo. Informe del 2003:

“Molts dels sorolls que patim sovint resulten perfectament evitables per mitjà d'una correcta actuació dels promotors de les activitats que els generen i, en el seu cas, d'una adequada gestió o vigilància dels poders públics. Aquesta circumstància, l'evitabilitat del soroll suportat, suposa un factor subjectiu d'agreujament del problema per a qui el pateix”.

“Les normes no compleixen el rol social que els correspon si qui ha de tenir la obligació d'aplicar-les en primera instància, això és, les administracions, no ho fan amb la diligència i eficàcia degudes, circumstància que fins avui no s'ha donat”

El Defensor del Pueblo de España. Informe del 2004:

“L'actuació del Defensor del Poble parteix de postulats simples i clars, fins i tot una mica emfàtics però derivats tots ells del dret vigent i de les exigències d'una actuació pública eficaç: no existeix el dret a fer soroll”.

“Qui genera contaminació acústica no està emparat per les lleis per continuar desenvolupant la seva activitat si no disposa de la insonorització exigible i així queda verificat; o no compleix les condicions d'aïllament acústic imposades per llei; o si, abans d'iniciar o reprendre l'activitat, no hi ha hagut les necessàries comprovacions prèvies a la posada en funcionament [...] La producció de soroll excessiu, patit de forma crònica i persistent és un atemptat a la dignitat de les persones. Les reivindicacions ciutadanes per un ambient no sorollós no són conseqüència de manies subjectives o d'excés de susceptibilitat. Al contrari, la producció de soroll sense consideració als perjudicis que produeix a la resta és simplement i clarament una agressió. Però el que la fa més greu és la seva quotidianitat, la sensació i la pretensió que es tracta d'una càrrega social que no tenim més remei que suportar [...] La perversió al·ludida consisteix en què l'Administració serveix com a ens nodrissa a l'agent contaminant, i no de guardià de qui sembla que pateix la contaminació. D'altra

banda, els ciutadans detecten de seguida aquesta desnaturalització i protesten greument contra ella, tantes vegades amb escàs o nul èxit, doncs l'Administració sempre pot esgrimir que “ha estat obert un expedient” i altres fórmules en el fons merament retòriques o amb raonaments recargolats i indefectiblement erronis i justificatius de perquè no s'està fent res en favor del l'interès públic i es fa tot el degut o més per protegir l'infractor [...] La missió d'aquesta institució consisteix, per tant, en mostrar a les administracions la vacuïtat de la seva actuació, el zel centrat en mantenir intacte l'àmbit de responsabilitat de les autoritats i funcionaris, l'absència del vertader interès per resoldre del tot els problemes i la presència únicament d'interès en sortir com més aviat millor del tràngol”.

Procurador del Común de Castella i Lleó. Informe del 2004:

“Són cinc els supòsits típics d'inactivitat administrativa:

- Falta d'inspecció o control de l'activitat molesta quan el seguiment d'aquesta activitat és demanat per un ciutadà.
- Falta d'inici d'un procediment sancionador quan el seguiment d'aquesta activitat és demanat per un ciutadà.
- No adopció de mesures cautelars o preventives.
- Manca de conclusió del procediment sancionador.
- Falta de posada en pràctica de les resolucions pel cas en què aquestes acordin el tancament temporal o definitiu, concedeixin un termini màxim per adequar l'incompliment, exigeixin la instal·lació d'un limitador de so, o l'aportació d'informes tècnics pel titular de la indústria que justifiquen el respecte de la legalitat”.

Del veredict del Tribunal Europeu de Drets Humans, de 16 de novembre de 2004:

“El cas analitzat a la resolució constitueix un exemple típic del que no han de fer les autoritats locals: mirar cap un altre costat quan un veí es queixa una i altra vegada de manera raonable i de forma fefaent del soroll insuportable com element patogen mediambiental.

“La doctrina que s'extreu del pronunciament del Tribunal Europeu de Drets Humans és senzilla: tot dany té un preu. I si els poders municipals no prenen nota, són indiferents o es produeix una passivitat administrativa o policial, hauran de pagar”.

Ara bé si és l'Administració qui paga, a sobre, els qui estan pagant són els mateixos ciutadans. S'han de posar en marxa mecanismes en què les responsabilitats repercuteixin en costos polítics i personals: alcaldes, responsables de departaments, tècnics. Els articles 145 i 146 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de "Règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú" ho preveuen. L'amplia difusió en els mitjans locals o autonòmics, dels incompliments que es constaten en els informes anuals dels defensors del poble i dels seus responsables és també una via a considerar.

IV. PRINCIPIS DEL CONTROL DE SOROLL

Les actuacions bàsiques tant per prevenir com per solucionar problemes de soroll, es basen en aplicar pel següent ordre de prioritats els principis següents, tant si es tracta d'actuacions tècniques com legislatives.

Actuació en l'origen del problema
Actuació en el camí de propagació del soroll
Actuació en el receptor

Les actuacions en l'origen del problema o en la font de soroll són les més eficaces i en general les menys costoses. Les actuacions en els receptors són mesures protectores que afecten una àmplia població i que s'apliquen quan no són viables o són insuficients les actuacions en els estadis anteriors.

V. RECOMANACIONS

Seguint l'ordre de l'exposició es recomanen actuacions a diferents nivells com a vies d'intervenció per reduir el problema de la contaminació acústica.

Primera recomanació

Establir una classificació temàtica de les queixes per soroll vàlida per a tots els sectors de l'Administració: els informes anuals dels defensors del poble, les queixes que es formulen en els ajuntaments i les que arriben a la policia municipal, indicant el nombre de queixes i el tant per cent de queixes per 100.000 habitants, que permetrà establir comparances entre poblacions diferents. Una possible classificació es va mostrar durant la conferència.

Segona recomanació

Aplicar la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de "Règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú": capítol II

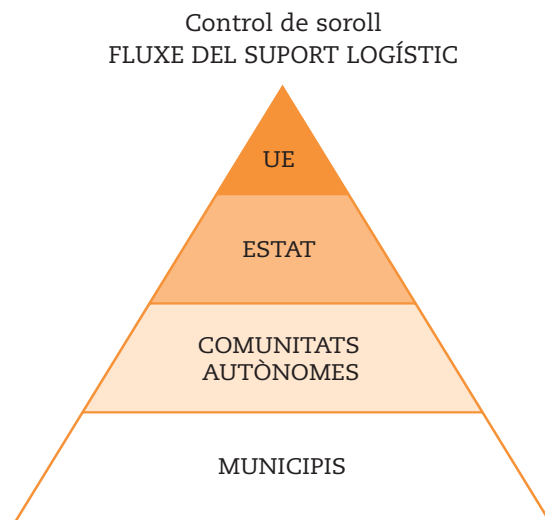
Responsabilitat de les autoritats i personal al servei de les administracions públiques

Art. 145. Exigència de la responsabilitat patrimonial de les autoritats i personal al servei de les administracions públiques

Art. 146. Responsabilitat civil i penal

Tercera recomanació

Es constata un abandó de suport de les entitats superiors a les inferiors.



Tot i respectant el principi subsidiari, l'Estat no s'ha de limitar a transposar les directives de la Unió Europea a l'ordenament jurídic espanyol, ni a legislar sense donar el suport necessari a les administracions autonòmiques, i aquestes a les administracions locals.

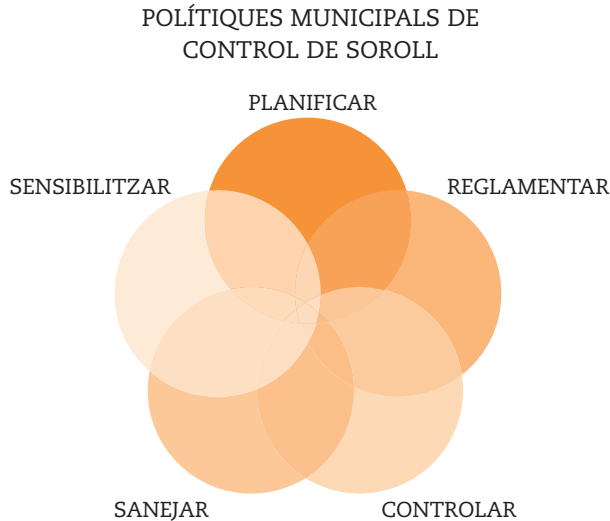
Les administracions locals no poden emprendre tasques tant imprescindibles com són el fet de disposar de manuals de bones pràctiques en mesuraments acústics, d'aplicació de normativa, de planejament urbanístic integrant el soroll, de com atendre i resoldre queixes de soroll dels ciutadans, de formació de mediadors en conflictes de soroll entre veïns, de determinar les capacitats necessàries que han de reunir els tècnics per fer mesuraments acústics fiables.

Aquestes tasques han de precedir o seguir a qualsevol normativa sobre sorolls que pretengui ser eficaç i han d'emanar de l'Estat o de les autonomies, especialment quan el nombre d'especialistes en sorolls i vibracions és de fet molt reduït.

Quarta recomanació

Les administracions, a tots nivells, no disposen de veritables polítiques de control de soroll, i no les

tenen si no les planifiquen, les publiquen i les divulguen, si no avaluen o no auditen periòdicament i en divulguen els resultats, si no assignen mitjans materials per a aquestes i si no assignen recursos per sanejar situacions greus.



Cada vegada són més les empreses que s'acrediten segons la ISO 9000 com a garantia de qualitat dels serveis als seus clients. Perquè no els municipis?

Cinquena recomanació

S'observa, atesos els deficients planejaments urbanístics, l'apropament d'habitatges a zones industrials i a polígons industrials, la qual cosa genera problemàtica de sorolls tant en les indústries que en queden afectades com als mateixos habitatges.

Les zones destinades a habitatges, properes a zones industrials o polígons industrials consolidats han de ser qualificades de sensibilitat acústica C o B, segons cada cas i en una distància a les mateixes a definir a partir de mesuraments sobre el terreny.

Els habitatges a construir en aquestes zones B o C hauran de disposar obligatòriament de l'aïllament acústic necessari.

Sisena recomanació

El Codi tècnic de l'edificació en el seu apartat d'habitabilitat respecte al soroll (HR) porta un endarreriment de tres anys en la seva publicació, la qual cosa va consolidant habitatges amb un aïllament acústic escàs, com és el que determina la normativa encara vigent de la NBE-CA 88.

És urgent tant la seva publicació com que el sector de la construcció d'habitatges aprengui a aplicar tècniques constructives de major aïllament acústic.

Setena recomanació

S'observa un increment de problemàtica de sorolls d'instal·lacions de climatització i d'aire condicionat. Les associacions de consumidors podrien recomanar no contractar cap instal·lació d'aire condicionat, si prèviament l'instal·lador no es responsabilitza per escrit, en el contracte, del compliment de la normativa sobre sorolls de la instal·lació.

Vuitena recomanació

Tots els municipis o les normatives autonòmiques sobre soroll haurien d'especificar i exigir un aïllament acústic mínim, a mesurar *in situ*, entre les activitats nocturnes i altres sorolls i els habitatges de la planta superior o del costat.

Novena recomanació

Els nens d'avui són els ciutadans del demà. Des de l'escola maternal i primària s'hauria de potenciar la valoració del binomi silenci-soroll. L'Estat ha de facilitar mitjans i tècniques al professorat.

Desena recomanació

Hi ha una manca d'ensenyament i cultura sobre control de soroll. Les universitats i escoles tècniques haurien d'incloure algunes especialitats i crèdits en formació sobre control de soroll. Les escoles d'enginyeria tècnica haurien d'impartir ensenyaments de fabricació de màquines menys sorolloses.

INTERVENCIONS DELS DEFENSORS AUTONÒMICS

5.2 EL DRET A VIURE EN UN ENTORN SALUDABLE: EL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓ ACÚSTICA A LA COMUNITAT VALENCIANA

BERNARDO DEL ROSAL BLASCO



- Síndic de greuges de la Comunitat Valenciana des del dia 4 d'abril de 2001.
- Llicenciat en Dret per la Universitat Complutense de Madrid el 1978 i diplomat superior en Criminologia l'any 1980.
- Doctor en Dret, el 1986, a la mateixa universitat on va guanyar per concurs la plaça de professor titular de Dret Penal, 1987.
- Catedràtic de Dret Penal a la Universitat d'Alacant. (1991). Allà va ser degà de la Facultat de Dret des de l'any 1993 fins a l'any 1995 i director de l'Institut de Criminologia de la mateixa universitat des de l'any 1996 fins a l'any 2000.
- Entre els anys 1987 i 1994 va participar en l'Administració de Justícia com a magistrat suplent de les audiències Provincials de Madrid i Alacant.
- Advocat de l'il·lustre Col·legi Provincial d'Advocats d'Alacant des del començament de l'any 2000 i fins el seu nomenament com a síndic.

El soroll ambiental, convertit en contaminació acústica quan és excessiu, afecta el nivell de la qualitat de vida de qui el pateix i produeix efectes perjudicials per a la seva salut. Avui dia, constitueix un dels principals problemes mediambientals, fins el punt que segons l'OCDE 130 milions de persones es troben sotmeses a un nivell sonor superior als 65 decibels, que és el límit màxim acceptat per l'OMS, i uns altres 300 milions resideixen en zones d'incomoditat acústica, és a dir, que suporten entre 55 i 65 decibels.

No és d'estranyar que en els darrers anys, la contaminació acústica constitueixi l'origen d'un nombre cada cop més gran de queixes per part dels ciutadans.

Aquest increment de queixes s'ha produït a diversos àmbits i instàncies. Així, els tribunals de justícia han conegut un major nombre de demandes

que han donat peu a una doctrina consolidada sobre l'afectació, per aquest tipus de sorolls, de drets fonamentals com ara són la inviolabilitat del domicili, la integritat física i moral, la intimitat personal i familiar i el lliure desenvolupament de la personalitat. D'altra banda, els defensors del poble, any rere any, hem vist considerablement incrementat el percentatge de queixes sobre aquesta matèria en relació al total de les rebudes.

Al Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, una comunitat que es troba entre les més sorolloses, els problemes generats per la contaminació acústica han constituït un motiu creixent de queixa, de manera que, per exemple, de constituir un 0,3% del total de les queixes rebudes l'any 2001 ha passat a un 6% del total l'any 2004.

Si aquesta dada no els resulta especialment significativa, els en assenyalaré una altra encara més

reveladora. En matèria de medi ambient, que és on nosaltres incloem les queixes per contaminació acústica, les queixes referents a les molèsties ocasionades per activitats sorolloses van ser d'un 5% del total l'any 2001 i, no obstant, l'any 2004 van acabar constituint un 55 % d'aquest total de reclamacions mediambientals.

En xifres absolutes, estic parlant de 13 queixes el 2001 i de 138 l'any 2004; és a dir, en tres anys, les queixes s'han multiplicat per més de deu.

Crec necessari destacar, a més, que en moltes ocasions els ciutadans que han demandat la nostra intervenció ho han fet amb un ànim escèptic i derrotat, després d'anys de patir molèsties que, a aquestes alçades, ja ningú discuteix que poden arribar a provocar una afectació molt seriosa de la salut individual. Encara que no sigui aquesta la única conseqüència perjudicial que deriva del soroll que no es té dret a produir, sí que és, probablement, la més important, perquè és el grau d'atemptat contra la salut de la persona el que ens permet valorar, en aquests casos, en quina mesura s'estan lesionant altres drets com ara pot ser el dret a un medi ambient o a un nivell de qualitat de vida digne.

Els ciutadans, en múltiples ocasions, es troben amb respostes descoratjadores per part de les administracions públiques. Per exemple se'ls argumenta la impossibilitat d'evitar el sorolls com un fenomen consubstancial al desenvolupament, argument a tots nivells fal·laç i inconsistent. També se'ls assenyala l'absència de legitimitat de la intervenció administrativa, al menys fins que l'any 2003 no va promulgar-se la Llei del soroll, la qual cosa és falsa si tenim en compte que, com ha posat de manifest el Defensor del Poble d'Espanya, al seu informe especial sobre contaminació acústica recentment publicat només cal acudir al Dret comú general per trobar la norma bàsica de la convivència cívica que prohibeix molestar indeguda i injustificadament al veí. Altres vegades anteposa com a prioritat la llibertat d'empresa davant el dret al descans, argument que ha deixat sense fonament la jurisprudència, que ha negat a la llibertat d'empresa el caràcter de dret absolut, doncs aquesta reconeix a la persona el dret a iniciar una activitat sense més impediments que els requisits que per allò exigeixi la llei, però en absolut legítima ningú a exercir una activitat violentant la llei i altres drets. Finalment, en altres casos els ciutadans aconseguen obtenir la comprensió de les administracions, però més enllà d'aquesta comprensió no actuen per passivitat injustificada o per manca de mitjans. En definitiva, les administracions han condemnat als administrats a anys i anys de desassossec i de suportar greus problemes per la seva vida i salut.

La contaminació acústica és una contaminació múltiple, és a dir, són moltes i molt variades les activitats que l'ocasionen. Totes elles, ja siguin industrials, econòmiques o de transport, comparteixen una característica: l'exigència de la seva supervisió per part de l'Administració encara que l'àmbit territorial d'aquesta difereixi. Al marge d'aquesta nota comuna n'existeixen altres que la distingeixen, com la titularitat pública o privada de les mateixes, o els requisits legals de la seva posada en marxa i funcionament a què es troben sotmeses.

Les queixes que rebem els defensors del poble són de tot tipus però, sens dubte, les demandes més freqüents tenen a veure amb les activitats incòmodes més properes al ciutadà, aquelles que la llei classifica estrictament com a sorolloses, molestes o insalubres, i la supervisió més immediata de les quals sembla ser d'exclusiva competència municipal. I dic sembla perquè sota l'argument de l'atribució competencial, en nombroses ocasions, les administracions autonòmiques i, fins i tot, l'Administració General de l'Estat excusen la seva intervenció quan, en realitat, en matèria de contaminació acústica –o més ben dit, de factors que la generen– el quadre competencial, en moltes ocasions, és compartit. I quan no ho és, les administracions autonòmiques estan obligades a una intervenció subsidiària que ha de suplir la inactivitat municipal, quan aquesta es dona, precisament per fer efectiva la autonomia reconeguda constitucionalment als municipis.

Dintre d'aquestes activitats sorolloses més properes al ciutadà i que més molèsties li ocasionen existeix un focus del qual emana una bona part dels factors que permeten parlar de contaminació acústica: el dels establiments públics amb ambientació musical. L'oci, o més concretament, la forma de gaudir d'ell, apareix íntimament lligada a la contaminació acústica.

L'establiment públic amb ambientació musical si no compleix amb les condicions legals d'obertura i funcionament genera un soroll molest, tant si es troba ubicat a un lloc aïllat com quan s'ubica a zones on existeix una certa concentració d'aquest tipus d'activitats. A més, s'ha de tenir present que no són només l'establiment i el desenvolupament de l'activitat els que generen sorolls, vibracions o brutícia; és, també, la concentració de persones a la via pública –a les portes de l'establiment– la que moltes vegades perllonga el malestar ocasionat als veïns, més enllà fins i tot del moment del tancament d'aquell. En el cas de concentració de locals, encara que aquests compleixin amb els requisits legals de funcionament –cosa poc probable en un percentatge elevat– només el fet de la concentració origina incomoditat i perjudicis acústics i visuals als quals s'afegeix el problema de les per-

sones al carrer que en aquest cas serà –pel major nombre de persones– encara més greu.

Al marge dels problemes que hem assenyalat i que compten amb aquest protagonista (el local amb ambientació musical) els darrers anys assistim als derivats d'una altra pràctica que s'ha convertit en part del paisatge nocturn de molts dels nostres municipis; l'anomenat "botellón".

El fenomen es pot definir com una concentració d'adolescents i joves, amb o sense vehicles, amb o sense equips de música, en un nombre important, que es reuneixen cap a la mitjanit, generalment com a punt de partida de l'itinerari que aquella nit es recorre, en llocs públics i gairebé sempre centrats o propers al centre del casc urbà, amb la finalitat, entre altres –per suposat no en tots els casos– de consumir begudes alcohòliques, drogues, estupefaents i escoltar música a un volum considerablement elevat. Les conseqüències pel que fa a soroll, brutícia i alteració de l'ordre públic que comporten aquest tipus de concentracions són fàcilment imaginables.

Però encara que a nosaltres ens interessi el "botellón" com a manifestació d'un problema acústic, molest i insalubre, no es pot parlar d'ell sense deixar constància que aquest fenomen no és un problema exclusivament de contaminació acústica. La salut física i mental dels nostres joves es veu afectada per aquestes pràctiques de consum d'alcohol i altres drogues i el "botellón" apareix com un fenomen revelador d'alguna cosa que està succeint als nostres adolescents. Un fet simptomàtic de la necessitat que senten no només de cridar l'atenció de la societat sobre les seves preocupacions, sinó també de relacionar-se i comunicar-se amb altres joves. No estem, doncs, parlant únicament d'un exercici inadequat d'oci que pugui ser reconduït mitjançant la repressió.

La conflictivitat d'aquest tipus d'activitats a què ens referim, observada per la institució del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana a través de les nombroses queixes rebudes, ens va portar a iniciar una investigació a fons de la situació de la contaminació acústica en què es trobava la nostra Comunitat Autònoma. Els resultats van ser plasmatats en un informe especial que porta per títol *Contaminació acústica en les activitats d'oci. Establiments amb ambientació musical i pràctiques de consum a la via pública* i que vam donar a conèixer a les Corts Valencianes l'any passat.

Em referiré als aspectes més rellevants d'aquesta investigació i les seves conclusions i els anticipo que les deficiències detectades en la posada en pràctica de les competències administratives ha estat molt alt.

La investigació va començar amb la sol·licitud d'informació rellevant, per una banda a una trentena d'ajuntaments de les tres províncies que integren la nostra Comunitat Autònoma, escollits en funció de ser notable el número de queixes rebudes dels mateixos i, per altra, a les administracions autonòmiques, en concret, les conselleries de Territori i Habitatge, Sanitat, Justícia i Administracions Públiques.

Als primers els vam requerir informació sobre nombrosos aspectes, entre altres, la ubicació dels "botellons"; les denúncies rebudes; els expedients sancionadors oberts; les actuacions de la policia local i les dotacions per fer front a aquestes pràctiques; les alternatives d'oci pels joves; l'existència de plans municipals acústics i sobre drogodependències; les zones declarades acústicament saturades; el nombre de locals amb ambientació musical i la possessió de títols necessaris pel començament i funcionament de la seva activitat; les comprovacions i inspeccions periòdiques de seguiment; les mesures de so; els controls d'aforament i de compliment dels horaris; a la Conselleria de Justícia i Administracions Públiques vam requerir-li informació sobre la tutela del control d'aforament, horaris i sanció dels establiments, així com la seva intervenció subsidiària davant la inactivitat municipal; a la Conselleria de Territori i Habitatge, sobre l'elaboració del Pla Acústic d'Acció Autonòmica, el control de l'aprovació dels plans acústics municipals, les activitats d'inspecció, la intervenció subsidiària i l'activitat sancionadora; i a la de Sanitat, sobre les actuacions dirigides a prevenir el consum d'alcohol i altres drogues i el grau de col·laboració i comunicació amb els ajuntaments davant la constatació d'aquestes actituds.

Sobre el consum d'alcohol a la via pública, va sorprendre'ns que en termes generals els municipis consultats minimitzessin el problema, tot considerant que no és una pràctica generalitzada sinó concreta i localitzada. Apreciem una sèrie de deficiències que podríem sintetitzar de la següent manera:

- Una activitat sancionadora d'aquestes pràctiques reduïda i gens satisfactòria. La base normativa existeix: la llei valenciana estableix prohibicions de venda, dispensació i subministrament d'alcohol utilitzant tres criteris: l'edat del consumidor, els graus de la beguda alcohòlica i el lloc en què es produeix, entre ells, la via pública. No obstant això, els expedients sancionadors són escassos quan podrien constituir una eina útil pel control d'aquestes activitats, encara que no guaridora.
- Una absència de zones acotades per aquestes pràctiques.
- Una actuació policial escassa i que només es produeix a instàncies de la part denunciante, gai-

rebé mai d'ofici, unida a la manca de dotacions específiques per aquestes zones que són cobertes pel servei ordinari i per un nombre reduït d'agents.

- L'escassetat de programes alternatius d'oci juvenil i, en cas d'existir, el seu caràcter no-permanent ni consolidat.
- L'absència quasi generalitzada de plans municipals en matèria de drogodependències i d'altres trastorns d'addicció (tot i l'obligatorietat dels mateixos pels ajuntaments amb més de 20.000 habitants) i de previsions, en els que tenen plans municipals, sobre la problemàtica del consum d'alcohol a la via pública.

Davant d'aquestes deficiències vam posar de manifest el nostre parer, resumit en la idea que la incoació d'expedients sancionadors és necessària, sense perjudici de que vagi acompanyada d'actuacions de caràcter preventiu i de foment d'oci alternatiu. Precisament, considerem que programes d'aquest tipus haurien de veure's fomentats, aprofundits i desenvolupats amb convicció i entusiasme pels ajuntaments.

En el mateix sentit, apreciem que cap ajuntament ni conselleria havia fet ús ni previst als seus protocols d'actuació de la possibilitat, prevista a la llei, de substituir les sancions econòmiques imposades a menors per mesures de reeducació consistents en la realització de serveis d'interès comunitari i cursos formatius sobre consum d'alcohol i altres drogues. Una mesura que entenem que és especialment interessant.

Vam entendre també essencial que es contemplés el problema de consum d'alcohol a la via pública, en els plans sobre drogodependències i en campanyes informatives i educatives, perquè no pot obviar-se el fet que aquest tipus de concentracions afavoreixen l'inici i desenvolupament del consum de substàncies que creen addicció.

Tot i la negativa d'alguns municipis seguim insistint en que el problema existeix i que d'ell se'n deriven greus molèsties pels veïns i efectes perniciosos per a la salut pública. La tolerància municipal que hem observat no és admissible sota cap concepte i no tenim inconvenient a manifestar la nostra opinió, de recepció poc inclinada encara a la jurisprudència, de que la inactivitat administrativa en aquesta matèria pot derivar en responsabilitat patrimonial per funcionament normal o anormal dels serveis públics, generant drets indemnitzatoris en favor dels afectats.

Nosaltres hem tingut oportunitat de constatar que, quan l'Administració és rigorosa en la seva inter-

venció, en l'actuació policial i en la tramitació sancionadora oportuna el problema es pal·lia.

Es cert que, en ocasions, el que s'aconsegueix amb aquesta actuació és traslladar el problema a un altre lloc allunyat del casc urbà que pot estar habilitat a l'efecte com proposen algunes legislacions, però l'efecte d'aquest trasllat pot portar els joves a pensar que el "botellón" és sa si es practica en un lloc autoritzat i no molesta els veïns, i això no és així. La solució passa necessàriament per alternatives d'oci consensuades amb els destinataris, l'educació i la formació sobre el consum moderat i responsable d'alcohol i sobre l'eradicació del consum d'altres substàncies que creen addicció.

Una problemàtica distinta a la plantejada fins ara és la de les molèsties ocasionades pels establiments públics amb ambientació musical, ja es trobin aïllats o a zones d'especial concentració. Durant cinc anys de tramitació d'expedients de queixa relacionats amb aquest tipus de contaminació acústica podem assenyalar els incompliments que amb major freqüència observem; en investigar les reclamacions ciutadanes, determinem que van indissolublement units als pesars soferts pels veïns.

El funcionament d'aquestes activitats que manquen de l'oportuna llicència d'obertura és un fenomen bastant comú als nostres municipis. Tot i que la legislació és clara al respecte a l'ordenar la clausura de l'activitat, les situacions de tolerància són d'ús comú i les administracions es mostren en excés cautes a l'hora d'exercir aquesta potestat tot i les nostres recomanacions que, no obstant, en un percentatge satisfactoriament alt es veuen acceptades i es procedeix a la seva adopció.

També és freqüent l'absència d'un altre títol, l'acta de comprovació favorable. Ens hem trobat amb supòsits en què el titular de l'activitat porta anys sol·licitant a la corporació local que procedeixi a aixecar-la i no obstant l'activitat continua desenvolupant-se. La inexistència d'acta impedeix l'exercici de la mateixa, produint sorolls i vibracions, davant la passivitat municipal més absoluta.

Especialment constant ha estat per a nosaltres la tasca de conscienciar les administracions que aquest tipus de títols no tenen caràcter vitalici ni són transmissibles. Són títols de tracte successiu que obliguen a l'activitat administrativa a fer un seguiment dels mateixos, a inspeccionar periòdicament el funcionament de l'activitat per comprovar que no s'hi han produït modificacions no autoritzades a posteriori o que s'hi estigui donant l'incompliment de condicions previstes a la llicència.

Són també freqüentment tolerats els incompliments en matèria d'aforament, amb el perill que per la integritat de les persones pot portar, així com en matèria d'horaris de tancament. Sobre això considerem que l'activitat sancionadora ha de ser especialment contundent i, en matèria de nivell d'emissió sonora permesa, que ha de portar a la imposició de mesures correctores o a la clausura de l'activitat.

Quan hi ha un expedient d'infracció el titular de l'activitat sol ser conscient que, com a molt, l'ajuntament li ordenarà corregir el motiu de la infracció però no li imposarà sanció o, fins i tot, que tot i que la corporació adopti els actes administratius oportuns no els portarà a terme.

Som conscients que la càrrega competencial pels ajuntaments en aquesta matèria és possiblement excessiva i que la ineficàcia administrativa moltes vegades està associada a l'escassetat de mitjans. Però també observem que grans ajuntaments amb mitjans més que suficients toleren aquest tipus de comportaments i que d'altres més petits utilitzen la traça i la imaginació i no la força, aconseguint resultats satisfactoris. Tampoc podem deixar d'assenyalar que aquesta càrrega competencial no és un càstig legal pels ajuntaments; que la llei l'assumeix al preveure la intervenció subsidiària de la Conselleria de Territori i Habitatge o de Justícia i Administracions Públiques, però la crida a aquestes, que hem realitzat en nombroses resolucions perquè assumeixin i exerceixin aquestes competències, se segueix fent necessària fins que es converteixi en una pauta ordinària en cas d'inactivitat municipal.

No obstant això, l'escassetat de mitjans no sempre és la raó de la ineficàcia administrativa. La llei valenciana sobre protecció de la contaminació acústica (Llei 7/2002, del 3 de desembre) posa a disposició de les administracions implicades, i sobretot dels ajuntaments, una sèrie d'instruments que poden resultar summament útils per solucionar el problema, especialment en cas de concentració acústica. Aquests instruments en ocasions són obligatoris, en d'altres no. Però és cert que, ni en un ni en l'altre cas, aquests instruments han estat aprovats o utilitzats.

Ens referim a l'elaboració de mapes acústics i aprovació de programes d'actuació que permeten conèixer l'estat acústic del municipi i definir les mesures per corregir les deficiències observades; l'aprovació dels plans acústics municipals, obli-

gada pels municipis amb més de 20.000 habitants; als plans zonals, obligatoris per tots aquells que presentin zones amb forta concentració d'activitats i establiments que generin contaminació acústica; a la incorporació d'estudis acústics a la planificació general urbanística del municipi amb la consegüent limitació d'usos i a les declaracions de "zones acústicament saturades", una tècnica que pot resultar especialment contundent per minimitzar el problema perquè pot suposar la suspensió de la concessió de llicències, restricció de tràfic rodat o restricció d'horaris.

La situació dels municipis de la Comunitat Valenciana pel que fa a la utilització d'aquests instruments, que de vegades no és potestativa sinó un deure legal, està molt lluny de ser acceptable, en ocasions intentant desplaçar la "culpa" a la conselleria respectiva que, quasi tres anys després de la promulgació de la llei, encara no havia aprovat el Pla acústic d'acció autonòmica. És cert, i la crida a la Conselleria de Territori i Habitatge perquè que ho faci ha estat una constant en les nostres resolucions, però també és cert que la llei de 2002 no vincula a l'aprovació d'aquest Pla a la utilització dels instruments municipals que hem assenyalat.

He de finalitzar, per tant, reconeixent que la legislació aplicable en aquesta matèria es suficient per reduir els problemes de contaminació acústica (sempre millorable, per suposat) però mentre no fem ús dels instruments que ens facilita difícilment estarem legitimats per atribuir-li defectes, llacunes o inoperància. Les administracions no utilitzen (o no ho fan adequadament) les eines que ens proporcionen i els ciutadans queden exposats i indefensos davant els incompliments assenyalats.

A les nostres resolucions hem recomanat a les administracions més rigor, celeritat i eficàcia en l'aplicació de les mesures correctores i sancionadores que hem defensat, i hem recordat en nombroses ocasions que l'exercici adequat d'aquestes potestats és una obligació jurídica. Queda molt per fer, però sens dubte primer cal posar un major èmfasi i una major dedicació en el compliment de la funció supervisora que competeix a l'Administració. La tasca de formació i conscienciació en el civisme i la solidaritat, que possiblement seria la mesura més eficient per acabar amb la contaminació acústica, té encara molt camí per recórrer; però som tots, administracions i ciutadans, els únics responsables que no es produeixi i els únics que podem fer-la arribar a bon port.

5.3 LA CONTAMINACIÓ ACÚSTICA I ELS DEFENSORS DEL POBLE

FERNANDO LUIS DE ANDRÉS ALONSO



- Assessor del Valedor do Pobo de Galícia des de 1996.
- Llicenciat en Dret per la Universitat de Santiago de Compostel·la. Doctor, anys més tard, a la Universitat d'A Coruña.
- Exadvocat de l'Il·lustre Col·legi Provincial d'Advocats d'A Coruña.
- Durant anys, professor de Dret Constitucional en el Col·legi Universitari Luis Vives i professor associat de Dret Constitucional a les facultats de Dret i Sociologia de la Universitat d'A Coruña.
- Professor col·laborador de l'Escola Gallega d'Administració Pública (Xunta de Galícia) i del Centre d'Estudis Judicials i Seguretat Pública (Xunta de Galícia) durant uns anys.
- Exassessor tècnic i jurídic en la Secretaria General per la Protecció Civil i el Medi Ambient (Presidència de la Xunta de Galícia).

I. INTRODUCCIÓ

La contaminació acústica és una problemàtica a què les institucions dels defensors del poble hem dedicat un gran esforç i atenció. Es coneixen un nombre important de queixes per aquest motiu, i per això no són poc freqüents els amplis comentaris dels informes anuals dedicats al soroll i als seus problemes, o els informes extraordinaris sobre soroll, com els elaborats pel Defensor del Poble, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, o el Valedor do Pobo de Galícia. En concret, aquesta última institució va realitzar ja el 1996 el seu informe extraordinari sobre el soroll (*A contaminación acústica en Galicia*), en un moment en què la situació de desatenció al problema era patent. Un dels resultats més tangibles de l'esmentat informe extraordinari va ser la promulgació de la Llei gallega 7/1997, d'11 d'agost, sobre protecció contra la contaminació acústica, que tal com assenyala el preàmbul va tenir en compte la tasca desenvolupada pel Valedor do Pobo. Aquesta llei, si bé no va ser una panacea que solucionés tots els

greus problemes llavors plantejats, sí que va millorar el panorama en determinats aspectes, fonamentalment pel que fa a la clarificació competencial (atribueix la competència de vigilància i sanció als ajuntaments, auxiliats per l'Administració autonòmica en casos de carència de recursos) i en allò relatiu a la millora del règim sancionador, que anteriorment (el del RAMINP) era de difícil aplicació.

II. LA GRAVETAT DEL PROBLEMA

El fet que existeixi un gran nombre de queixes és una prova de que l'estat de la qüestió en termes generals és dolent, o com a mínim manifestament millorable. Espanya és un dels països més sorollosos del món i, encara que en general tenim la consciència que el soroll forma part de la nostra manera de ser o de la nostra cultura, les estadístiques diuen que és un dels problemes ambientals que més preocupen els ciutadans.

A més, de les moltes queixes rebudes i del seu coneixement traiem la conclusió que es produeix un important número d'irregularitats en aquest terreny, i el que és més greu, que les administracions competents no actuen de forma adequada per corregir-les. El número de locals d'oci sense llicència o que funcionen sense ajustar-se a la que posseeixen és molt elevat. I encara comptant amb la llicència adequada, els casos d'immissions sorolloses als domicilis també són nombrosos. Amb això veiem que el grau de compliment voluntari de la normativa del sector és molt escàs.

No obstant, el més preocupant és que davant d'això la reacció de l'Administració sol ser lenta, dubitativa i, en ocasions, ni tan sols es dona: l'Administració senzillament se'n desentén. No sol reaccionar de manera adequada davant la falta de llicència, davant les sol·licituds perquè es comprovin les immissions, o davant la manca de compliment de les condicions de la llicència. No és infreqüent que únicament es requereixi la legalització de l'activitat, sense iniciar el corresponent expedient sancionador, tot i que és clar que allò comprovat és una infracció administrativa. A més, no sempre s'adopten les mesures cautelars que serien necessàries per fer cessar amb rapidesa la situació irregular comprovada.

És cert que com que el grau de compliment voluntari de les normes és tan escàs la tasca de l'Administració es dificulta enormement i requereix d'un esforç en mitjans personals i humans que difícilment es troben a disposició dels ajuntaments, principals agents públics de la lluita contra la contaminació acústica. No obstant això, l'Administració municipal no reacciona adequadament per invertir la tendència i aconseguir que el compliment voluntari de la normativa es doni amb major freqüència. Una de les causes ja l'apuntàvem: els ajuntaments no solen emprar les mesures sancionadores en aquesta matèria, sinó que a tot estirar fan servir simples mesures de restabliment de la legalitat, concedint a més als titulars dels establiments marges temporals molt generosos per a la legalització dels establiments o la correcció de les seves deficiències. Lògicament, si l'única conseqüència que habitualment té ser descobert en una situació irregular (tipificada com a infracció administrativa i a més fortament sancionable) és, per voluntat dels ajuntaments, la simple legalització de l'activitat al cap de, per exemple, un any, sense que a més en aquest temps s'imposin mesures cautelars contra l'activitat irregular, el missatge que clarament se li envia al sector és de despreocupació; és igual estar bé que malament. A tot estirar, si apareixen els problemes, sempre es podrà iniciar el procediment que s'havia d'haver tramés en primera instància, sense que mentres-

tant existeixi perjudici per l'activitat i el seu promotor.

III. LA PRETESA FUNCIO ARBITRAL DE LES ADMINISTRACIONS

Els que treballem en aquest tipus de problemes tenim la impressió que l'Administració té moltes objeccions a les possibles responsabilitats pecuniàries que es poguessin derivar d'una intervenció en contra dels establiments. Per això els ajuntaments freqüentment addueixen una sèrie de dificultats de diferent ordre: falta de mitjans personals o materials, de normes que habilitin la intervenció o senzillament arguments infundats o equivocats.

Un dels arguments erronis que utilitzen amb major freqüència els ens locals consisteix en defensar que el problema de la contaminació acústica no és més que un conflicte d'interessos entre els ciutadans que volen veure respectat el seu descans, i els empresaris dels establiments d'oci que exerceixen el seu dret a la propietat privada i a la lliure empresa. Davant d'aquesta situació l'ajuntament es situa generalment i de forma voluntària en una posició (reconeguda o no) d'àrbitre d'equitat i pretén arribar a solucions intermèdies i a vegades completament extrajurídiques. Això és manifestament incorrecte. El conflicte té un caràcter eminentment jurídic, ja que existeix tot un sector de l'ordenament dedicat a la matèria i suficientment clarificador dels supòsits de fets regulats i les conseqüències jurídiques. Per tant, la tasca de les administracions competents ha de consistir en l'aplicació de l'ordenament, sense perjudici d'altres tasques promocionals que voluntàriament desitgin realitzar, però sempre sense desconèixer que en primera instància la qüestió ha d'haver-se resolt d'acord amb la legalitat prevista.

El que hi ha llavors és un conflicte de drets; els dels veïns (dret a la intimitat personal i familiar en l'àmbit domiciliari –art. 18.1 y 2 C.E.–; dret a la vida i la integritat física i moral –art. 15 C.E.–; dret al medi ambient adequat i a protecció de la qualitat de vida –art. 45 C.E.–; dret a la protecció de la salut –art. 43 C.E.) i els dels empresaris (drets a la propietat privada –art. 33 C.E.; i dret a l'exercici de la lliure empresa –art. 38 C.E.). Però aquest conflicte es resol sens dubte en favor dels primers. La sentència del Tribunal Suprem de 20-09-1994 assenyalava que els drets a la propietat privada i a la llibertat d'empresa es troben normalment condicionats per altres drets constitucionals. També la sentència del Tribunal Constitucional 66/1991 assenyalava la limitació del dret de propietat.

IV. LA CONTAMINACIÓ ACÚSTICA DE LES ACTIVITATS D'OCI

Existeixen moltes fonts de soroll, però sens dubte la que genera més inquietud i queixes és el soroll que prové o està relacionat amb l'oci, tan el desenvolupat en l'interior dels locals com el que es gaudeix a la via pública. Aquests sorolls es perceben com a perfectament evitables si es donés una correcta actuació dels promotors de les activitats i, en el seu cas, una adequada gestió o vigilància dels poders públics. Aquesta circumstància, l'evitabilitat del soroll suportat, suposa un factor subjectiu d'agreujament del problema per qui el pateix. Ho apreciem amb claredat en el cas dels sorolls que tenen el seu origen en les males condicions dels locals d'oci o en les aglomeracions nocturnes de ciutadans. Si no s'aplica una política eficaç per promoure la seva correcció, el perjudici no és limita a la contaminació acústica en sí mateixa considerada, sinó que se li unirà amb el temps un grau important de frustració i ansietat de la víctima que contempla amb certa sensació d'impotència i incomprensió com el seu problema no s'aborda amb el rigor que mereix.

Els focus de contaminació acústica són molt variats: infraestructures de transports, fàbriques o trànsit rodat. Però, certament, la percepció ciutadana és que alguns d'aquests focus es troben indissolublement associats a la nostra forma de vida, per la qual cosa es veuen amb un major grau de tolerància pels ciutadans. Això no vol dir que els ciutadans hagin renunciat a una millora de la seva qualitat de vida en aquest terreny, però sí que coneixen i accepten que el tractament del problema és complex i requereix mesures a llarg termini. Generalment es considera que la tasca a desenvolupar se centra més en l'aplicació de les mesures precises perquè el problema no vagi a més o, en el millor dels casos, perquè el problema quedi pal·liat en alguna mesura. Aquesta és la causa per la qual les víctimes del soroll solen veure amb major preocupació els sorolls considerats evitables i identifiquen aquests amb situacions de fàcil solució a curt termini, això és, els sorolls relacionats amb l'ús inadequat de l'oci. Aquests sorolls evitables (a curt termini i amb mesures relativament senzilles) són font de greus situacions d'angoixa, deteriorament de la qualitat de vida i, en ocasions, de perjudici per a la salut.

En aquesta classificació (sorolls evitables) destaquen els generats pels locals d'oci i, en general, els provocats per la ciutadania en moments d'esplai. Aquesta modalitat de contaminació acústica s'ha desenvolupat extraordinàriament degut al creixement que ha experimentat en els darrers temps el sector de l'oci nocturn i també per la generalització de formes d'esplai i d'oci fora dels locals. La

denominada "moguda nocturna" ha passat a formar part del paisatge urbà de la pràctica totalitat de les nostres ciutats i, fins i tot, dels pobles. S'ha fet freqüent el consum d'alcohol a la via pública fins altes hores de la matinada, ja sigui a l'exterior dels locals que expenen les corresponents consumicions (locals que a més tendeixen a romandre agrupats en determinades zones dels nuclis urbans), ja sigui a zones on es consumeix l'alcohol prèviament adquirit.

L'extraordinària expansió d'aquesta forma d'esplai ve associada a la nova caracterització de la societat com a societat de l'oci. Quan es fa habitual que el temps d'oci es dediqui a freqüentar el que comunament coneixem com la "moguda nocturna", sembla clar que el que denominem societat de l'oci resulta ser una manifestació més de la societat de consum. A més, la diversió nocturna s'associa a allò que coneixem amb el nom de cultura de la transgressió. És en l'ambient nocturn en què les relacions entre les diferents persones tendeixen a ser més permissives o relaxades. La legalitat passa a un segon pla des del moment en què l'exigència del seu compliment resulta molt més complicada.

V. EL CONSUM D'ALCOHOL A LA VIA PÚBLICA O BOTELLÓN

Sembla evident que els problemes que es relacionen amb el fenomen conegut amb el nom de botellón van més enllà de la contaminació acústica. S'hi uneixen problemes com la prevenció del consum abusiu d'alcohol, la protecció dels menors davant d'aquesta possibilitat o els problemes d'ordre públic, salubritat de la via pública o vandalisme. La prova que es tracta d'un problema que sobrepasa el concret tema de la contaminació acústica és que allà on s'ha arribat a prohibir en termes absoluts el consum d'alcohol a la via pública s'ha fet per mitjà de lleis de prevenció i tractament de les drogodependències. No obstant, és evident que el botellón genera contaminació acústica, i que els seus efectes en aquest àmbit són molt negatius.

En qualsevol cas, són moltes les prevencions que en relació amb aquesta matèria mostren les diferents administracions i, especialment els ajuntaments, que ordinàriament disculpen la seva manca d'intervenció al·ludint que es tracta d'un problema d'educació i que no compten amb mitjans suficients o altres arguments de diferent tipus.

El caràcter multisectorial i les grans dificultats d'aquest problema concret són evidents. No obstant això, un dels arguments més freqüents per eludir

una intervenció eficaç en aquest tema no sembla raonable. Els ajuntaments solen dir que no troben una habilitació legal suficient per intervenir o, senzillament que existeix un suposat buit legal. Lògicament aquesta disculpa ja no és acceptable a les comunitats on s'ha prohibit aquesta pràctica. Lleis d'aquest tipus existeixen ja a Madrid, Castella i Lleó, Canàries, Cantàbria o la Comunitat Valenciana. Però tampoc sembla una disculpa creïble a moltes altres comunitats on, amb una o altra fórmula, s'han promulgat normes que d'una manera menys directa busquen donar solució als botellons, o com a mínim a la seva incidència acústica. A Galícia, per exemple, el Decret 320/2002, del 7 de novembre, segons el qual s'aprovava el reglament que estableix les ordenances tipus sobre protecció contra la contaminació acústica va establir la conducta cívica normal com a paràmetre de comportament singular o col·lectiu. La Llei catalana 16/2002, del 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica, assenyala que els comportaments ciutadans no poden sobrepassar els valors límit que ella mateixa estableix.

Més recentment, la Llei 37/2003, del 17 de novembre, del soroll, regula la potestat municipal per abordar el problema dels sorolls generats per l'acumulació de persones al carrer per consumir alcohol nocturn, i per això habilita els ajuntaments perquè mitjançant les seves ordenances tipifiquin infraccions relatives al soroll procedent dels usuaris de la via pública. Així, la nova Llei del soroll, d'una banda deixa constància que aquesta qüestió queda en mans del que decideixin individualment cadascun dels ajuntaments per mitjà de les seves respectives ordenances i, alhora habilita a aquests perquè puguin regular la qüestió i, d'aquesta manera, abordar sense objeccions l'ordre legal dels importants problemes relacionats amb la contaminació acústica provocats per l'anomenada "moguda". S'obre pas a la creació d'un instrument eficaç que eviti els seus efectes perniciosos, però només quan l'ajuntament en qüestió opti per fer ús de l'habilitació i, sobretot, es preocupi d'aplicar-la diligentment.

Contràriament, sembla haver quedat en l'oblit l'esborrany de llei estatal anomenada *antibotellón* que va promoure l'anterior Govern, de la mateixa manera que a nivell autonòmic sembla haver caigut en l'oblit la reforma de la llei gallega de drogues, que pretenia prohibir el *botellón*.

En qualsevol cas, com hem dit, la única conclusió que sembla desprendre's de l'actual panorama legal és que no resulta convincent que els ajuntaments segueixin excusant la seva falta d'intervenció contra el soroll generat pel consum d'alcohol al carrer en una suposada manca d'habilitació legal.

VI. VALORACIÓ CRÍTICA DE LA LLEI 37/2003, DEL SOROLL

La referència a la urgent necessitat de promulgar diverses lleis generals (estatal o autonòmiques) del soroll ha estat una constant en l'activitat dels diversos defensors del poble. La part negativa d'aquesta carència era una diagnosi compartida que totes les institucions van subratllar amb ocasió de les IX *Jornades de Coordinació de Defensors del Poble* (Alacant, 1994). Així, es va assenyalar que "els defensors del poble considerem que és precisa i urgent una regulació específica de la problemàtica del soroll, desenvolupant mitjançant llei el dret que correspon als ciutadans a viure sense patir agressions sonores. Aquesta llei haurà de "positivar", com efectiu dret subjectiu dels ciutadans, el d'exigir el silenci i la tranquil·litat que els correspon. (...)". Cinc anys després, a les XIV *Jornades de Coordinació de Defensors del Poble* (Saragossa, 1999), totes les institucions van recordar que encara es trobava pendent la necessitat peremptòria d'omplir el buit legal existent amb la promulgació d'una llei general de control del soroll i les vibracions.

La situació va canviar amb l'aprovació de la Directiva 2002/49/CE, del Parlament i el Consell, del 25 de juny del 2002, sobre avaluació i gestió del soroll ambiental. Aquesta directiva obligava els estats membres a transposar el seu contingut abans del 18 de juliol de 2004, cosa que Espanya va fer a través de la Llei 37/2003, del 17 de novembre, del soroll.

El primer comentari que mereix aquest text legal és clarament elogiós. La nova directiva i, per tant, també la llei espanyola, són normes certament exigents. La seva aplicació resultarà complicada i molt costosa, però els resultats seran, si finalment es compleix amb rigor, francament positius.

No obstant, a la Llei 37/2003 hi destaquen també algunes carències que resulten molt significatives, en especial si tenim present el panorama que venim exposant. En aquest sentit destaca l'absència d'una regulació específica del greu problema de la denominada movida. Resulta remarcable que a una llei que pretén abordar el soroll amb caràcter general no s'hagi incorporat una ordenació específica al voltant de la contaminació acústica relacionada amb aquesta realitat social: la presència de persones al carrer amb ànim de diversió a altes hores de la matinada, això és, la contaminació acústica precedent de la movida. Resulta evident que aquesta qüestió va eludir-se per deixar-la en mans dels ajuntaments encara que sense proporcionar la més mínima condició substantiva sobre això.

La justificació que va motivar l'exclusió d'aquesta important causa de contaminació acústica, a més

de la dificultat intrínseca del problema, sembla trobar-se en la definició comunitària de l'àmbit de la norma. Efectivament, la Directiva sobre avaluació i gestió del soroll ambiental exclou expressament els sorolls denominats veïnals. No obstant això, la interpretació amplia dels sorolls veïnals que finalment es va plasmar a la llei espanyola no sembla adient, ja que el que el legislador comunitari pretenia era deixar fora de l'abast els sorolls generats en l'àmbit civil, això és, els provinents dels habitatges, no així els que es produeixen per concentracions massives i nocturnes de diversió.

La vertadera raó d'aquesta inexplicable exclusió possiblement es trobi en què el legislador va limitar-se a complir amb la seva obligació de transposar la corresponent directiva europea, que no va incloure aquesta matèria i la va deixar en mans dels estats membres que sofrissin aquest concret problema. Efectivament, la Directiva és una norma de promoció o millora ambiental i, per això, parteix d'un pressupòsit que en el nostre cas no es compleix: que els problemes més primaris de contaminació acústica, com el que venim tractant, els hem resolt ja o estem en vies de resoldre'ls. No obstant això, hem vist com en el nostre cas no només no s'han resolt, sinó que es situen en el primer pla de les preocupacions ambientals que afecten els ciutadans, com demostra la proliferació de queixes rebudes a les diferents institucions per aquest motiu. En el cas d'Espanya resulta evident que es tracta d'una de les fonts de contaminació acústica més significatives. Sobretot es tracta de la font de contaminació acústica que major grau d'alteració causa a les persones que la pateixen, que consideren que es tracta d'un problema perfectament evitable mitjançant l'exercici mínimament diligent de les responsabilitats de l'Administració. Els afectats constaten una i altra vegada que si el problema no es resol és per l'absoluta falta de voluntat de les autoritats responsables.

Tampoc no es fa una referència específica als problemes relatius al control de les activitats tradicionalment denominades classificades (les afectades pel reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses –o RAMINP), encara que en aquest cas al menys podem pensar que la contaminació provinent de les mateixes pot encaixar en les formes generals de diagnosi i tractament previstes a la llei.

Així doncs, no acaba de comprendre's com a Espanya va poder-se transposar la directiva, una norma extraordinàriament exigent, com hem dit, sense alhora preveure una regulació adequada del nivell més bàsic de la contaminació acústica. En lloc d'aprofitar l'ocasió per fer una verdadera llei general contra el soroll i abordar en ella tots els

seus aspectes, es va complir amb l'obligació assenyalada, amb escassos afegiments.

L'absència d'una decidida prohibició de comportaments que individual o col·lectivament comporten molèsties que els ciutadans no tenen obligació de suportar en horari nocturn pot resultar molt perjudicial. Ni tan sols no es precis arribar a la prohibició absoluta del consum d'alcohol al carrer, com algunes comunitats han considerat, encara que no hi ha dubte que pels efectes que comenten, aquesta solució és el camí més directe per l'eradicació del *botellón* i de la resta de formes de consum al carrer. En qualsevol cas, sí que resulta imprescindible un precepte clar que eviti els efectes més perniciosos de les freqüents aglomeracions nocturnes en zones residencials. Pel contrari, la llei va optar per deixar les eventuals regulacions en mans dels ajuntaments, per la qual cosa previsiblement es reproduiran els dubtes d'aquests per abordar eficaçment un greu problema pel que encara no s'ha previst solució a curt termini.

Per tant, dintre de poc podem trobar-nos amb la paradoxa que l'Administració (tots els ciutadans) i els agents privats es vegin en la necessitat d'invertir quantitats ingents de diners per donar efectivitat a les disposicions de la nova Llei del soroll, i, no obstant això, no s'abordi el factor del soroll que genera majors perjudicis, com és l'ocasionat per la denominada "moguda", que no requereix inversió de cap tipus sinó únicament voluntat per part dels responsables públics de la matèria. Així, s'executaran importants projectes per millorar els ferms de les carreteres, per insonoritzar les zones residencials pròximes als aeroports, per construir pantalles acústiques prop de les grans infraestructures de comunicacions, etcètera; i la inversió per accedir a les millors tecnologies acústiques (mitjançant la seva compra o per mitjà de la inversió en I+D) serà, si es compleixen les previsions legals, molt quantiosa. Però el fenomen de la "moguda" encara no sembla comptar amb una previsió normativa que permeti divisar una solució definitiva als problemes de greu contaminació acústica que genera, tot i que aquesta solució suposaria un escàs cost econòmic.

VII. ELS AVENÇOS JURISPRUDENCIALS EN LA LLUITA CONTRA EL SOROLL

Des de fa algun temps, el Tribunal Europeu dels Drets Humans (TEDH) ha vingut consolidant una nova línia jurisprudencial en la qual es predica que les immissions il·legítimes i perjudicials en el domicili de les persones com a conseqüència d'una activitat contaminant conculquen el dret al respecte per la vida privada i familiar en l'àmbit

domiciliari. Aquest dret fonamental es troba recollit en el Conveni per la Protecció dels Drets Humans i Llibertats Fonamentals, en concret al seu article 8, que assenyala que “tota persona té dret al respecte a la seva vida privada i familiar, del seu domicili i correspondència” (paràgraf 1). Expressament es descarten les ingerències de les autoritats públiques en l'exercici d'aquest dret, exceptuant les que es troben previstes “per la llei i constitueixin una mesura que en una societat democràtica sigui necessària... pel benestar econòmic del país...” (paràgraf 2).

Diferents sentències han contribuït a fixar aquesta nova i progressiva línia jurisprudencial. Entre elles cal destacar el cas Powell i Rayner contra el Regne Unit, pels sorolls generats per l'aeroport de Heathrow, a Londres; el cas López Ostra contra Espanya, per la inadequada ubicació i funcionament d'una estació depuradora d'aigües residuals a Lorca (Murcia); el cas Guerra i altres contra Itàlia, pels greus perjudicis ocasionats per la presència d'una fàbrica química a Manfredonia (Itàlia); o el cas Hatton i altres contra el Regne Unit, de nou per conseqüències perjudicials del soroll que pateixen els habitats dels nuclis propers a l'aeroport de Heathrow.

A aquestes importants sentències del TEDH s'ha vingut a sumar una altra a la qual podem atribuir també una considerable rellevància, l'última sentència. La darrera sentència del TEDH sobre sorolls, del 16 de novembre del 2004 (cas Moreno Gómez contra Espanya) suposa un pas més en el progressiu avanç que observem en aquesta matèria, a l'entrar de ple en el terreny de la prova exigible en supòsits de contaminació acústica. Conclou condemnant Espanya per la passivitat de l'Administració i els tribunals que van conèixer el cas davant la gresca nocturna de què era víctima la demanant al seu domicili de València. El Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana havia rebutjat la seva reclamació contra l'Ajuntament de València, per la qual cosa va esgotar les vies estatals que hi havia, promovent el corresponent recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional, que va denegar l'empara en entendre que no s'havia provat l'existència d'una relació directa entre el soroll del lloc i el dany al·legat. No obstant, la presència de soroll desproporcionat havia estat objecte d'un reconeixement oficial, ja que l'ens local havia declarat la zona com a saturada de sorolls, però tot i així s'havia tolerat l'incompliment de la reglamentació al respecte. Per això la sentència del TEDH reconeix com innegable l'escàndol nocturn de la zona, per la qual cosa en aquestes condicions no considera necessari “exigir, com ho van fer les jurisdiccions espanyoles, que algú que viu a la zona acústica saturada provi el que ja és conegut i oficial per l'autoritat municipi-

pal”. Al respecte recorda la seva pròpia jurisprudència segons la qual la Convenció apunta a protegir uns “drets concrets i efectius” i no “teòrics o il·lusoris”.

El criteri del TEDH, traslladat al dret intern, va suposar un canvi vertaderament significatiu en l'enfocament constitucional del problema dels sorolls. Des de fa temps les actuacions tant de les administracions com, sobretot, dels òrgans jurisdiccionals i del Tribunal Constitucional es veuen clarament influïdes pel criteri expressat, encara que ara per ara observem certes carències, com hem pogut comprovar a través de la recent sentència del TEDH en el cas Moreno Gómez contra Espanya. Aquesta nova realitat jurisprudencial va permetre que la qüestió pogués ser abordada des d'una perspectiva més exigent i a més per les vies processals assenyalades en l'article 53 de la Constitució, la qual cosa suposa que els problemes relacionats amb la contaminació acústica es puguin conèixer al Tribunal Constitucional per mitjà del corresponent recurs d'empara.

La sentència més significativa en aquest ordre és la 119/2001 del Tribunal Constitucional, que analitza una possible vulneració dels drets a la vida i la integritat física i moral (article 15 CE) i a la intimitat personal i familiar en l'àmbit domiciliari (article 18. 1 y 2 CE) i descriu les repercussions negatives que el soroll pot tenir en aquests drets. El TC va reconèixer la potencial aplicació dels preceptes que garanteixen els drets fonamentals per articular la defensa davant d'agressions contra el medi ambient, que anteriorment només perjudicaven, es deia, drets d'altra naturalesa –principis rectoris de la política social i econòmica– com els consagrats als articles 43 o 45 CE. En relació al dret recollit en l'article 18 CE assenyalava que “una exposició perllongada a uns determinats nivells de soroll, que puguin objectivament qualificar-se com evitables i insuportables, ha de merèixer la protecció dispensada al dret fonamental a la intimitat personal i familiar, en l'àmbit domiciliari, en la mesura que impedeixin o dificultin greument el lliure desenvolupament de la personalitat, sempre i quan la lesió o pèrdua provingui d'actes o omissions d'ens públics a qui sigui imputable la lesió produïda”. No obstant, després d'establir les premisses vistes, el TC va concloure que l'actora, Moreno Gómez, no havia acreditat la intensitat requerida des del moment en què no havia aportat cap prova suficient relativa a la intensitat del soroll, com tampoc no havia acreditat que els seus problemes de salut es derivessin del soroll, conclusió que, com vam veure, va donar lloc a la correcció del TEDH a través de la sentència del cas Moreno Gómez contra Espanya. La pròpia STC es preocupava d'assenyalar que pretenia recollir la línia jurisprudencial ja consolidada en el TEDH,

encara que en aquest cas concret es considerés que no es podia atorgar l'empara sol·licitada per problemes de prova.

També resulten significatius els anteriors canvis jurisprudencials en l'àmbit penal. El dret penal resulta l'última ratio en el tractament dels conflictes jurídics, per la qual cosa el fet que s'estiguin produint condemnes que afecten tant empresaris de locals nocturns com també a responsables de les administracions públiques ens dona una idea clara de la transcendència que la societat atorga a la preservació de la tranquil·litat per veure's lliure de les més greus agressions acústiques.

La via penal per la persecució dels sorolls es concentra de forma expressa amb l'aprovació del Codi Penal del 1995 que inclou el soroll entre els actes de contaminació que poden donar lloc al denominat delictes ecològic. Encara que els sorolls podrien encaixar en l'anterior definició del tipus, la seva nova redacció passa a esmentar-los expressament juntament a conductes tals com la provocació o realització d'abocaments, emissions o altres formes de contaminació. En efecte, l'article 325 del Codi Penal de 1995 assenyala que *"serà castigat amb penes de presó de sis mesos a quatre anys, multa de vuit a vint-i-quatre mesos d'inhabilitació especial per professió o ofici per temps d'un a tres anys en que, contravenint les lleis o altres disposicions de caràcter general protectores del medi ambient, provoqui o realitzi directa o indirectament emissions, abocaments, radiacions, extraccions o excavacions, aterratges, injeccions o dipòsits, a l'atmosfera, el sòl, subsòl, o les aigües terrestres, marítimes o subterrànies, amb incidència, fins i tot, en els espais transfronterers, així com les captacions d'aigües que puguin perjudicar greument l'equilibri dels sistemes naturals. Si el risc de greu perjudici fos per a la salut de les persones, la pena de presó s'imposarà a la seva meitat superior."*

La primera condemna d'aquest tipus es produeix per la sentència del Tribunal Suprem (TS) del 24 de febrer del 2003. En aquest es condemnava el responsable d'una sala de festes de Palència que comptava amb una llicència en què s'establia que per trobar-se el local en un edifici privat residencial, "en cap moment no es podien transmetre més de 30 decibels als habitatges i locals confrontants". No obstant això, el local va funcionar d'una forma que es feia sentir als habitatges. L'Ajuntament de Palència va comprovar que el local seguia mancant de limitador sonor, tot i els quatre requeriments que reclamaven la seva instal·lació, però l'única reacció municipal va ser realitzar un altre requeriment. Més endavant la reacció municipal va ser realitzar un altre requeriment. Més enllà incoa un expedient per incompliment del requeriment i per l'absència d'acta de posada en funcionament, que finalment va concedir. No obstant això, el propie-

tari de l'establiment va canviar la instal·lació musical sense l'aprovació de l'ens local. A més, les mesures realitzades confirmaven que se sobrepassaven els nivells permessos. La sentència d'instància condemna el responsable de la sala com autor d'un delictes contra el medi ambient a la pena de dos anys i tres mesos de presó i una multa de 20 mesos, així com al pagament d'una indemnització per als perjudicats, cosa que finalment confirma la sentència del TS.

En la mateixa línia que l'esmentada sentència del TS, recentment el Jutjat Penal de Tortosa va condemnar a dos anys i tres mesos de presó a dues persones responsables d'un bar musical per la contaminació acústica provocada. A més es decretà la clausura de l'establiment durant dos anys, i la condemna incloïa la inhabilitació per regentar locals d'oci als dos responsables durant el temps de la condemna, i al pagament d'una multa diària de 6 euros durant 16 mesos i d'una indemnització de 6000 euros. Les denúncies dels afectats a la policia local es remuntaven al 1999, i s'hi feia constar l'excés de soroll que transmetia el bar musical els caps de setmana, vespres i festius. El local superava reiteradament els 30 decibels permessos per la normativa, tal com reflectien les més de 30 inspeccions realitzades pels agents locals, per un pèrit i per un laboratori especialitzat en aquest tipus de mesures i reconegut com a entitat col·laboradora de la Generalitat. El soroll els impedia dormir amb tranquil·litat durant els últims cinc anys, i els provocava trastorns de salut.

Però les condemnes per aquesta causa no es limiten als promotors d'establiments sorollosos, sinó que també afecten responsables de les administracions actives. En el cas de l'anterior alcalde de Villanueva del Fresco, que va resultar condemnat per prevaricació mediambiental a un any de presó i inhabilitació durant aquest temps per a l'exercici del càrrec de regidor que llavors exercia, en permetre el funcionament d'un bar tot i les denúncies i que els mesuraments de sorolls acreditessin que la situació era insuportable. També s'havia d'indemnitzar la família perjudicada pel soroll amb 6.000 euros. El Jutjat Penal número 1 de Badajoz va condemnar també a dos anys de presó i a una multa a la propietària del local per un delictes contra el medi ambient, al temps que establia el tancament del bar fins que es realitzés la seva insonorització. L'alcalde permetia el funcionament irregular del local mitjançant llicències provisionals d'obertura que ell mateix signava i que no passaven ni per la comissió de govern ni pel ple, donada la seva il·legalitat i això, tot i tenir "l'especial deure de complir amb el mandat constitucional i legal de preservar el medi ambient contra les seves agressions en qualsevol de les seves manifestacions, sobretot si hi ha una afectació de la

salut de les persones". Tot i la presentació de fins a dotze denúncies i de que fessin els mesuraments oficials que demostraven que els sorolls eren superiors als permesos, el negoci va continuar obert degut a que l'alcalde renovava de manera personal i sense coneixement de cap altre òrgan municipal la suposada llicència provisional. La sentència assenyala que "no hi ha dubte que resulta més greu la conducta de l'alcalde ja que el cafè bar funcionava precisament sota l'empara de l'atorgament de les llicències provisionals" i perquè era "coneixedor de la situació sorollosa del cafè bar, al marge de qualsevol normativa vigent"; i explica que si la pena que se li imposa és inferior a la que s'aplica a qui gestionava el bar és degut a que l'ordenament prohibeix imposar una pena major de la sol·licitada –el fiscal demanava l'any al qual va ser condemnat. Assenyala també que el soroll va afectar drets tan elementals com la salut, la integritat psíquica i el desenvolupament de la vida familiar dels afectats.

A més, en l'àmbit contenciós administratiu resulten freqüents les condemnes a les administracions públiques per l'incompliment dels seus deures en aquesta matèria. La sentència del 10 de maig de 2004 del Tribunal Superior de Justícia (TSJ) de la Comunitat Valenciana va obligar a tancar un bar que utilitzava música en la seva activitat sense tenir llicència. El TSJ deixa sense efecte la llicència municipal concedida per a cafeteria perquè el local en realitat funcionava com un pub, això vol dir amb ambientació musical. La sentència assenyala que al local "hi ha instal·lat un equip musical que constitueix un sistema d'ambientació musical no contemplat al projecte d'activitat ni autoritzat pel tipus d'activitat, i tot i així l'ens local va concedir la llicència". Posteriorment va requerir al propietari que adequés el local d'acord a la llicència, cosa que no va fer. Per la seva banda, la sentència del 27 de desembre del Jutjat del Contenciós número 2 de Barcelona condemna l'Ajuntament de Castelldefels per haver vulnerat els drets fonamentals a la intimitat personal i familiar en l'àmbit domiciliari pel fet de no haver exercit les seves competències en matèria de protecció del medi ambient. En concret va permetre l'actuació de locals amb ambientació musical sense el degut control administratiu. La sentència del 10 de juny del jutjat contenciós administratiu de número 1 condemna l'Ajuntament de Barcelona per un motiu idèntic i destaca que van vulnerar-se els drets fonamentals a la salut, la intimitat i la inviolabilitat del domicili, i això al conèixer el cas d'un bar que comptava amb llicència de simple bar però funcionava com a bar musical. La sentència del 18 de febrer, dictada pel jutjat contenciós administratiu d'Esplugues de Llobregat també per vulneració de drets fonamentals per no actuar les seves competències de protecció del medi ambient en relació amb la climatització

de determinades indústries, sentència confirmada pel TSJ de Catalunya el 2 de novembre. D'alta banda, la sentència del jutjat contenciós administratiu número 1 de Lleida condemna l'Ajuntament de Bellcaire d'Urgell també per vulnerar el dret fonamental a la inviolabilitat del domicili, i això per no actuar les seves competències i limitar-se a sol·licitar informes d'altres organismes. La sentència del 30 de desembre del jutjat contenciós administratiu número 2 de Santander anul·la les llicències dels bars d'una zona de la ciutat després de la impugnació d'una associació de veïns.

Cal destacar també allò que assenyala la sentència del 13 de gener del Jutjat Contenciós administratiu número 2 de Santander. Aquesta estableix que la instal·lació musical és un element definidor de la categoria de l'activitat, diferent de la de simple bar. Es tracta d'un element que, entre d'altres, permet diferenciar els bars dels bars especials, per la qual cosa la instal·lació d'un aparell de música implica un canvi de la naturalesa de l'activitat que requereix una llicència nova i diferent, i no es tracta d'una simple ampliació de la preexistent.

Finalment, en matèria civil, un jutjat de primera instància de Santiago de Compostel·la va fallar en favor dels veïns per una activitat que portava ocasionant considerables molèsties, per la qual cosa va condemnar-se el propietari del local al pagament d'una indemnització d'11.092,68 euros. La sentència destaca que el que patien impedia el descans i en algun cas va derivar en un síndrome ansiós, amb trastorns de la son, zumzejos, manca de concentració, desorientació, etcètera. El cas havia estat tractat pel Valedor do Pobo i mitjançant el corresponent expedient es va aconseguir que l'Ajuntament de Santiago corregís la forma de funcionar de l'establiment, encara que aquesta circumstància no és obstacle perquè des de l'òptica civil s'obligués a indemnitzar els danys i perjudicis ja produïts als afectats, tal com va succeir.

VIII. CONCLUSIONS

Tot i els evidents avenços que es constaten en la conscienciació de les administracions per tal de millorar el treball que desenvolupen en la lluita contra la contaminació acústica, en gran part propiciats per la intervenció dels jutjats i tribunals i també dels defensors del poble, certament la situació segueix apareixent davant nostre com a manifestament millorable. La ingent proliferació de queixes, denúncies, demandes i recursos contenciós administratius per problemes de sorolls, i sobretot, la freqüència amb què les instàncies supervidores desautoritzen la tasca desenvolupada per les administracions, posa de manifest

que queda molt per fer per garantir plenament el dret de tots a una vida saludable i sense immisions sorolloses desproporcionades.

Malgrat que la responsabilitat d'aquesta matèria recau, sens dubte, sobre l'Administració –i fonamentalment en la municipal– la percepció més comuna és que els ajuntaments no exerceixen adequadament les competències i funcions que l'ordenament jurídic els atribueix per la lluita contra la contaminació acústica. Un bona mostra d'això és la gran quantitat d'actuacions inadequades d'ajuntaments que es descriuen als informes dels defensors del poble.

Un avenç especialment significatiu es produeix des del moment en què els diferents òrgans jurisdiccionals coincideixen en considerar les agressions per sorolls com a vulneracions de veraders drets fonamentals, o drets de primera generació, com el dret a la integritat física i moral o el dret a la intimitat personal i familiar en l'àmbit domèstic. A més, és d'esperar que se segueixi avançant en aquest línia i així, per exemple, la sentència del

TEDH en el cas *Moreno Gómez contra Espanya* produeixi l'efecte de modificar els criteris establerts fins avui en els diferents operadors jurídics pel que fa a la prova exigible en aquesta matèria, de tal forma que la necessitat de provar dels nexes causals i dels danys ocasionats no sigui tan estricta que arribi a anular o dificultar desproporcionadament les justes reclamacions dels ciutadans afectats.

Però la preservació dels drets fonamentals afectats no serà una realitat mentre continuïn produint-se de forma sistemàtica situacions en què es vegin injustament perjudicats per un nivell de contaminació acústica inacceptable i perfectament evitable. Especialment àrdua sembla la tasca de reconduir o ordenar els sorolls generats per l'anomenada “moguda nocturna”, això és, pel consum d'alcohol als carrers de zones residencials fins a altes hores de la matinada. Certament els caps de setmana, nit rere nit, se segueixen produint concentracions de persones sota els domicilis de ciutadans que contemplen amb desesperació la passivitat de les administracions responsables de vetar aquesta pràctica.

CLOENDA

DISCURS DE CLOENDA

RAFAEL RIBÓ I MASSÓ

Gràcies, president, i gràcies a tots els assistents a aquest dia i mig de jornades, molt especialment als síndics locals i tota la seva gent; evidentment a tots els que heu acompanyat els defensors d'arreu de l'Estat espanyol; al Parlament de Catalunya, per haver-nos acollit en aquesta casa; als ponents, a qui felicito pel nivell, la qualitat i l'interès de les seves exposicions, i permeteu-me també que agraeixi a tot l'equip del Síndic de Greuges, té molt de mèrit, la realització d'aquestes jornades.

Diuen els castellans que “el roce hace el cariño”. Doncs sí, estic convençut sense cap tipus de formalisme, estimats i estimades col·legues, que hem tingut una oportunitat de parlar, de discutir, de reflexionar sobre el nostre treball, sobre els nostres reptes, però que més enllà de tot això el contacte permanent –que tenim normalment per telèfon, per mail, i aquests dos dies personalment– farà les institucions encara més fortes i eficaces, més útils a les persones, i ens faran més propers a tots nosaltres.

Hem tractat cinc temes importants. Jo crec que hem encertat en la tria. Són temes que demanen una resposta social contundent. S'han tractat a un alt nivell. Hi ha hagut un gran interès de seguiment d'aquests temes, pel que s'ha comentat, i ha estat molt positiva la fórmula del ponent i dels relators defensors sobre realitats reals, però jo crec que hem d'anar més enllà. No em digueu que això és l'estil Ribó, però jo demano anar més enllà. Hem de fer més.

Tenim reptes molt grans. No vull que ens els carreguem tots damunt les nostres espatlles, però n'hi ha de molt grans: les empreses privades que donen serveis que afecten drets essencials; la coordinació pel que fa a la immigració; les dinàmiques d'exclusió que s'han explicat molt bé; el que significa el canvi cultural que hem d'ajudar a produir de cara a la gent gran, o el dret a la intimitat i al descans de què ara parlàvem.

Jo crec que sobre tot això anirem creant una doctrina comuna entre tots els defensors. Anirem adquirint capacitat per abordar aquests nous reptes i, sobretot, si continuem posant la prioritat en els drets socials, anirem en primera fila, com qui més –no més que ningú–, reclamant que s'universalitzin aquests drets socials, que no depenguin dels recursos financers i que es facin polítiques públiques a partir d'aquesta universalització.

Crec que estem tots disposats a fer-ho –jo el primer–, essent molt curosos amb el soroll, no fent molt soroll. Som institucions que no hem de fer molt soroll, però hem de ser molt eficaces, amb molta dedicació, amb molta sensibilitat, però amb un major ritme. Demano excuses si les jornades han estat una mica atapeïdes pel que fa al ritme. La Maria Bethânia ens va donar una lliçó de ritme que era commovedor i al mateix temps “movedor”. A més tenia l'oportunitat de brindar-nos unes peces d'enorme romanticisme i sensibilitat, on la veu i la música arribaven molt a dins. I d'ella agafo, per cloure, això: l'Ofici de viver i parlar de amor, no a Itapuã, sinó entre els defensors autonòmics.

DISCURS DE CLOENDA

ERNEST BENACH I PASCUAL



- President del Parlament de Catalunya des del 5 de desembre de 2003.
- President de les Comissions de Reglament, de Govern Interior i de la Comissió de Control Parlamentari dels Crèdits Destinats a Despeses Reservades de l'Administració de la Generalitat.
- Participant, l'any 1979, en la fundació de Nacionalistes d'Esquerra i membre d'Esquerra Republicana de Catalunya des del 1987.
- Regidor de l'Ajuntament de Reus des del 1987 fins el 2001.
- Diputat al Parlament de Catalunya des de 1992
- Secretari segon de la Mesa del Parlament de Catalunya en la VI Legislatura i part de la V, durant la qual va presidir la Comissió d'Agricultura, Ramaderia i Pesca.
- President de la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE) durant l'any 2005.

En primer lloc, i com a president del Parlament, vull dir-los que ens complau especialment que aquest Palau, la seu del poder legislatiu català, hagi estat l'escenari d'aquesta interessant trobada que vostès han fet, emmarcada en aquests vint anys de celebració de la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya. Confio que s'hauran sentit ben acollits i acollides durant aquests dos dies.

Com ja se sap, la figura del Síndic, l'Ombudsman, el Defensor del Poble, l'*Ararteko*, el *Valedor do Pobo*, el Diputat Comú, el Procurador del Comú, etcètera, és una figura històrica de la qual tenim constància a la Corona d'Aragó ja en el segle XIII i que reneix amb força entre nosaltres fa poc més de vint anys. Això és el passat i el present, però el que és més important és el futur. Cada cop és més imprescindible, més necessària i més vigent que mai aquesta figura. En un món cada cop més poblat, més impersonal, on l'esfera del mercat i l'esfera institucional esdevenen més subjectes a la globalització, les persones necessiten un vincle institucional que els garanteixi que no seran engolides com a números de població no signifi-

catius, que compensi les imperfeccions del sistema polític i social.

Les queixes, les demandes, les peticions que vostès reben constitueixen un veritable termòmetre social, un indicador dels desajustos que l'Administració no ha sabut, no ha pogut o no ha encertat a corregir. En aquest sentit, els temes sobre els quals han girat els debats d'aquests dos dies –immigració, envelliment demogràfic, risc de pobresa i entorn ambiental– són reptes bàsics i, en certa manera, comuns a totes les comunitats autònomes que han estat aquí representades. Formen part dels grans reptes socials dels nostres temps, que requereixen mesures de gran abast i que mai no poden ser immediates. En conseqüència, mentre les respostes polítiques a aquells grans reptes no s'hagin desenvolupat o no siguin del tot efectives, la vulnerabilitat individual de les ciutadanes i els ciutadans donarà molta feina als defensors del poble, els exigirà molt més del que seria per a tothom desitjable. I, en aquest sentit, fa bo de sentir el síndic Ribó dient que hem d'anar a més.

Vull remarcar que són temes vitals per a la nostra societat, que demanen transversalitat i proximitat, tant en el disseny com en la implementació de les polítiques. En conseqüència, per exemple, les reformes estatutàries, la reforma del finançament, que alguns en diuen “temes nacionals”, són socialment fonamentals per tal de permetre a governs autonòmics i locals donar les respostes que la ciutadania els demana i que un estat o una Unió Europea d'estats no pot arribar a resoldre amb prou detall.

Ens cal millorar els instruments. Necessitem una major autonomia de decisió, necessitem sobretot un sistema de finançament més just, que ens permeti fer tot allò que la garantia dels drets socials, precisament, reclama. Així, els temes aquí abordats són reptes comuns, com ja he dit, de les deu comunitats autònomes, però cadascuna d'elles es troba amb escenaris diferents. La intensitat de les situacions és diversa i, per tant, necessiten respostes polítiques i institucionals diferenciades. No es poden fotocopiar polítiques d'una comunitat a una altra.

Tanmateix, és innegable que sí que hi ha molts aspectes comuns i casos paral·lels. I, per tant, és molt positiu i enriquidor, confrontar situacions, servir-se de l'experiència dels altres per aplicar les solucions que cada societat necessita. En aquest món global ens és imprescindible col·laborar, cooperar, estendre la xarxa de la defensa dels drets de la ciutadania.

Així, aquesta trobada, al marge de la positiva repercussió mediàtica que s'hagi pogut donar al paper institucional dels síndics, dels defensors del poble, dels ombudsmen, a les opinions i consideracions dels participants, aquests dies de feina, de posar en comú les visions d'una desena de síndics o defensors del poble –també dels síndics locals–, d'escoltar experts en diverses matèries, de ben segur que els hauran estat molt útils per extreure conclusions que els ajudaran en la seva activitat, i

també per optimitzar les seves possibilitats d'actuació.

Per tant, per extensió, han estat beneficioses per a les ciutadanes i els ciutadans que vostès defensen, que troben en la seva figura una proximitat necessària, un refugi en un món, un estat, que sovint les persones perceben deshumanitzat pel poder de l'economia, en el qual de vegades se senten perduts en la complexa xarxa de la burocràcia administrativa. El triangle que formen Govern, mercat i societat civil és avui dia descompensat. La societat civil es veu sovint en posició desfavorable, indefensa envers la força dels interessos econòmics i de l'Administració. Potser caldria començar a pensar com corregir aquest desequilibri. Això també forma part d'una visió diferent del món.

Tenim molta feina per davant totes i tots nosaltres. Molta feina a fer en favor del benestar i la garantia dels drets individuals i col·lectius. Crec que cal reivindicar i reconèixer aquesta tasca que fem el conjunt de les institucions. I vull reivindicar precisament aquí, i de manera solemne les polítiques com a instrument social, molt més enllà de l'encreuament de declaracions que massa sovint centren exclusivament l'atenció mediàtica.

Ens cal parar més atenció al que es fa, al detall diferencial. Al cap i a la fi, no són les paraules, són els fets, també, els que compten. I el que fan els síndics, el que fan vostès cada dia, a les deu comunitats autònomes, evidentment és un exemple del valor de l'aportació insubstituïble de les nostres institucions. Vostès ajuden moltes persones, directament o indirectament. Vostès són una de les peces que ajuden a fer funcionar el mecanisme de la convivència, de l'equilibri entre Administració, mercat i societat civil, que, hi insisteixo, sincerament crec que avui dia està massa descompensat.

Per acabar, per tant, i com a president del Parlament, els vull donar les gràcies, els vull agrair especialment la tasca que vostès duen a terme.

20 ANIVERSARIO DE LA LEY
DEL SÍNDIC DE GREUGES
DE CATALUNYA:

PRIMERAS Y SEGUNDAS
JORNADAS

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

SALUDO

del presidente del Parlamento de Cataluña y del síndic de greuges de Catalunya

con motivo de la edición del libro conmemorativo
del 20 aniversario de la Ley del Síndic de Greuges



El 20 de marzo de 1984 el Parlamento de Cataluña aprobaba la Ley del Síndic de Greuges. El contexto político y social de aquellos años no era, ni mucho menos, como el actual. Hacía aún poco tiempo que acabábamos de salir de una larga dictadura, de un periodo de represión que había anulado las instituciones propias del país. Y lo que hacía falta era hacer los máximos esfuerzos para recuperar la democracia y la identidad negada durante cuatro décadas, y hacerlo desarrollando la administración de gobierno.

En este escenario se redactó la Ley del Síndic de Greuges, sobre una institución que recogía la herencia de figuras históricas de las cuales tenemos constancia desde la edad media. Se recuperaba así una institución destinada a velar por los derechos fundamentales y las libertades públicas de la ciudadanía y a dar respuesta a sus reclamaciones.

Veintidós años después, veintidós años de trabajo en defensa de los derechos de las personas ante las administraciones públicas nos dan la suficiente perspectiva como para asegurar que el Síndic de Greuges es una figura cada vez más necesaria. Porque en nuestra sociedad, la sociedad globalizada, nos es preciso un vínculo que aúne a las administraciones y a la ciudadanía y que nos garantice que las personas serán escuchadas se tendrán en cuenta.

Y si vamos una poco más allá, podemos concluir que las quejas y las preocupaciones que la ciudadanía dirige al Síndic de Greuges devienen una muestra bien significativa de las imperfecciones de nuestras instituciones, un indicador de por dónde falla la Administración.

En estos años que han transcurrido de la aprobación de la Ley del Síndic de Greuges, la institución se ha tenido que adaptar, y mucho, a las nuevas realidades sociales. En este sentido, los aspectos sobre los cuales giraron las jornadas del vigésimo aniversario -envejecimiento demográfico, inmigración, pobreza, exclusión social y contaminación acústica- son aspectos clave que centran buena parte de la tarea de las administraciones. Y son cuestiones que, además, preocupan a los ciudadanos porque tienen consecuencias evidentes en su vida cotidiana.

Las dos jornadas de trabajo fueron una magnífica oportunidad de dar un paso más en la difusión de la tarea del Síndic de Greuges y del resto de defensores autonómicos. Y lo que aún es más importante, significaron una puesta en común de los retos de la institución a nivel estatal y de las soluciones y las propuestas para que el Síndic de Greuges se consolide como una figura aún más arraigada a la realidad de las personas.

Por este motivo, porque nuestro mundo experimenta muchos cambios y la sociedad y la Administración se tienen que adaptar al nuevo contexto, las reflexiones que contiene este libro son fundamentales para evitar, en la medida del posible, la vulneración de derechos fundamentales. Tienen en las manos el resultado de debates intensos y muy interesantes sobre los nuevos retos de futuro de los defensores de las personas; ideas y reflexiones que ahora podrán ser compartidas aún con más ciudadanos gracias a la edición de este libro.

En esta edición encontrarán los textos de las ponencias que destacados expertos pronuncia-

ron durante las sesiones de trabajo, acompañados de las intervenciones de los defensores autonómicos y los debates posteriores en que el diálogo generó nuevos planteamientos y nuevas ideas sobre los temas de discusión.

Este libro es, en definitiva, el testimonio de que la figura del Síndic de Greuges continúa siendo fundamental para que nuestra sociedad viva en convivencia y la ciudadanía se sienta protegida por sus instituciones.

Ernest Benach Pascual
Presidente del Parlamento de Cataluña



Me complace presentaros la publicación del primer libro de las Jornadas de conmemoración del 20 aniversario de la Ley del Síndic de Greuges, que se llevaron a cabo durante el año 2005 en Barcelona y que tenían el objetivo de reflexionar sobre el trabajo realizado por la institución del Síndic a lo largo de 20 años de existencia y analizar los retos de futuro.

En este documento, y con la voluntad de plasmar por escrito todas las ponencias que se pronunciaron y los debates posteriores que generaron, hemos incluido todo el contenido de las primeras y segundas jornadas. En un segundo libro también recogeremos el contenido íntegro de las terceras jornadas, que tuvieron un alcance internacional y que cerraron el ciclo de Jornadas conmemorativas.

Durante la primera jornada se valoró la repercusión del Síndic en la defensa de los derechos de Cataluña y en el ejercicio de autogobierno durante las dos décadas de vigencia de la Ley. También se rindió homenaje a mis antecesores en el cargo de síndic, Frederic Rahola i Anton Cañellas, en reconocimiento al trabajo realizado.

Las segundas jornadas tenían la finalidad de debatir los nuevos retos sociales y el papel que pueden jugar las instituciones de ombudsman articulando y analizando las posibles vías de intervención. En el encuentro participaron los defensores autonómicos de todo el Estado español y expertos en las diversas materias que centraron el marco de debate: la inmigración, el envejecimiento de la población, las nuevas formas de pobreza, la contaminación acústica y la regulación de empresas de servicios públicos.

Pero esta publicación no sólo recoge por escrito los discursos y las palabras que se dijeron durante estas Jornadas, sino que también recoge el alma y los esfuerzos de más de veinte años de trabajo y de ilusión de muchas personas para consolidar la institución del Síndic y para fortalecer los lazos con otras instituciones que, como la nuestra, trabajan para la defensa de los derechos.

Agradezco a todos los ponentes, y especialmente al presidente del Parlamento, Ernest Benach, el apoyo y la implicación que nos han ofrecido en un acontecimiento tan importante para el Síndic.

Rafael Ribó
Síndic

1. EL SÍNDIC DE GREUGES Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE AUTOGOBIERNO DE CATALUÑA

JORDI PUJOL SOLEY



- Presidente de la Generalitat de Catalunya encabezando la lista de la coalición Convergencia y Unión (CIU) desde 1980 hasta 2003.
- Licenciado en medicina.
- Activista en la lucha contra el franquismo, motivo por el cual fue encarcelado durante dos años (1960-1962)
- Fundador, en 1974, de Convergencia Democrática de Catalunya, partido del que todavía es presidente.
- Diputado en Madrid en 1977 y 1979. Un año más tarde dimitió para poderse presentar en las elecciones al Parlamento de Cataluña. Ese año fue escogido presidente de la Generalitat.
- Presidente de la Asamblea de Regiones de Europa desde 1992 hasta 1996.
- Algunas de sus obras más conocidas son *Fer poble, fer Catalunya* (en la clandestinidad); *Des dels turons a l'altra banda del riu*, (1978); *Construir Catalunya* (1979); *Als joves de Catalunya* (1988); *La força serena i constructiva de Catalunya* (1991).

Señor presidente, señor síndic, señoras y señores diputados, autoridades. En primer lugar me quería congratular del hecho de que se haga esta celebración: me parece muy oportuna. En segundo lugar, quería agradecer que se me haya pedido que dirija estas palabras; agradecer a medias porque, de hecho, no soy un especialista en este tema, aunque, durante diecinueve años, desde marzo de 1984 hasta diciembre de 2003, tuve relación y, por tanto, en este sentido sí que lo conozco. Quizá desde el punto de vista de la teoría, de lo que el Síndic de Greuges es o de lo que los ombudsmen son, seguramente otra persona lo haría mejor que yo. Imagino que por el papel institucional que jugué durante muchos años y, precisamente, en relación con el Síndic, se pensó que sería apropiado que les dedicara unas palabras; en todo caso no me atreví a decir que no.

Quiero felicitar a la institución del Síndic y a toda la gente que ha trabajado. Afortunadamente, lo puedo hacer en presencia de la persona que ante-

riormente ocupó el cargo de síndic, Antón Cañellas y también me gusta poder contar con la presencia de la viuda del señor Rahola.

Además de felicitarles por el buen trabajo que han hecho dentro de Cataluña, también querría hacerlo por el trabajo que han hecho en el ámbito internacional. Hace unos días comenté con el señor Ribó que, que justamente ahora, en el momento en que se analizan todos los aspectos, pongamos por caso, del inicio de las conversaciones con Turquía de cara a la entrada en la Unión Europea, una de las gestiones que se quiso hacer fue, precisamente, la de promover el contacto de algunos ombudsmen: el *Médiateur* francés, el sueco, el finlandés y el catalán, con su equivalente turco.

Recuerdo como el señor Cañellas me vino a ver diversas veces acompañado de alguno de los ombudsmen más prestigiosos, del finlandés, del sueco, del danés y que todos hablaban muy bien y

de una forma muy justificada de la institución del Síndic de Greuges.

En mi contacto con la población en general, teniendo en cuenta que muchas veces venía gente quejándose de diversas cuestiones, no he escuchado demasiadas quejas del Síndic de Greuges. Todo lo contrario, siempre he oído hablar bien a la gente. El Síndic sería fácil de criticar, no porque lo haga mal, sino porque las personas a veces vienen a buscar solución a problemas que no la tienen o que, sencillamente, no se pueden resolver de la manera que ellos querrían.

Creo que, al menos, la gente tiene la sensación de que esta institución es fundamental en la vida y fundamental en la democracia. Sin ir más lejos, en la vida, lo realmente importante es que las personas tengan la sensación de que alguien se ocupa de ellas, que tengan la sensación de que se les tiene en cuenta. Pero insisto, el trabajo del Síndic no es fácil porque se pueden encontrar muchos motivos de insatisfacción, tanto en la cotidianidad como en la relación con la Administración. La vida moderna es difícil y por eso se necesita una administración compleja, además es necesario que, día tras día, los ciudadanos, los partidos políticos y el Parlamento compliquen a la Administración todavía más de acuerdo a sus necesidades. Pero hay que tener presente que, a veces, nosotros mismos nos podemos exceder en esta tarea. A veces reglamentamos más de la cuenta

Podemos encontrarnos en una situación en que aquello que se hace para proteger al ciudadano se vuelva, en un momento dado, en contra suya. Por ejemplo, antes de hacer una carretera, una de las principales reclamaciones ciudadanas es la de tomar diversas medidas de garantía. Pero puede pasar que cuando una comarca, un pueblo o una ciudad, quiere una carretera deprisa, dicha exigencia de garantía provoque, finalmente, que los habitantes de aquella región se acaben enfadando y reclamen: “¡parece mentira, esta Administración, que es tan detallista y que es tan exigente!” Esa es una de las contradicciones en las que nos movemos los políticos y en la que se mueve el Síndic.

La confrontación constante entre los intereses particulares y los generales es otro de los motivos que ocasiona sensación de incomodidad o insatisfacción a los ciudadanos. Muchas veces el interés general atenta contra los intereses particulares. Pero la gente no siempre es capaz de aceptar aquello que le perjudica; no siempre se puede admitir cómodamente que aquello sea una cosa necesaria o que se deba hacer.

Algunas veces las injusticias son culpa de la Administración y otras de la propia sociedad. De la

misma manera encontramos injusticias legales; las leyes, frecuentemente, son un arma de doble filo, es decir, te protegen en un momento dado pero te pueden agredir al día siguiente. Por ejemplo, cuando el Síndic de Greuges dice: “Esta queja se resolvería si se hiciera tal cosa”, y la Generalitat responde: “No lo podemos hacer porque va en contra de la ley”. El Síndic lo acepta, pero tiene la capacidad de sugerir que se cambie la ley. En todo caso, quien seguro que lo sugiere es la persona que se queja.

Si cambiamos la ley, esta misma, modificada, podrá ofender a la misma persona que se había quejado, o quizá a otra. Todo el mundo quiere que la ley sea sencilla, sin complicaciones, con plazos cortos cuando se trata, por ejemplo, de que te hagan llegar la carretera a tu pueblo o a tu ciudad, pero, naturalmente, cuando eso se simplifica y se agiliza, no se tienen en cuenta tantos detalles y, por tanto, no se es tan garantista. Entonces, si resulta que la carretera pasa por su campo o cerca de su casa, sí pedirá una ley más exigente. Por consiguiente, la complejidad recae plenamente sobre el Síndic de Greuges ya que ha de enfrentarse al sacrificio de los intereses particulares a favor de los generales, así como a las injusticias o a las faltas de equidad que puede haber. No siempre son del todo evitables.

A pesar de eso el balance es muy positivo y nuevamente querría felicitar a los que hasta ahora habían llevado el Síndic y, especialmente a los síndics Cañellas y Rahola y a todos los que han ayudado.

Desde el momento de la restitución de la autonomía hubo, por parte de todos los partidos políticos, la voluntad de crear este organismo, el Síndic de Greuges. En primer lugar, porque todos nosotros habíamos bebido de los modelos democráticos europeos, y en todos ellos se hacía un esfuerzo de compensación entre el Parlamento y el ejecutivo, para no caer en un ejecutivo muy poderoso y un Parlamento muy débil o, al revés, en un régimen muy parlamentarista, con un ejecutivo con poca capacidad de acción. Pero, al mismo tiempo, suponiendo que se consiguiera este equilibrio, también todas las democracias europeas habían entendido que se tenían que introducir algunos elementos que permitieran evitar que se produjeran perjuicios.

El modelo escandinavo fue el que llamó más la atención, por una razón muy sencilla: fueron los primeros países que tuvieron ombudsman. Aunque, a parte del sueco y del finlandés, hubo otros: el británico, el francés y el de Nueva Zelanda.

Querría hacer notar sólo que el nombre que tiene el síndic de greuges francés es *le Médiateur*, el

mediador; con lo cual ya se pone de manifiesto que una de las tareas que puede tener un síndic de greuges, precisamente, es la de hacer de mediador. El primer ombudsman aparece en Suecia, en 1809; después surge en Dinamarca, en los años cincuenta. Y yo recuerdo que -cuando ya había ido un par de veces a Suecia, en los años setenta, época todavía de Franco, porque me interesaba ver como funcionaba aquel modelo-, una de las cosas que la gente del instituto sueco subrayaba con gran orgullo era concretamente esta institución.

El primer ombudsman se creó en 1809 en Suecia, en una época de crisis institucional, política y nacional. El país escandinavo vivía una situación difícil porque acababa de perder a Finlandia, que quedó en poder de los rusos; la situación era crítica y para solucionarla fueron a buscar al general de Napoleón, Bernardotte, y le ofrecieron la posibilidad de ser rey en un futuro.

Bernadotte les hizo un diagnóstico interesante: “nuestro país tiene un régimen muy autoritario y así no vamos a ninguna parte; lo hemos de flexibilizar, hemos de introducir márgenes de libertad.” No olviden que Bernadotte, aunque aspiraba a ser rey, era un hijo de la Revolución Francesa y, por tanto, era partidario de sus ideas básicas. Dijo: “Esto ha de cambiar”. Y entre otras cosas introdujo la figura del Síndic de Greuges o del ombudsman, que en realidad sirvió para acabar con la confrontación entre el Parlamento y el ejecutivo, para controlar a la Administración en general y, en menor grado, para atender quejas concretas.

Permítanme introducir un elemento de distensión y que les explique otra cosa de Bernadotte que no tiene nada que ver con el Síndic; en este mismo conjunto del diagnóstico que él hace: “Hemos de construir una sociedad menos autoritaria, más liberal, con ombudsman, en la que el Parlamento tenga más poder”. Cuando le dicen “Además queremos reconquistar Finlandia”, Bernardotte contesta: “Olvídense, se acabó. Nosotros los suecos, no nos podemos enfrentar a Rusia porque perderíamos siempre. Ya ha pasado la época en que lo podíamos hacer. Finlandia está perdida. Como los daneses han cometido la imprudencia de aliarse con Napoleón y éste acabará perdiendo, vayamos a la batalla de Leipzig contra él. Yo llevaré unos cuantos suecos a la guerra y como Dinamarca quedará menguada nosotros aprovecharemos para conquistar Noruega. Y como, además, al otro lado de Noruega sólo hay mar, podríamos tomarla con tranquilidad”.

Y, evidentemente, marchó a la batalla de Leipzig donde Napoleón perdió y, cuando los ejércitos aliados partieron a Francia, los dejó para ocupar Dinamarca y les acabó quitando Noruega.

Esto me recuerda a lo que hizo Jaume I. A Jaume I, un día, en el año 1229, se le presentaron varios nobles occitanos que se quejaron de la pérdida de sus tierras en Tolosa después de las batallas de Muret, con Simó de Montfort, los croatas y el rey de Francia. Los nobles pedían la ayuda del rey de Aragón para reconquistar esas tierras. Jaume I les pidió que se olvidaran, que había aparecido en el norte una gran potencia, la monarquía francesa, a la que no se podrían enfrentar más. Así que los animó a conquistar Mallorca. Les invitó a acompañarlo y les aseguró que allí les reestablecería todo lo que habían perdido, concretamente Tolosa.

El primer ombudsman se creó en Suecia, después en Noruega y más tarde el de Gran Bretaña y Francia. Ninguno de ellos es exactamente igual, pero todos tienen el común la existencia de un vínculo con el Parlamento y el control de la Administración; también, pese a que en Suecia inicialmente no era así, el estudio y el seguimiento de los casos particulares muy centrados en la defensa de los derechos de las personas. La función de mediación se introdujo más tarde.

Ahora podríamos hablar de cómo en la primera legislatura del Parlamento de Cataluña quisimos crear, no únicamente por mimetismo, el Síndic de Greuges. Teníamos un modelo que existía en todos los países democráticos europeos o, al menos, en su gran mayoría, pero, además, nosotros teníamos la ilusión legítima y acertada de construir una realidad autonómica, un gobierno de Cataluña, con una estructura institucional propia muy densa. Por lo tanto, entendimos que esta institución, que venía a ser una especie de correctivo para los errores que pudiera tener el Parlamento o el ejecutivo, debíamos tenerla. Y, naturalmente, como consecuencia de ello, Cataluña obtuvo en ese momento el liderazgo de la creación del primer Síndic de Greuges, a través de los respectivos parlamentos en el conjunto de las comunidades autónomas españolas.

Nosotros siempre hemos querido dar una cierta disposición de estado a la estructura institucional catalana y que no fuera únicamente un poder pobre y delegado, en cuanto al contenido y a la capacidad de incidencia sobre la población. De acuerdo con esto era lógico que quisiéramos tener el Síndic de Greuges. Una institución que, en teoría, algunos podrían tildar de innecesaria, sobre todo, en los casos en los que los ciudadanos se sienten maltratados. A veces, hay gente que dice que para eso está la justicia. Sí, la Administración de justicia es la otra gran defensa que tiene el ciudadano. Pero si sólo existiera la Administración de Justicia muchas de las cosas que se plantean a el Síndic de Greuges, no podrían ser atendidas o serían atendidas con tanta distancia en el tiempo que resultaría absolutamente inútil.

Lo que se pretende con esto es mostrar que la conciencia que tenemos todos del abuso es, prácticamente, imposible de evitar, por más que se tenga una Administración, eficiente y honesta que se preocupe por la gente. Unas veces de forma voluntaria y otras no o simplemente por la fuerza de las cosas, por la realidad. El abuso o lo que podríamos llamar injusticia, no en el sentido estrictamente legal sino en el vital, de realidad humana, se instalan en la sociedad; es decir, la injusticia y el abuso pasan por debajo de la puerta aunque la cierres democráticamente muy bien.

En nuestra sociedad se crean muchas situaciones esencialmente injustas; por ejemplo, la marginalidad es un tema que no podemos evitar y que, evidentemente debemos combatir pero no estamos nada seguros de que lo podamos impedir totalmente. Por eso conviene que haya instrumentos que dediquen una especial atención a fenómenos como este.

También les querría decir, en esta línea de por qué nos planteamos tan deprisa este tema -primero para crear un tejido institucional, denso, concentrado y muy garantizador; segundo, por eso de que nadie es capaz de afirmar que no se producirá un abuso bajo su gobierno- que éste ya fue un motivo de discusión con el Gobierno de Madrid y con los partidos políticos españoles en la época de la Constitución, en la época del Estatuto y durante nuestra primera legislatura de la Generalitat. Algunos partidos pretendían que básicamente hubiera un defensor, El Defensor del Pueblo y que éste, en contacto con los respectivos parlamentos autonómicos, fuera el único que garantizara la defensa de los derechos ciudadanos

A esto nos opusimos, con éxito y de una manera muy razonable, porque la mayoría de quejas se dirigen al Gobierno, precisamente, las que hacen referencia a sanidad, enseñanza, servicios sociales e, incluso, podríamos añadir como cuarto gran motivo de quejas en bloque, la Administración de Justicia. Estos son campos en los que la competencia del Gobierno y del Parlamento de Cataluña resultan muy importantes; o sea que se trataba de hacer una vuelta innecesaria que, además, nos quitaba competencias. Era también una vuelta innecesaria tener que pasar por el *Defensor del Pueblo*.

Esto se admitió y, por tanto, se pudo constituir el Síndic de Greuges de una manera, en sus planteamientos, muy positiva, que después ha sido bien utilizada, básicamente, en lo que respecta a la defensa de los derechos de las personas, en la mediación, en el control de la administración y en la promoción de iniciativas para mejorarla desde el punto de vista del funcionamiento: "Entendemos que tardan tanto en contestar porque tienen

mucho trabajo, ya que nosotros mismos hemos la hemos complicado; de todos modos quizá se podría hacer otra manera". Y en todo caso empujar o presionar para que no haya retrasos superiores a lo admisible.

En lo que respecta a la promoción de las sugerencias o iniciativas para mejorar la Administración se podría pedir que el Síndic cambiara la ley. Esto naturalmente no es una decisión que corresponda en absoluto al Síndic. A ésta le corresponde sugerir, llevarlo a cabo depende del Parlamento. Y cuando nos referimos al Parlamento queremos decir que, en última instancia, si vamos a buscar al último responsable encontraremos a los partidos políticos que lo integran.

Las misiones del Síndic de Greuges tienen dos grandes ámbitos: el control y la colaboración con la Administración. Pero también se puede decir que hay dos grandes bloques: uno formado por los casos particulares y el otro se refiere al funcionamiento de la Administración; se trata de dos cosas relacionadas, que tienen puntos de contacto. En el estudio de tantos y tantos casos particulares, he tenido la tentación de hacer alguna travesura en mi discurso de hoy, además de la de Bernadotte y Jaume I, y esto me lleva a no atreverme a leer el Informe al Parlamento del año pasado, de 2003. Leyendo el Informe uno se da cuenta de dónde están los problemas; problemas que no se pueden resolver sólo con leyes. Por eso tiene que haber un Síndic de Greuges. Por ejemplo, en un momento dado, en un piso de Adigsa hay goteras, se trata de un problema que afecta a la gente. Adigsa tarda en responder y el que tiene las goteras se pone nervioso, entonces pretende forzar que le arreglen el problema y se dirige al Síndic de Greuges; éste avisa al Departamento, a Adigsa y entonces se lo arreglan. En este caso concretamente fue así.

Imagínense lo que representa para un ciudadano un plan urbanístico. Nosotros no conocemos el punto en que el señor del lápiz dice que esto de aquí está destinado a la construcción de pisos y aquello de allí es rústico. La gente no siempre lo acepta tranquilamente y quiere que se lo expliquen bien, y por eso se lo han de explicar bien. I tienen razón.

Por ejemplo, una de las cosas que el Síndic tuvo que afrontar el año pasado fue el elevado número de personal no fijo del Instituto Catalán de Salud; es decir la existencia de una gran cantidad de interinos. Esto - que alguien puede usar en términos críticos contra mi Gobierno- sí es un problema. Llega un momento en que la gente se queja de que no le hacen caso, pero quizá no les hagan caso porque no se puede o porque realmente la regulación del sistema administrativo no lo permite.

La lectura del Informe te pone tan en contacto con la realidad cotidiana que es una cosa que merece la pena hacer. El Síndic de Greuges se convierte así, en un observatorio muy cualificado de la realidad social.

Esta es una tarea que puede decir que ha hecho bien y hoy es el día de celebrarlo subrayando precisamente esta eficacia.

Y ahora, ¿qué? Ya no me corresponde entrar en este terreno, porque de hecho estoy retirado. En diversas ocasiones he escuchado hablar de que, por ejemplo, se debería incrementar la accesibilidad del Síndic de Greuges, es decir, que no sólo sea sencillo llegar hasta él, sino que también se le puedan plantear temas. He oído plantear la cuestión de si esta institución debería poder poner recursos de inconstitucionalidad; si debería ser de consulta obligada antes, incluso, que las leyes; o de si puede sugerir que haya una promoción de reformas normativas. Yo, con toda sinceridad, he de decir que en estas líneas no me sentiría identificado.

Siempre decimos que “El Síndic de Greuges sirve para defender al ciudadano, a la sociedad, y a todos del abuso y la arbitrariedad” Yo sugiero que se estudie también si esta institución no debería ser también un instrumento de defensa del ejecutivo. Ya sé que eso no se suele decir, yo creo que ha ido muy bien que durante todos estos años de funcionamiento de la Generalitat, de la autonomía, no haya habido un clima de enfrentamiento entre el Síndic, ejecutivo y Parlamento. Esto posiblemente se ha debido a que todos juntos hemos procurado que fuera así. Tengo la satisfacción de decir que en este informe de 2003 hubo sesenta y siete casos en los que el Síndic consideró que había habido falta de colaboración por parte de la institución que sea; Y yo, como antiguo presidente del Gobierno de la Generalitat, estoy contento de poder decir que de esos sesenta y siete sólo cuatro son atribuibles al Gobierno de la Generalitat. En otros son atribuibles a otras instituciones que merecería la pena que lo miraran, puesto que el Síndic ha de ser siempre puntualmente atendido. Después se pueden resolver o no las cosas; muchas veces no tienen solución, pero la atención debe existir.

Aunque no ha habido tensión entre el ejecutivo y el Síndic, sino todo lo contrario, pienso que esta idea de ser defensor, refiriéndome al ejecutivo, pese a que puede parecer sorprendente, también conviene que exista. Vigilando al ejecutivo hay muchas cosas que además deben estar. No les niego que, por experiencia vital y por lo que pensaba mucho antes de ser presidente de la Generalitat, siempre he creído que era importante que el ejecutivo no quedase disminuido. Control hay, sí, está el Parlamento, está la justicia, está el Consejo

Consultivo para según qué, está la Sindicatura de Cuentas o la Comisión Jurídica Asesora. También están los medios de comunicación que ejercen un control muy fuerte sobre el ejecutivo.

Una de las reivindicaciones que el Síndic de Greuges hace para poder ser eficaz es la publicidad, es decir poder, en un momento determinado, dar a conocer sus conclusiones, y, para comenzar, publica este libro todos los años. Pero sin ir más lejos, durante el año hay muchos momentos en que determinados casos llegan a la prensa y esta conjunción que se da entre medios y Síndic ejerce una presión muy fuerte sobre el ejecutivo.

Todas estas cosas existen y, sobre todo, en un país como el nuestro, en el que el poder político es limitado; debe haber un Parlamento, debe haber síndics, pero hemos de procurar que el ejecutivo no quede demasiado disminuido. Y como ahora no soy presidente de la Generalitat y, por tanto, ahora no soy ejecutivo, si hago una defensa de éste no es *pro domo mea*, no es a mi favor, sino a favor de lo que creo que conviene que sea la estructura de poder en Cataluña: con todos los controles que se quieran del Parlamento del Síndic, del Consejo, de la prensa o de los sindicatos; pero teniendo en cuenta que llegar a un punto en que el ejecutivo quede muy condicionado, en un país como el nuestro que tiene una limitación de poder político, no sería bueno.

Por tanto yo sugiero, de la misma manera que el Síndic ha de ser vigilante y, si hace falta, exigente con el ejecutivo o con el Parlamento y los ayuntamientos, que también colabore con las administraciones y con el ejecutivo y no solamente indique el camino que deben seguir, sino que haga entender a la gente que, a veces, se piden cosas que no pueden ser. Y, en todo caso, si el Gobierno o el ayuntamiento que sea fija los límites, entonces la pedagogía vendrá por parte del Gobierno o del ayuntamiento en cuestión, pero también del Síndic.

Finalmente, el objetivo de la política, para ir bien, sería ayudar a que la gente fuera feliz. Que conste que yo no creo en aquello del derecho a la felicidad como norma constitucional, eso depende de muchas otras cosas y lo digo porque últimamente se habla de ello. Me parece que no podemos garantizar que la gente sea feliz; no lo podemos asegurar porque no es nuestro trabajo. Sin embargo, sí es tarea nuestra la de hacer que aquellos obstáculos que pueda haber en la vida de alguien y dificulten que haga lo necesario para ser feliz, sean suprimidos. Y que los hechos de injusticia y de abuso que como decía antes pasan por debajo de la puerta por mucho que tratemos de cerrarla, también puedan ser previstos. Pero, finalmente, la felicidad se la busca cada uno. Ahora, este esfuerzo lo hemos

de hacer y en este sentido el Síndic de Greuges es una herramienta muy importante.

Creo que durante los próximos años su doctrina, la mentalidad que inspira, podrá ser útil en algunas discusiones importantes: cosas que no se dirimirán exactamente en la mesa de esta institución, la doctrina, esta idea de que las cosas funcionen, de que la justicia prevalezca más allá del derecho.

En *El mercader de Venecia* de Shakespeare hay un juicio; y de acuerdo con el contrato que el mercader firma le deben extraer un kilo de carne. El contrato se debe respetar. Y entonces el abogado que defensa el mercader usa un gran argumento. Le dice: “Es de justicia que me den un quilo de carne de este hombre y que, por tanto, lo maten. Es de justicia, lo dice el papel”. Y entonces el abogado le dice: “Sólo con la justicia ninguno de nosotros se salvaría”.

Por tanto, muchas veces no sólo hemos de aplicar estrictamente lo que dice la ley sino que debemos mirar cómo ésta se puede aplicar de una manera que haga que se arreglen lo antes posible, pongamos por caso, desde las goteras de aquella casa, hasta el desahucio de aquella familia, procurando que haya mecanismos para humanizar la situación. Creo que esto es muy importante porque en el futuro se producirá una gran discusión teórica sobre derechos y deberes, sobre el equilibrio que debe haber entre la eficacia del Gobierno y la credibilidad de los políticos donde todas estas cosas se deberán analizar en profundidad.

Una vez uno de los síndics de otro país me dijo: “A veces me quedo sorprendido de alguna de las cosas que se plantean en vuestro Síndic de Greu-

ges, sobretodo si comparamos el nivel de actitud de protesta de la población”. Aquellos días se había producido una protesta concreta que él encontraba absolutamente incomprensible. Añadió: “Esto, evidentemente, en nuestra casa no sucede. Pero es que seguramente nosotros tenemos una tradición democrática más larga que ustedes, no en el sentido de que se haya aplicado la democracia, sino en el sentido de que cuando el ejecutivo, el Parlamento o un ayuntamiento dice una cosa, la gente en nuestra casa se la cree más que cuando esto mismo se dice aquí, porque a ustedes les falta tradición, experiencia y, en un cierto sentido, credibilidad “.

Acerca de los políticos en general, los políticos de Gobierno y los políticos de la oposición me dijo: “Tampoco no acabo de entender este tipo de utilización sistemática y partidista que en su país se hace desde la oposición de cualquier problema saltándose las normas básicas del interés general”.

Todo esto es un problema de maduración, y no de maduración de la democracia en el sentido casi mecánico de la palabra. Una democracia sin respeto por las formas no es posible, pero sí la idea de democracia en el sentido de vivencia muy profunda, y de tener bien presente que, finalmente, se ha hecho para que la gente sea respetada y para que los obstáculos que pueda encontrar en su propio desarrollo sean suprimidos.

Este es el trabajo que durante veinte años habéis hecho vosotros: me dirijo muy especialmente ahora al síndic Cañellas, a lo que hizo tu predecesor, Rahola, y que estoy convencido que actualmente con el nuevo síndic Ribó continuará haciendo la institución del Síndic de Greuges.

2. DISCURSO INAUGURAL

RAFAEL RIBÓ MASSÓ



- Síndic de greuges de Catalunya desde el 1 de julio de 2004.
- Licenciado en Ciencias Económicas y en Derecho por la Universidad de Barcelona.
- Doctor en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales por la misma Universidad y Master of Arts in Political Science per The New School for Social Research de Nova York.
- Profesor titular de Ciencia Política y Administración; ejerció la docencia desde 1970 en la Universidad de Barcelona, la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Pompeu Fabra, The American College y The New School for Social Research hasta su nombramiento como síndic.
- Diputado en el Parlamento de Cataluña desde 1980 hasta 2001; diputado en el Congreso de los Diputados desde 1993 hasta 1995; y presidente de Iniciativa por Cataluña desde 1987 hasta 2000.
- Desde 2001 es el presidente del Patronato de la Fundación Ulls del Món (Ojos del Mundo).

Es un gran honor poder celebrar los veinte años del Síndic de Greuges. Si lo comparamos con los dos siglos de ombudsman sueco, evidentemente, nos quedamos cortos. Nosotros pensamos que sería bueno celebrarlo con la máxima solemnidad y, en este sentido, agradezco mucho al señor Pujol que aceptase mi propuesta de ser él, que fue presidente de este país durante veintitrés años, quien diera la conferencia inaugural de estas jornadas. En el mes de junio de 2005 queremos realizar, también, unas jornadas de debate sobre los problemas que significan hoy los derechos y las libertades y su garantía en el marco de la Constitución y los diversos estatutos con los defensores del resto del Estado español y concluirlo en otoño con la presencia de los defensores del resto del mundo, especialmente europeos, para aprender sobre las novedades que se plantean en el mundo del *ombudsman*.

Se cumplen veinte años de una ley que comenzó, a la práctica, con una primera queja: una anciana angustiada, planteó al señor Rahola la necesidad de que su pensión del SOVI fuera compatible con la de viudedad. Desafortunadamente, el problema

no se pudo resolver y produjo lo que, en ocasiones, se da en el Síndic, una sensación de frustración y de no poder solucionar lo que la ciudadanía plantea. He de decir que la mayoría de las veces la Administración ha ido aceptando recomendaciones y sugerencias de los síndics de greuges, siempre, por descontado, al servicio de los ciudadanos.

En 1977, en el parador de Cardona, al lado de la colegiata, unos cuantos, contagiados por el Congreso de Cultura Catalana elaboramos las bases de la autonomía de Cataluña. Allí el señor Ismael Pitarch nos propuso que este cargo se conociera como Síndic de Greuges; “Síndic” por el nombre histórico que todavía se usa en el caso de los alcaldes de Andorra y “Greuges” por el *proveedor de agravios* (*proveïdor de greuges*) que existía en la Cataluña medieval. A partir de entonces comenzó un itinerario que ha pasado por el Estatut, por la Ley y que ha pasado por dos grandes síndics, Frederic Rahola y Anton Cañellas.

Frederic Rahola era una persona eminentemente republicana, que había estudiado en la escuela de

la Mancomunidad; que durante la República y la guerra trabajó en el Departamento de Finanzas y, más tarde, en el de Gobernación, muy cercano a Josep Tarradellas que conoció su exilio en prisión. Años después, Rahola se convertiría en el brazo derecho del futuro presidente Josep Tarradellas, ya de vuelta del exilio, siendo su primer delegado en el interior de Cataluña y, más tarde consejero de Presidencia y de Gobernación. A él le tocó (y lo hizo con mucho acierto) poner en marcha esta institución y por eso hoy lo queremos homenajear. Él fue el pionero que, junto a una secretaria y alguna persona más que está aquí presente, comenzó su labor en un despacho de este edificio, después se mudó a un piso de la Diagonal y, más tarde, al Palacio del Marqués de Alfarrás. El gran historiador Josep Rahola decía irònicament que esta casa: “*es una fachada, le falta fondo*” y desde aquí supo reforzar a la institución hasta que el edificio se hizo pequeño. Rahola muere en el año 1992 y es sucedido por por Antón Cañellas, también una persona con una gran trayectoria política y democrática que luchaba desde la clandestinidad y en contra del franquismo, desde Unión Democrática de Cataluña y desde la Asociación de Amigos de Naciones Unidas; luchaba, como muchos otros, para que se respetasen los pactos internacionales sobre derechos humanos, en el Consejo de Fuerzas Políticas o, incluso, en las negociaciones con el presidente Suárez en una comisión restringida decisiva para la consecución de la Constitución y el Estatuto.

Tomó posesión del cargo de síndic de greuges para consolidar la institución, para hacerla crecer dotándola de nuevos medios y para darle también una proyección internacional, tanto en el campo de las relaciones como en el campo de la cooperación. Hoy estamos trabajando para que haya defensores en los Balcanes, para que en aquellas frágiles democracias se garanticen los derechos y para que se produzcan encuentros como los que se celebraron en el mes de julio en Barcelona en el marco del foro de ombudsman regionales de toda Europa.

Junto a estas dos personalidades, también quería citar a quienes los acompañaron en esta difícil tarea: el señor Giné, el señor Rogent, el señor Bartlett y el señor Cots. Adjuntos que hicieron mucho para que esta institución llegara donde hoy se encuentra.

Tenemos grandes retos para el futuro. Hace unas horas estaba en Estambul en unas jornadas para ayudar a Turquía a cumplir las garantías democráticas, en este caso en el campo de los ombudsman y de la supervisión de los derechos. Hemos trabajado con el ministro de Justicia turco, con el Consejo de Estado, con muchos parlamentarios y también hemos tenido la ocasión, además de llevar a

cabo esta labor tan importante y difícil, de poder trabajar con el *Médiateur de la République*, con el *Chief Ombudsman de Suecia*, con uno de los tres ombudsman de Austria, con el Ombudsman flamenco de Bélgica o con el Ombudsman griego.

Hay un gran camino por recorrer y un gran bagaje que aprender; las instituciones más cuidadosas han de tratar sus temas de la manera más delicada posible, se han de tomar con mayor detenimiento aquellas cuestiones que son de una enorme trascendencia o capacidad polémica: el afán de colaborar con las administraciones, de buscar siempre una propuesta, de solucionar problemas, el afán de modernizar y controlar a las administraciones, de controlarlas y, sobre todo, la necesidad de una gran pedagogía de los derechos. Esto en Cataluña sería relativamente fácil de hacer porque contamos con la predisposición del tejido social. Si la primera queja procedía de una mujer angustiada por el SOVI, la última, de hace unas pocas horas, giraba en torno a lo que puede estar sucediendo en el centro de internamiento de la Verneda donde esta tarde habrá una actuación del Síndic de Greuges.

Queríamos situar a la institución, tanto como fuera posible, en primera línea y les puedo decir que estoy muy orgulloso de la gente que ha aceptado trabajar en esta travesía: Laura Díez, como adjunta al síndic, Jaume Funes, como adjunto para los derechos de la infancia, María Jesús Larios, Ignasi Garcia Clavel, Matias Vives o María Antònia Viedma como coordinadores; de todos los asesores y asesoras del Síndic; de todo el personal administrativo; y de todos los que han ido configurando un gran bagaje de tratamiento muy serio y riguroso de las quejas que llegan a aquella institución. A todos les estoy muy agradecido, entre otros motivos, porque con muy pocos medios y con una gran presión física están dando un alto resultado. En todos estos años se han atendido 61.683 actuaciones y se han realizado 1.079 actuaciones de oficio. Si en el año 1984 había 606 quejas, ahora estamos cerca de superar las 5.000.

Nosotros queríamos defender a las personas activando todos los mecanismos que se nos ponen en las manos: la presentación de la queja, la actuación de oficio, la propuesta de modificación normativa i la pedagogía. Por eso también les puedo decir que las diputadas y los diputados que forman parte de la Comisión del Síndic de Greuges de este Parlamento nos han recibido con una gran disponibilidad. Queríamos que Cataluña participase en todos los escalones y, en la medida de sus competencias, en esta tarea: en el Consejo de Europa, en temas como el que he citado anteriormente de los Balcanes, en la Unión Europea, en el Defensor del Pueblo, en todos los defensores autonómicos que existen, desde el más antiguo, el Defensor del Pueblo Anda-

luz, al más reciente, pero también en esta relativa novedad en la que he depositado muchas esperanzas: en los defensores locales. El 20 de diciembre firmaremos con ellos un convenio de estrecha colaboración para que el ciudadano salga beneficiado; para ir en contra de un recorte de competencias y pasar a una gran red de garantías y de supervisión de los derechos y por eso es una gran noticia para nosotros que fuera elegida síndica de greuges de Barcelona, la señora Pilar Malla, con quien espero colaborar muy a fondo.

Les garantizo que todos haremos honor a esta tradición que hoy conmemoramos y a la anterior; por la tradición que tiene Cataluña de muchas luchas, muchos movimientos, muchas asociaciones y organizaciones a favor de las libertades. Aquí tenemos caras bastante conocidas de las que, en circunstancias muy difíciles y desde posiciones no partidistas, lucharon por las libertades en Cataluña, pero obviamente haremos honor a la tradición de nuestros predecesores y haremos honor al encargo recibido desde el Parlamento de Cataluña.

**II. SEGUNDAS JORNADAS:
“NUEVOS CIUDADANOS,
NUEVAS REALIDADES,
NUEVOS RETOS PARA LOS
DEFENSORES DE LAS
PERSONAS”**

INAUGURACIÓN

DISCURSO DE INAUGURACIÓN DEL 20 ANIVERSARIO DE LA LEY DEL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

RAFAEL RIBÓ MASSÓ

Bienvenidos a las segundas jornadas del vigésimo aniversario de la Ley del Síndic de Greuges de Catalunya. Quiero comenzar agradeciendo la presencia del señor Bargalló, el consejero primero de la Generalitat, dando las gracias al Parlamento por las facilidades que se nos han dado para celebrar estas segundas jornadas; especialmente a los diputados y diputadas de la Comisión del Síndic de Greuges, que han acordado moderar las diversas mesas redondas, a los síndics y síndicas locales que asisten y asistirán a nuestros trabajos y, muy especialmente a todas las defensoras y defensores autonómicos del resto del Estado español que están aquí presentes.

Yo soy el más novel de todos ellos y puedo aprender mucho de todo lo que han hecho ahora en el puesto de defensores de las personas. Y estoy convencido de que sus aportaciones a estas jornadas serán decisivas. De verdad que a todos vosotros y vosotras os quiero expresar un cordialísimo agradecimiento de lo que significa el desplazamiento a Barcelona, hacer un hueco en vuestras agendas, y poder colaborar en estas segundas jornadas del vigésimo aniversario de una institución que tiene ya años de existencia, pero que en lo que respecta al equipo que hoy nos toca dirigirla, puede ser algo muy trascendente el que reafirmemos los puentes de diálogo, de intercambio, y, con toda humildad, de aprendizaje por nuestra parte, de cosas como las que trataremos, que en algunos de vuestros casos lleváis desarrollando algún tiempo. O sea que muchísimas gracias. *Ararteko, ongi etorri. Zuek egindako lanetik asko ikastea espero dut eskarrik asko.* Y al valedor, cuando llegue, le diremos: “Benvido, espero aprender das súas experiencias lembrando dos nosos traballos conxuntos. Muito obrigado”.

Es una constante, en el Estado español y en Europa, que se consoliden los ombudsmen. Todo el mundo siempre se hace la pregunta de que para qué sirven los ombudsmen, de para qué servimos los defensores. Nadie pone en duda que se trata de un complemento importante de la defensa de los

derechos con otros mecanismos, empezando por el jurisdiccional, pero hemos querido expresamente en estas segundas jornadas, abordar un conjunto de problemas y de retos que todavía son más pedagógicos para poner en evidencia la importancia de las defensoras y los defensores.

Yo comencé el mandato de síndic subrayando, ante este Parlamento, que era muy importante que pusiéramos el acento en los derechos sociales, en los derechos menos garantizados por los ordenamientos, legales y constitucionales. Los derechos en que todavía, con motivo, encuentras respuestas de los gobernantes que dicen: “Depende de la consignación presupuestaria; serán reales si hay o no hay consignación presupuestaria.”

En estas jornadas hemos querido hacer hincapié en los nuevos retos que afrontamos como instituciones de ombudsman, y no quiero de ninguna manera, sustituir el papel de los diversos ponentes, pero recuerdo que hemos querido poner el acento en el fenómeno de la inmigración, una problemática que conlleva actividades muy importantes para las administraciones públicas pero también para los diversos defensores y defensoras; en lo que significa el hecho biológico de que la gente viva más tiempo, afortunadamente y pese a que lo llamemos de una manera posiblemente demasiado sencilla, “personas mayores”; y especialmente, en esta exclusión social transversal, estas nuevas formas de pobreza, que incluyen tanto a la inmigración como a las personas mayores, pero también a sectores jóvenes que, con características específicas, se nos presentan con problemáticas que sobresalen por encima de la imaginación de todos los guionistas de televisión de todos los seriales que podamos imaginar. La realidad siempre va por delante de lo que pueda ser la imaginación, de lo que sale en nuestras pantallas.

Y en estos nuevos retos hemos incluido dos cuestiones que nos han parecido de creciente importancia. Por una parte, el conjunto de servicios públi-

cos de interés general que se dejan en manos privadas y como pueden ser o no objeto de garantía y de control de las instituciones; y por la otra, el derecho al descanso, o sea, la problemática del ruido en nuestro hábitat ciudadano. Y se verá que hemos intentado combinar la vertiente teórica de los expertos que han investigado sobre estas materias y han publicado en las diversas ramas, con la vertiente práctica que habríamos de complementar con nuestras intervenciones los defensores que hacemos de relatores en las mesas redondas.

Yo quería acabar destacando la importancia de celebrar en Barcelona estas mesas redondas en un

momento en que creo que también los defensores podemos contribuir a subrayar la pluralidad del ordenamiento constitucional del Estado español. Lo hacemos en castellano, en gallego, en euskera o en catalán – valenciano. Se trata de un hecho clarísimo que en los tiempos que corren, no sólo por razones de forma sino también de contenido, pide un mayor respeto para esta pluralidad, como una dimensión más de la garantía de los derechos.

Y, en este sentido, acabaría diciendo que, por parte del síndic de greuges y de toda su gente, hay una gran voluntad de trabajo en común y de colaboración con todas y con todos vosotros.

DISCURSO DE INAUGURACIÓN DEL 20 ANIVERSARIO DE LA LEY DEL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

JOSEP BARGALLÓ VALLS



- Conseller primer de la Generalitat de Catalunya.
- Licenciado en Filología por la Universidad de Barcelona en Tarragona.
- Afiliado a ERC desde 1995. Secretario de Cultura, Educación y Sociedad de la Información de ERC desde 2001 hasta 2004.
- Profesor de secundaria desde 1981, catedrático de bachillerato desde 1982 y director del Instituto de Educación Secundaria Pons d'Icart de Tarragona. Desde 1981 está afiliado a la Unión Sindical de los Trabajadores de la Enseñanza de Cataluña (USTEC-STES).
- Diputado en el Parlamento de Cataluña desde 1992 hasta 2003 (IV, V y VI legislaturas), portavoz adjunto del grupo parlamentario de ERC y responsable de enseñanza, cultura y medios de comunicación.
- Concejel del Ayuntamiento de Torredembarra y vicepresidente coordinador de los Servicios a las Personas del Consejo Comarcal del Tarragonès.
- Consejero de Educación del Gobierno de la Generalitat desde diciembre de 2003 hasta febrero de 2004, momento en que es nombrado.

En primer lugar, en nombre del Gobierno de la Generalitat, en nombre del Gobierno de Cataluña, quiero expresar mi agradecimiento por haber sido invitado al acto de inauguración de estas jornadas organizadas con motivo del vigésimo aniversario de la aprobación de la Ley del Síndic de Greuges de Catalunya.

Las instituciones del ombudsman, del Defensor del Pueblo, del Diputado y del Procurador del Común, del *Ararteko*, del Justicia, del *Valedor do Pobo* o del Síndic de Greuges, se llamen como se llamen, tienen en algunos países de Europa precedentes históricos muy lejanos. En el caso de Cataluña, por ejemplo, se remontan a principios del siglo XV, cuando el rey Martín el Humano institucionalizó la figura de los jueces o provisosores de agravios, una institución que fue abolida, como el resto de instituciones nacionales catalanas, el año 1716 con el Decreto de Nueva Planta.

Asimismo, es en el marco de las democracias modernas donde se han desarrollado plenamente

y donde se han convertido en una pieza fundamental de nuestro sistema político, las figuras del Síndic de Greuges, del Defensor del Pueblo. Son un punto de apoyo seguro para el ciudadano, que puede acudir siempre que considere que han sido vulnerados o no suficientemente satisfechos sus derechos por parte de las administraciones públicas. Lo son también para los parlamentos, de los cuales suelen depender y a los cuales informan regularmente de sus actividades, proporcionándoles de esta manera un retrato directo y valiosísimo de los problemas sociales que hay que atender con más urgencia, así como de las deficiencias legales o administrativas que hay que corregir.

La institución del Síndic de Greuges es también una ayuda inestimable para el Gobierno y los aparatos administrativos que de él dependen, los cuales pueden hacer su trabajo con la tranquilidad de saber que hay alguien que vela por los intereses de los administrados, alguien que se ocupa de que les lleguen las demandas y las quejas justificadas de los ciudadanos y las ciudadanas; alguien, en defi-

nitiva, que trabaja sistemáticamente desde fuera del poder ejecutivo, en contacto con la sociedad y en complicidad con el poder legislativo y que trabaja a favor de mejorar la calidad de la financiación de la Administración, y también, por encima de todo, su sensibilidad, su calidad humana, su capacidad de comprensión y de atención hacia las personas.

La institución del Síndic de Greuges tiene una función básica que es su primera razón de ser. El artículo 1 de la Ley de 1984, que la estableció, la define así: “defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, cuya obligación es la de supervisar la actuación de la Administración pública de la Generalitat”. Esta supervisión se realiza, como precisa la Ley, investigando y resolviendo los expedientes iniciados de oficio y las quejas formuladas a petición de parte.

Ahora bien, la realización de esta función, que consiste en atender los casos particulares que se presenten, convierte al Síndic en una institución previsor, en un observatorio privilegiado para detectar las manifestaciones precoces de nuevos problemas de convivencia, nuevos colectivos con riesgo de exclusión social, nuevas necesidades que hay que atender o, como muy bien dice el título de estas jornadas, “nuevos ciudadanos, nuevas realidades, nuevos retos”.

Por eso mismo, la labor del Síndic ha de tener también necesariamente una dimensión reflexiva y de propuesta. Los informes anuales que presenta en el Parlament lo demuestran. Si miran el último,

presentado no hace mucho, correspondiente al año 2004, verán que no es una mera recopilación de datos, sino que contiene análisis y recomendaciones muy pertinentes de las cuales convendría que, tanto el Parlamento como el Gobierno de la Generalitat, tomaran buena nota.

Precisamente la temática de las jornadas que hoy inauguramos conecta con algunos de los temas en que el informe del Síndic de Greuges de 2004 ponía más énfasis: la inmigración; el envejecimiento de la población; las nuevas formas de regulación de los servicios públicos; las nuevas formas de pobreza y, finalmente, el derecho a un entorno saludable, en especial, el problema de la contaminación acústica.

Estoy seguro de que el intercambio de reflexiones entre los diversos expertos y entre los síndics o defensores de las diez comunidades autónomas del Estado español que disponen de esta institución constituirá una aportación de gran utilidad para todos.

Felicito, entonces, en nombre del Gobierno de la Generalitat, a la institución del Síndic por esta iniciativa, y a todos ustedes por participar. En nombre del Gobierno de la Generalitat, aprovecho la ocasión para agradecerles su labor de defensa de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos y las ciudadanas, que repercute en beneficio no sólo de éstos y éstas, sino también de las instituciones públicas.

Muchas gracias

1. EL IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN EN LA ACTUACIÓN DEL OMBUDSMAN

PONENCIA MARCO

1.1 EL IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN EN EL SÍNDIC Y EN EL RESTO DE DEFENSORES AUTONÓMICOS

ELISEO AJA FERNÁNDEZ



- Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona desde 1983.
- Director del Instituto de Derecho Público de Barcelona (IDP).
- Director del Informe de las comunidades autónomas, y autor de la “Valoración general” de cada volumen anual desde 1989 hasta 1998.
- Integrante de diversas comisiones asesoras de reformas constitucionales y legislativas, en materia de regionalización en Rumania, Colombia, Bolivia y Etiopía.
- Experto en la ponencia para la reforma constitucional del Senado (1995) y ante la subcomisión encargada de valorar las políticas públicas sobre la inmigración, de la Comisión de Justicia del Congreso (2001).
- Experto en diversas ocasiones en el Parlamento de Cataluña y a otras asambleas legislativas autonómicas.

El título de la ponencia, o de las sugerencias que se me encomiendan, es *el impacto de la inmigración en el Síndic en los demás defensores autonómicos*. Yo si pudiera lo haría al revés: impacto del Síndic y de los defensores en la inmigración. En todo caso, a mí me interesa más porque significa que el papel que cumplen los defensores es positivo.

La verdad es que si la inmigración impacta adecuadamente en el síndic, el papel de los Defensores, podrá ser positivo y eso repercutirá. Por tanto, no se trata de un juego de palabras.

En este plano de informalidad, déjenme también expresarles mi intuición respecto a cómo ha ido evolucionando el papel del Síndic. Ustedes saben que, en el fondo los jueces, por ejemplo, como máxima expresión de jurista, cuando formulan una sentencia lo hacen mediante unos métodos de interpretación, con toda una formalidad, pero en el fondo siempre hay una primera intuición: “El asunto va por aquí, tendría que enfocarse así”. Pues algo parecido me pasó a mí con el sín-

dic, y es muy curiosa la evolución que se ha producido.

En 1978, cuando algunos ya en aquella época estábamos discutiendo los papeles de la Constituyente, yo era enormemente escéptico respecto al Defensor del Pueblo, porque viendo cómo era el país en 1977, después de los cuarenta años anteriores, a mí me parecía que las quejas al Defensor del Pueblo podían ser algo así como la carta a los Reyes Magos. O sea, que si en este país no funciona casi nada, “¿para qué queremos un ombudsman? Eso está muy bien en Suecia, donde todo funciona y si hay algún pequeño defecto puede intervenir. Pero en este país, donde no funciona nada correctamente, vamos a poner un Defensor del Pueblo y va a ser algo similar a la carta a los Reyes Magos”.

Unos años más tarde cambié radicalmente de opinión, y no por casualidad, sino porque se había producido un recurso de inconstitucionalidad del Defensor del Pueblo, justamente, contra la Ley orgánica de extranjería. También con el informe

sobre la situación de las cárceles y el Defensor del Pueblo comenzaba a manifestar su actividad, muy positiva, dentro del sistema político y dentro del ordenamiento jurídico.

En los años siguientes, y más con la creación de los síndics, de los defensores autonómicos, se extiende enormemente entre la opinión pública el conocimiento de la función que deben cumplir, se conocen mejor las figuras, se empieza a entender la filosofía constitucional correcta o estatutaria de los defensores. Pero, en cambio, en estos últimos años se ha producido, al mismo tiempo, una pérdida de atención por parte de las demás instituciones. Es una sugerencia que lanzo sobre si la atención de los parlamentos y de los gobiernos es suficiente.

Si bien es cierto que existen relaciones formales, que se presentan informes anuales o informes extraordinarios; ¿se presta suficiente atención? Incluso, en la lógica preocupación de cualquiera que reflexiona sobre estos temas, me atrevo a plantear una última cuestión: ¿es posible formular unas líneas más claras para la actuación de los defensores? O sea, sus actuaciones, ¿son suficientemente eficaces?, ¿tienen que abarcarlo todo? En un tema como inmigración, donde casi podemos decir que estamos como en 1977, todos los problemas siguen abiertos, ¿de qué hablamos? ¿De superexplotación en el trabajo, de falta de viviendas, o de educación? ¿Por dónde empezamos?, ¿se tiene que tratar todo? ¿cuál es la línea para conseguir la máxima eficacia?

Para plantear la cuestión podríamos basarnos en dos grandes ejes: la inmigración y los defensores. De la inmigración y sus grandes rasgos, teóricamente, en este medio, conocemos lo esencial. ¿Cuáles son las causas y los efectos generales?

Sabemos que migran los más fuertes y, en ese sentido, producen una cierta sangría en los países de origen; pero al mismo tiempo esto significa un envío de remesas importante; sabemos también que llegan para quedarse, es el síndrome de Ulises: todo el mundo expresa que quiere regresar, pero la mayoría se quedan en Europa; que son fundamentales para nuestras economías, ya que necesitamos a los trabajadores extranjeros que llegan a nuestro país; que Europa será mestiza, y eso es así ya, y cada vez más; que la democracia es indivisible, hoy hay un grave déficit democrático, porque una parte muy importante de la población no son ciudadanos, pese a estar sometidos a las leyes y tener los mismos deberes que los demás. Sabemos, en lo esencial, que el fenómeno migratorio no tiene secretos.

También conocemos la naturaleza de los ombudsmen. A partir de la publicación del libro de la profesora Laura Díez, como mínimo, conocemos cómo

fue el paso de esta figura de los estados nórdicos, Dinamarca fundamentalmente, a España o a Portugal; el paso del control de la Administración al impulso de los derechos y todo el significado que ese proceso tiene.

Pero si unimos a la inmigración y a los defensores autonómicos comienzan a haber problemas, perdemos claridad. Esto pasa por dos cuestiones. En primer lugar, la relación entre el Defensor del Pueblo y los defensores autonómicos es un tema pendiente que creo que no se ha resuelto adecuadamente. Sabemos perfectamente que el artículo 54 de la Constitución no distingue competencias, no distingue administraciones, que serán supervisadas por unos o por otros, porque en el momento en que se elaboró la Constitución, seguramente, no se pensó que iba a haber Defensores autonómicos. Pero la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, la 3/81, y con más gravedad, la Ley de relaciones 36/85, no han resuelto el problema.

Recuerdo unas jornadas en las que intervine a finales de los años ochenta cuya conclusión, entonces, como mínimo, en un ámbito académico relativamente amplio fue: "Este es el típico problema de falta de definición del Estado autonómico. Por la forma cómo se ha construido el Estado autonómico quedan reductos donde no se definen los criterios básicos, y éste es uno de ellos. Tiene que producirse una división de competencias, porque no puede ser que unas mismas instituciones del Estado y de las comunidades autónomas intervengan más o menos indistintamente sobre los mismos sectores". Y, si no hay división de competencias clara, después, la coordinación, la colaboración, no funciona bien, porque la base de un buen funcionamiento de la colaboración es la previa clarificación competencial.

Tengo la impresión de que no ha habido muchos avances en ese campo; tengo la impresión de que todos nos hemos instalado y nos hemos conformado con una situación no del todo clara, tampoco del todo insatisfactoria – en la que hay relaciones, sin duda, pero en la que éstas no acaban de funcionar.

Miraba algunos ejemplos, en el Informe del Síndic de Cataluña del último año, en que se pone de relieve una grave situación que experimentó la oficina de extranjería de auténtico colapso, y se manifestó con toda crudeza y claridad al Defensor del Pueblo. Aunque no estoy muy seguro de que fuera muy eficaz la intervención del Defensor.

En Andalucía hay una situación seria muy triste, que es un problema municipal de Algeciras: el coste de los entierros de las personas muertas en las pateras. El Defensor del Pueblo Andaluz hizo un

informe muy serio, muy duro, del cual el Defensor del Pueblo se hizo eco. Pero mucho me temo que se quedó aquí, en el eco.

Segundo gran problema: la poca claridad en la distribución de competencias y en la financiación – ambas cuestiones deben ser paralelas – entre el Estado, las comunidades autónomas y los municipios, en materia de inmigración.

¿Por qué? Por una razón parecida. En 1978 en España no había inmigración, y la Constitución no pensó en esta cuestión. Cuando empezó a ser apreciable el volumen de población inmigrante, la primera interpretación que se hizo no fue disparatada, era bastante.

“El Estado se cuidará de la actividad exterior, visados en consulados; de los permisos de extranjeros, permisos de residencia o permisos de trabajo. Las comunidades autónomas se cuidarán de sus competencias de prestaciones personales: educación, sanidad, asistencia y servicios sociales”. Por otra parte, las competencias de los municipios aún están menos claras, pero hay una cláusula residual universal de competencia a favor de los vecinos, aunque esto se haya revelado como insuficiente. Primero, porque ya tenía fallos y así, sistemáticamente, las leyes de inmigración han encomendado al Estado la creación de centros de acogida. Eso parece que debiera ser más bien competencia de las comunidades autónomas; no acaba de cuadrar. En segundo lugar, porque las pocas tareas de coordinación que se establecen en el Consejo Superior de Políticas de Inmigración, o se han realizado muy mal, o no se han realizado; no hay coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas en los grandes problemas. Por ejemplo, la participación de las comunidades en la formación del contingente es, como mínimo, muy reducida, cuando no inexistente. Pero, sobre todo, en los últimos años en los que el fenómeno de la inmigración ha crecido tanto, que ha desbordado totalmente aquella primera distribución provisional que tenía que madurarse y hacerse más compleja, de acuerdo con la importancia del fenómeno.

El papel de las comunidades autónomas y de los municipios queda condicionado por la ausencia de una política de Estado en materia de inmigración. Me voy a detener en primer lugar en este punto. Aunque no sea directamente objeto de atención de las comunidades autónomas es, por definición, la política del Estado la que condiciona tanto a las comunidades como a los municipios. Y me limitaré a señalar los principales aspectos, para someterlos también a su consideración y posterior debate.

En primer lugar, el excesivo cambio de leyes. Dos leyes orgánicas en 2000, dos leyes orgánicas en

2003, un reglamento general en 2001 i un reglamento general en 2004. Son demasiadas leyes, demasiados cambios, incluso por los problemas de seguridad jurídica que ello comporta, en el sentido amplio del concepto.

Pero, además, estos cambios formales de normas significan cambios de grandes líneas de intervención pública en materia de inmigración. Por ejemplo, la expulsión de los extranjeros es la medida más dura y la más importante para condicionar seguramente el flujo de la inmigración. Recuerden que con la Ley de 1985 casi cada infracción se sancionaba con la expulsión; la expulsión era la medida universal de reacción de los poderes públicos. En cambio, en la Ley orgánica 4/2000, la expulsión desaparece como sanción para la irregularidad; es decir, se puede carecer de permiso de residencia y de trabajo y en cambio no se es expulsado.

El cambio en la política de visados supone también un giro de ciento ochenta grados. Hace cinco o seis años, los visados y su exención eran una de las piezas clave de la llegada de los extranjeros a España. En cambio, a partir de la Ley del 2003 prácticamente han desaparecido al cambiarse el sistema de permisos. O, por ejemplo, el papel del contingente, que se pretendió que sustituyera al sistema general de contratación y ahora convive con él con, como mínimo, un notable fracaso en su implantación. Previsiones tan escasas como la llegada de treinta mil trabajadores por año han quedado reducidas en la práctica a tres mil; es decir, no se cubre ni el 10 por ciento de la previsión cuando es evidente que el aumento de la población extranjera durante estos años ha sido infinitamente superior. Por lo tanto, esos mecanismos no están funcionando en absoluto.

Otra nueva característica de la que hay que partir es que la mayoría de las personas inmigrantes que han llegado estos años de manera irregular o se han quedado de manera irregular, no lo han hecho por medio de pateras -eso son proporciones muy pequeñas aunque muy dramáticas- sino fundamentalmente mediante su entrada como turistas, estancias cortas o visitas familiares entre otras.

Esa llegada, fundamentalmente irregular, en primer lugar revela el fracaso de la legislación, es decir, de las vías regulares previstas, lo que significa el fracaso del control de flujos y, por tanto, la ignorancia respecto a la dimensión, a la orientación y a la práctica que tendrá el fenómeno inmigratorio. Todo esto ha ido seguido de un volumen muy importante de regularizaciones. Creo que me olvidaré alguna, pero la primera es de 1986, después de la Ley. Después hubo la regularización de 1991, la primera importante: 110.000 personas.

Entre 1993 y 1999 vino el sistema de los llamados "contingentes": se trataba de regularizaciones encubiertas. Después hay tres o cuatro más entre 2001 y 2003 que significan cerca 400.000 personas regularizadas. Y, finalmente, la última regularización, con unas 700.000 solicitudes; aún falta ver cuántas se aceptarán.

¿Qué mensaje da o qué consecuencia extraemos de esa pluralidad y de ese enorme volumen de regularizaciones? Que la auténtica vía para la legalización, para la entrada en España de la inmigración, es la regularización extraordinaria. Lo que más me impresionó, a parte de estos datos, fue el testimonio de un colega marroquí, que me dijo: "En Marruecos la idea es clara. Alemania está cerrada, allí no se puede ir; Francia, muy difícil, pero a España sí se puede ir. Entrar como puedes y después te regularizas". Cuando ésta es la idea que predomina, el papel del Estado, prácticamente, queda reducido a la nada. En todo caso, renuncia a dirigir el fenómeno.

En el fondo de todo eso hay otro dato muy importante y que genera nuevas consecuencias: la falta de consenso básico entre los grandes partidos políticos. Lo revela el cambio de leyes, el cambio de políticas fundamentales, pero va mucho más lejos, porque la falta de consenso implica que los problemas ligados a la inmigración se ponen de relieve en los momentos más delicados: en los debates políticos más partidistas y en las campañas electorales, y lo hacen de la manera más peligrosa desde el punto de vista de la convivencia. Esto pasa porque el miedo al extranjero es un rasgo tradicional de todas las sociedades occidentales y excitar esos miedos en los momentos más delicados es peligrosísimo. El debate de la inmigración debería sacarse de las campañas electorales, por supuesto, pero incluso del debate partidista, porque es un fenómeno social que nos afecta a todos y que debe tener soluciones consensuadas en lo fundamental por todos los partidos.

En una línea muy semejante se produce la falta de coordinación de las comunidades autónomas y de los municipios. Me referiré brevemente a las comunidades autónomas para decir que el órgano encargado, el equivalente a las conferencias sectoriales es el Consejo Superior de Política de la Inmigración que los diferentes responsables del Estado han utilizado generalmente para explicar sus ideas y sus propósitos, muy poco para escuchar y mucho menos para coordinar o para establecer procedimientos comunes y llegar a grandes líneas concordantes.

La falta de coordinación en la política de los municipios, respecto a inmigración, es incluso más preocupante, porque se produce la política del aves-

truz de muchos municipios, mientras otros cargan con el peso y con los problemas del vecino que no les hace frente. Con lo cual se genera un círculo vicioso en el que un municipio está realizando una política sensata, comprometida, seria, y el de al lado está haciendo todo lo contrario, sabiendo perfectamente que así tendrá menor población inmigrante y tendrá menos tareas de las que preocuparse.

Naturalmente, eso genera todo tipo de conflictos con un agravante: la parte de la población contraria a unas políticas democráticas de inmigración va a votar a las posiciones más contrarias, mientras que los afectados, los interesados, los más beneficiados por las políticas sensatas de inmigración, muchas veces, no tienen voto. Ello genera una dinámica negativa.

Dentro de ese gran marco y de esos problemas generales, que se resumen como ausencia de una estrategia en materia de inmigración por parte del Estado, ¿cuáles son los caracteres de las políticas autonómicas?, ¿qué podemos ver en la actuación de las comunidades autónomas en este ámbito?

En primer lugar, podemos decir que las comunidades autónomas han asumido muy bien la distinción de la transversalidad o, si lo prefieren, de la generalidad de los servicios respecto a las políticas específicas que necesita la población inmigrante. Es decir, lo que todos sabemos ya afortunadamente: no hay que crear servicios administrativos específicos para los inmigrantes, sino que los servicios generales de educación, de servicios sociales o de medicina, deben servir para todos.

Por ejemplo, en materia de educación podemos decir que el acceso a las escuelas es prácticamente universal, naturalmente, en la etapa de la enseñanza obligatoria. Pero, junto con esta generalidad de los servicios para todos existe la atención especial, específica o particular que requieren algunos aspectos de la inmigración.

Así, por ejemplo, en materia de educación también serían las técnicas de compensación lingüística para los niños que llegan sin saber la lengua en la que se estudia en la escuela; la educación de adultos, para compensar la falta de alfabetización de una parte de los trabajadores; la atención a la lengua materna, para que no se pierda. Una cosa es, naturalmente, la máxima aceptación de la lengua que se utiliza en la sociedad a la que se llega y otra cosa es la pérdida de la lengua materna que no tiene por qué producirse.

Me atrevería a decir que mientras en el acceso a la educación prácticamente el objetivo universal está cumplido, las políticas particulares de este tipo

son muy débiles. Las administraciones están alfabetizando poco a los adultos o no enseñan como deberían la lengua materna. Es decir, creo que en estos sectores la debilidad es mucho mayor.

Por lo tanto, se trata de incrementar ese tipo de prestaciones y de atenciones; pero, sobre todo de impedir que en el tratamiento general, es decir, en la educación para todos, se reproduzca la división entre autóctonos e inmigrantes, seguramente la peor de las consecuencias de la política de los estados europeos después de treinta años de experiencia en materia de inmigración. Es decir, los hijos de los inmigrantes continúan siendo excluidos de los servicios a los que tiene acceso la mayoría de la población autóctona.

Por lo tanto, se está reproduciendo el esquema de exclusión de inmigrantes en una segunda generación, de los hijos que ya han nacido, que muchas veces incluso tienen la nacionalidad, y, sin embargo, continúan en una situación paralela de marginación a la que tenían sus padres.

¿Está pasando esto entre nosotros? Me temo que no estamos haciendo frente al problema. Y, en este sentido, tomando sólo como ejemplo de nuevo la educación, el fenómeno principal es la concentración de la inmigración en las escuelas públicas, mientras los autóctonos se refugian en las escuelas privadas concertadas.

Las proporciones varían dependiendo de la comunidad autónoma; los datos no son nada difíciles de obtener, pero varían del 80-20 al 95-5 por ciento, y muchas veces esa concentración se produce en escuelas que están a doscientos metros de distancia. Por lo tanto, no es efecto, como a veces se dice, de la concentración de los inmigrantes en determinados barrios. Ese es uno de los aspectos, pero no el decisivo. En la misma calle de la misma ciudad (Girona) hay una escuela concertada que tiene un 5 por ciento de inmigrantes y, enfrente, una escuela pública cuyo 80-90 % está formado por estudiantes inmigrantes. Esta situación que se está reproduciendo se ha convertido en el gran reto de las comunidades autónomas al que, hoy por hoy, no están haciendo frente.

Una segunda característica sería el predominio de los planes (el Plan Integral de Inmigración); todas las comunidades tienen uno: desde el primero, que se hizo en Cataluña en 1993 y era prácticamente nominal hasta el último, que, si no me equivoco, ha sido aprobado por la Comunidad Valenciana en 2005.

Pero fíjense que el Plan Integral viene muchas veces a sustituir el espacio que en otros ámbitos tienen las normas. Los planes no son normativos,

son indicativos. Esto no quiere decir que no sean útiles, les pongo de relieve que en este punto del ordenamiento se utiliza mucho más un instrumento que no es la norma, sino el plan. En realidad, para no alargarme en matices jurídicos, podemos decir que como en todo hay planes serios y planes que no son tan serios.

Los planes serios comienzan por un buen diagnóstico de la situación, tienen una temporización de objetivos y una coherencia entre los objetivos y medios organizativos; también son buenos los que cuentan con dotaciones presupuestarias coherentes, adecuadas a los objetivos que se han propuesto, los que tienen un sistema de evaluación y de participación de los interesados. Sorprendentemente sólo hay uno que lo hace: Navarra. Es muy importante que participen en la propia elaboración y seguimiento del plan, las ONG y las asociaciones de inmigrantes.

En este predominio de los planes sobre las normas coincide otra normativa que denominamos flexibilidad en los mandatos. Fíjense que la mayor parte de las tareas administrativas las realizan ONG. No es la Administración tradicional quien realiza muchas de las tareas particulares de la inmigración, sino que se las encomienda a las ONG, normalmente por medio de convenios y subvenciones. Todo esto conforma el *soft* jurídico, son nuevos instrumentos que pueden ser útiles pero, al mismo tiempo, inútiles y de difícil control, por ejemplo, parlamentario.

Otro aspecto es la función que las propias comunidades atribuyen a los municipios. Los municipios, naturalmente, con la existente jurisprudencia constitucional, se califican como una competencia bifronte. Los estados tienen alguna relación con los municipios, pero las comunidades autónomas, naturalmente, también la tienen. ¿Cuál ha sido la posición de las comunidades autónomas respecto a los municipios?, ¿alguna comunidad autónoma ha establecido un mínimo de obligaciones de los municipios? Un ejemplo podría ser la atención a la población; en el momento en que un municipio llegue a un cierto porcentaje está obligado a prestar ciertos servicios.

Algunas comunidades autónomas han creado un consejo de municipios sobre inmigración. Existen, naturalmente, determinadas asociaciones de municipios para la inmigración, por ejemplo, unas muy importantes en Huelva. Pero no conozco que ese tipo de actuaciones se den en las comunidades autónomas que han dejado a los municipios hacer (o no hacer) y que no han intervenido al respecto.

Por lo tanto, e insisto en que en absoluto pretendo ser crítico, hay que examinar las cosas para inten-

tar, a partir de aquí, hacerlas mejor. Pero mucho me temo que la conclusión es que las comunidades autónomas tampoco tienen estrategia para la inmigración; adoptan medidas puntuales, dan subvenciones, hacen convenios, pero si tuviéramos que decir cuáles son las líneas maestras de la política de inmigración de Cataluña o de Aragón, por ejemplo, tendríamos serios problemas para llegar a un perfil claro.

Como último gran punto, la orientación de los ombudsmen autonómicos. Ante este panorama, ¿qué pueden hacer los defensores del pueblo autonómicos? No es nada fácil, reconozcámoslo, y si decimos –y estoy de acuerdo con las tesis de la profesora Laura Díez– que vamos del control de la Administración al impulso de los derechos, ¿por dónde empezamos? Es decir, ¿qué tienen que hacer? Si yo fuera defensor, ¿qué haría? De esta manera tan humilde quiero plantearlo como auténtico problema.

En primer lugar, en relación a la felicitación con la que he comenzado, la actitud del Defensor del Pueblo del Estado y de los defensores autonómicos, como mínimo, ha servido, clara y positivamente, para poner de relieve la importancia de los problemas ligados a la inmigración. Hay muchos informes especiales sobre este tema y casi todas las comunidades autónomas han hecho alguno especial o extraordinario relacionado con la inmigración, es más en los informes anuales se trata con mucha atención, extensión, con mucha delicadeza y se da una amplia información. Hay un profesor, que ha escrito un artículo sobre la política municipal basándose solamente en los informes de los defensores. Porque es verdad, ¿cómo se puede saber, si no, lo que está pasando en los diferentes municipios de la comunidad autónoma? La documentación que proporciona el defensor es magnífica. Por lo tanto, desde ese punto de vista, todas las felicitaciones y todas las valoraciones positivas.

Ahora bien, la cuestión es la eficacia, ¿para qué sirven esas advertencias, esas recomendaciones o esos informes? Esta es mi preocupación.

Los informes anuales le prestan mucha importancia, por ejemplo, el Defensor del Pueblo del Estado en 2004 le dedica casi trescientas páginas y trata muchos problemas, entre ellos recoge dos que a mí me han llamado la atención.

Dice en uno de ellos que ha dirigido una recomendación, creo que a la policía, para que cuando lleguen mujeres víctimas de malos tratos domiciliarios conyugales, que sean inmigrantes en situación irregular, no tomen medidas en este sentido. Y dice, sorprendido, el informe del Defensor, que la Dirección General de Policía le contestó que no

podían hacer eso, puesto que habían de cumplir las funciones en todas las dimensiones de la seguridad, y que, por lo tanto, cuando sea irregular, tienen que abrir el expediente correspondiente.

O, por ejemplo, relata que una inmigrante colombiana que había sido expulsada logró presentar un recurso contencioso y que el juez dejara en suspenso la expulsión, pero la mujer llevaba tres o cuatro días en un centro de internamiento. Y entonces el Defensor se dirigió al director del centro de internamiento diciendo: “La expulsión de esta señora ha quedado en suspenso, póngala usted en libertad”. Y el director del centro le contestó que eso lo tenía que comunicar el juez y que el Defensor no tenía que meterse en esos asuntos. Y la mujer continuó, dice el Defensor, treinta y cinco días en el centro de internamiento hasta que el juez se acordó de enviar la orden de libertad.

¿Qué está pasando aquí? Pues que no se hace caso al Defensor, así de claro. La atención que le presta el Parlamento y el Gobierno es superior.

Cuando se trata de quejas concretas, seguramente, la eficacia es diferente a cuando se hacen exposiciones generales. Por ejemplo, los informes de los defensores de Andalucía y de Cataluña, del Síndic, tratan la inmigración como sector prioritario en cuanto que está necesitado de mayor atención. Pero al utilizar esta técnica, lógicamente, hacen un examen general de los problemas de la inmigración, a partir de las quejas que hayan podido recibir y esta visión general trata otros aspectos que no llegan con las quejas y, sobre todo, dándole esa dimensión general.

Y, por ejemplo critican el proyecto de reglamento o critican el proyecto de decreto de regularización, diciendo que tres meses son poco, que sólo el documento de empadronamiento es de un reduccionismo inaceptable y hacen una serie de críticas que podría realizar perfectamente un grupo parlamentario; y que efectivamente, se han hecho. ¿Es ésa la función? Eso viene del salto técnico, o sea, de enfocar el problema general.

En la misma línea encontramos los informes extraordinarios que son muy diferentes entre sí. A pesar de la categoría jurídica, materialmente son muy distintos, no se puede equiparar un informe sobre, por ejemplo, Granada, o la aceituna en Jaén y los temporeros hace tres o cuatro años, con uno sobre la interculturalidad, realizado por otra comunidad autónoma, que es equivalente a una monografía sobre la interculturalidad en la escuela. Son muy distintos y su eficacia también lo es.

En lo que respecta a la mediación, pregunto: ¿Debe el Defensor del Pueblo dirigirse al subdelegado del

Gobierno para decirle que anule seis expulsiones o quince expulsiones realizadas por carencia de visado utilizando su fuerza personal de convicción?, ¿por qué en este caso, con esas personas que se le dirigen y no en general a todo el supuesto equivalente a las personas que son expulsadas? Es decir, aquí no trata el problema en general, trata el de las cuatro, cinco o diez personas que personalmente vienen a pedirle ese favor: "Hágame esa gestión, interceda".

La función de mediación es delicada y más entre particulares. Para no dar ejemplo real, pongamos, cuando los vecinos rechazan la instalación de la mezquita o del oratorio, mejor dicho. La comunidad islámica tiene todo el derecho; tiene terrenos de su propiedad, quieren construir y los vecinos se plantan y dicen que no. ¿La mediación es función del defensor?

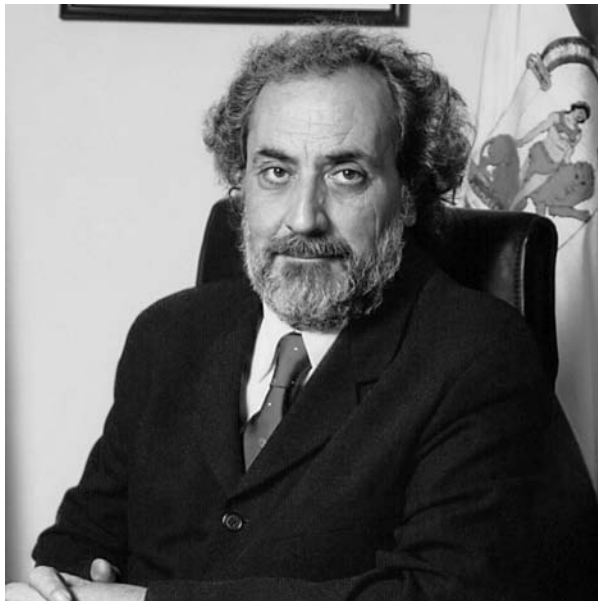
Creo que el Defensor del Pueblo y los defensores autonómicos, deben ser lo más eficaces posible, justamente a favor de la democracia y de los sectores más débiles, deben conseguir la máxima eficacia en su actuación. Lo ideal sería que se produjera una cierta clarificación en la separación de competencias porque forma parte de esa eficacia; que el Defensor sepa qué terrenos puede pisar y que los defensores autonómicos también tengan delimitado con claridad su propio ámbito forma parte de la eficacia de las instituciones y, por tanto, repercutirá en beneficio de los ciudadanos.

Pero, insisto, todo esto no son más que sugerencias de un profesor que seguramente mira las cosas desde fuera y, por tanto, no es consciente de los problemas internos y de las muchas limitaciones que aparecen, pero a lo mejor o pueden servir para avanzar un poquito.

INTERVENCIONES DE LOS DEFENSORES AUTONÓMICOS

1.2 EL IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN EN LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

JOSÉ CHAMIZO DE LA RUBIA



- Defensor del pueblo andaluz desde el 16 de julio de 1996.
- Licenciado en Historia de la Iglesia por la Universidad Gregoriana de Roma, en Historia Contemporánea por la Universidad de Granada, y diplomado en Biblioteconomía por la Ciudad del Vaticano.
- Galardonado con la Medalla de Andalucía en 1994 por su labor en la creación y organización de numerosas asociaciones y colectivos de lucha contra la droga.
- Activista en tareas de asistencia y apoyo ante problemas de drogodependencias y de lucha contra la marginación y la pobreza, principalmente en la comarca del Campo de Gibraltar.
- Nombrado Doctor Honoris Causa, el 18 de diciembre de 2002 por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

La búsqueda de trabajo más allá de las fronteras del propio país como medio de supervivencia personal y familiar está en el origen de la mayoría de los movimientos migratorios hacia Europa. Pero también existen otras motivaciones como pueden ser la huida de situaciones de conflicto bélico, la búsqueda de un mayor bienestar personal o de una mejor calidad de vida para el emigrante y los suyos o el asentamiento en sociedades más tolerantes o más libres. Pero no podemos olvidarnos de la importancia de una emigración de marcados contenidos ecológicos y medioambientales que lleva a muchos ciudadanos de países de la Unión Europea a vivir en zonas litorales del Sur, no sólo en períodos vitales propios de la jubilación, sino en edades más tempranas en las que se inicia la formación de núcleos familiares.

Sin embargo, es la emigración económica para la búsqueda de trabajo la que moviliza a mayores contingentes de personas procedentes de los más variados y alejados países, constituyéndose así en un fenómeno creciente en las últimas décadas

hasta convertirse en una de las más llamativas expresiones de la globalización.

Andalucía no sólo no escapa a esta corriente universal, sino que aparece como puerta de entrada para muchos de los inmigrantes que llegan a España procedentes de África; aunque, para otros está siendo el lugar de destino porque encontraron un trabajo que les permite permanecer aquí e incluso traer consigo a sus familiares más cercanos.

Basta con considerar el cambio que se ha venido produciendo en los últimos años, que se observa mediante el fuerte incremento de los asentamientos en Andalucía de inmigrantes procedentes de Latinoamérica y países del Este.

Desde hace años, la institución del Defensor del Pueblo Andaluz trabaja para ayudar a dar respuestas a los retos que el fenómeno de la inmigración está planteando a la sociedad y, en concreto, a los poderes públicos. Son muy frecuentes los casos que nos llegan de personas con dificultades de

integración o que procuran adecuar legalmente su estancia en nuestro país. La presencia de estas personas solicitando ayuda o asesoramiento evoluciona de manera paralela al modo en que la población inmigrante se ha hecho patente en nuestras ciudades y pueblos.

La inmigración en Andalucía no es una novedad, del mismo modo que no lo es en los países de nuestro entorno. Los flujos de personas que buscan entre nosotros un modo digno de vivir - para muchos de sobrevivir- son un fenómeno absolutamente común y coherente con un mundo que cada vez se estrecha más y, particularmente, en el territorio europeo que tiene como aspiración elemental la construcción de espacios comunes.

Esta presencia resulta, desde hace más de una década, un elemento incorporado a la realidad social de Andalucía, aunque otra cosa sea que esa incorporación se esté logrando en unos términos de normalidad e integración.

Ello ha motivado que desde hace años realicemos trabajos singulares que pretenden explicar las principales dificultades que se presentan para integrar, de manera hábil, a estas personas en la sociedad, en nuestra economía o en cualquiera de las facetas que se desprenden de la presencia de estos inmigrantes entre nosotros.

Desde su puesta en funcionamiento a finales del año 1984, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ha recibido solicitudes de ayuda procedentes de personas extranjeras asentadas en Andalucía que han vivido en cualquier momento situaciones de precariedad, generalmente vinculadas a la inexistencia de una estancia regularizada desde el punto de vista administrativo. Esto les ha originado problemas de diversa índole, aunque la mayor necesidad ante la que se acudía, años atrás, a la Institución, era la de evitar la expulsión de suelo español, mediante la actuación mediadora del Defensor.

No obstante, en estos primeros años de existencia de la Institución, los inmigrantes y extranjeros en general, no tuvieron una presencia importante por medio de sus quejas y reclamaciones; y no sólo, como puede fácilmente suponerse, por motivos competenciales limitadores para la administración andaluza, sino por la misma escasa entidad del fenómeno migratorio en Andalucía en la década de los ochenta del pasado siglo.

Durante esos años en España el número de extranjeros con residencia legalizada no superaba la cifra de doscientos mil, se tuvo que esperar unos años más para que dicha cifra adquiriese un volumen más significativo.

En 1981 tan sólo residían, oficialmente, en Andalucía unos 30.000 extranjeros y ha de tenerse en cuenta que en aquellos años el nivel de desarrollo económico en España y Andalucía era mucho menor, con lo que la inmigración clandestina se encontraba aún en sus inicios.

Es al inicio de la década de los noventa cuando se empieza a notar un cambio importante en los ritmos migratorios a escala universal y ni España ni Andalucía dejan de estar presentes en esa tendencia. En 1995 residen ya en España, según datos oficiales, algo más de 500.000 extranjeros cifra que casi va a duplicarse al finalizar la década (en diciembre del año 2000 ya serán 895.720 los extranjeros con permiso de residencia en vigor).

En Andalucía la evolución de la población extranjera residente sigue un ritmo parecido y en 1991 la cifra de residentes extranjeros (61.457) duplica a la que dábamos antes para 1981 (unos 30.000). Al finalizar la década, diciembre de 1999, el número de residentes extranjeros en Andalucía alcanzaba ya la cifra de 109.129 personas de las que algo más de la mitad correspondía a países de la Unión Europea y la otra mitad a países que aportaban el mayor número de inmigrantes económicos. Hay que sumar a esas cifras el número cada vez mayor de extranjeros procedentes de la inmigración clandestina que no pueden regularizar su estancia en España. Especialmente importante en Andalucía era ya por esas fechas la llegada irregular de africanos, magrebíes principalmente y muy por delante de otros países los procedentes de Marruecos.

Será el proceso de regularización del año 2000 el que haga aflorar a decenas de miles de inmigrantes en situación irregular, muchos de ellos con estancia clandestina en España desde muchos años atrás, regularización diseñada por la Disposición Transitoria Primera de la nueva Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, que venía a aplicarse a quienes se encontrasen en España antes del día 1 de Junio de 1999 y acreditasen haber solicitado en alguna ocasión permiso de residencia o trabajo o que lo hubieran tenido en los tres años anteriores.

Aquel proceso, que, en medio de un tenso debate político y social, se flexibilizó en ocasiones posteriores, junto con nuevas aceleraciones de los ritmos migratorios en los tres o cuatro últimos años, situó ya la cifra oficial de extranjeros-residentes en España, al finalizar el año 2003, en 2.672.596 personas, incluyendo en dicha cifra a los cerca de 700.000 ciudadanos comunitarios que habían optado por vivir en España. Para Andalucía, se establecía el número de extranjeros en 285.620, de los que 106.707 eran ciudadanos de la Unión Europea.

Cabe decir que el último proceso de regularización, ilustrativamente denominado de normalización laboral, ha hecho aflorar a la “oficialidad” un número de ciudadanos extranjeros que en Andalucía se cifra en torno a los 80.000.

Esta evolución acelerada hacia el continuo incremento del número de extranjeros en España y en Andalucía tenía que reflejarse necesariamente en un considerable aumento del número de quejas y actuaciones de la institución en materia de extranjería, como reflejan, año tras año, los datos estadísticos publicados en nuestros informes anuales, la exposición de los principales problemas detectados y una tendencia a la profundización sobre los mismos que se concretará con el paso del tiempo en el desarrollo de un programa de realización de informes especiales que comentaremos brevemente.

Existe un antes y un después en cuanto al reflejo en nuestra institución de estos asuntos. Hacemos referencia al año 1992 en que elaboramos para el Parlamento andaluz un primer balance que se recoge en el Informe Anual de aquel año. Se analizaba allí la muy restrictiva primera Ley de Extranjería, su primer Reglamento de 1986 y la primera gran regularización de trabajadores extranjeros que tuvo lugar en 1991.

Se analizaban también numerosas quejas y para otras se justificaba su remisión al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales por motivos competenciales. Y aparecía en aquel lejano año de 1992, el siguiente comentario sobre un fenómeno que, precisamente, sólo se da en Andalucía y Canarias, la masiva llegada de inmigrantes en las llamadas pateras. Estos inmigrantes tratan de alcanzar las costas españolas a través del estrecho de Gibraltar, frontera natural con el Magreb; buscan en Andalucía un lugar de asentamiento definitivo o sólo de paso hacia otras regiones españolas u otros países europeos; convierten a nuestra región en testigo inmediato de las lamentables consecuencias que dicha circunstancia provoca, desde la muerte durante el viaje de muchos de los que tratan de alcanzar nuestras costas, hasta la penosa situación por la que han de atravesar los que lo logran si son detenidos e internados en espera de repatriación en los Centros de Acogida al efecto habilitados, cuyas condiciones dejan mucho que desear.

Ya en 1993, la percepción en nuestra oficina de que la problemática de extranjería no era todo un problema de papeles y de expulsiones, era mucho más evidente, tras la primera visita institucional a El Ejido para participar en unas reuniones con agentes sociales e inmigrantes magrebíes que, por aquel entonces, eran casi los únicos allí presentes.

Desde entonces acá todo ha cambiado, pero, sobre todo, en intensidad, en cambio del ritmo migratorio, en la universalidad del fenómeno. La inmigración hacia Andalucía ya no está tan magrebizada sino que ahora se latiniza –o se americaniza, para que nos entendamos mejor– y se abre, además, hacia los que conocemos como países del este (Rumanía, Lituania, Rusia, Ucrania y tantos otros). En realidad ya viene gente de todas partes.

Poco a poco, nos fueron llegando muchas más quejas individuales pero, además, otras muchas enviadas por asociaciones solidarias y por sindicatos que denunciaban problemas generales, como las pésimas condiciones de los centros de acogida, las dificultades de todo tipo para obtener documentación, la explotación laboral de muchos indocumentados, el hacinamiento en viviendas, casi siempre mal conservadas y deterioradas o el aislamiento social que suelen padecer los inmigrantes, con o sin trabajo, y tantos y tantos problemas como soportan. Entre éstos no es posible dejar de citar algunos brotes xenófobos e incluso racistas que la nueva realidad ha ido provocando en los últimos años en distintas partes de Andalucía, sobre todo allí donde el flujo migratorio ha sido más intenso: el Poniente almeriense y algunos municipios freseros onubenses, aunque en éstos últimos los programas de inserción social y laboral de los últimos años podrían servir de modelo positivo para toda Andalucía.

Al mismo tiempo, se empezaron a realizar, en número cada vez más creciente, actuaciones de oficio, algunas de las cuales terminaron dando lugar a Informes Especiales.

Así, en el año 2000, a la vista de una situación cada vez más preocupante en los ámbitos sociales y de la vivienda –estaban muy presentes todavía los recientes sucesos de Almería– iniciamos un programa de estudios monográficos en aquellos lugares de mayor presencia inmigrante o en los que se daban peculiaridades dignas de atención. Dicho programa se concretó en el año 2001 en la presentación ante el Parlamento andaluz y su posterior divulgación ante la opinión pública, de tres informes Especiales, dos sobre el *Alojamiento y la Vivienda de los Trabajadores Inmigrantes* en las provincias de Almería y Huelva y otro sobre los *Programas de Apoyo para Trabajadores Temporeros* durante la recolección de la aceituna en la provincia de Jaén.

En febrero de 2000 se produjeron los graves acontecimientos de El Ejido, en un contexto en el que el 8% del censo poblacional de la provincia de Almería estaba constituido por inmigrantes extranjeros (unos 40.000 entonces). En ese primer informe se describía la situación de la mayoría de ellos poniendo de manifiesto que una gran parte de esta

población no poseía vivienda digna, prácticamente no disfrutaba de los espacios de ocio, locales comerciales y de diversión en igualdad de condiciones que los nacionales. La mayoría vivía separada de su familia encontraba serias dificultades para el reagrupamiento familiar y vivía en lugares de segregación espacial.

El informe constató un enorme déficit de viviendas para el alquiler por parte de los inmigrantes en gran parte por la resistencia de sus propietarios a sacarlas al mercado arrendaticio para esta población. Ante dicha realidad se sugirieron varias medidas, como la constitución de una bolsa de alquiler de viviendas, amparadas en pólizas aseguradoras y avales que tranquilizasen a los propietarios; facilitar el acceso a viviendas de promoción pública amparadas en el Tercer Plan Andaluz de Viviendas; difundir el Decreto sobre promoción de viviendas de alquiler para trabajadores temporeros en ciertos municipios, recién publicado entonces, enero de 2001 o el apoyo a la rehabilitación de "cortijos" y viviendas rurales.

Poco después se extendió el Informe de *Viviendas y Alojamientos del Poniente almeriense y Campo de Níjar a la provincia de Huelva* y concretamente a la zona de municipios freseros, Lepe, Cartaza o Moguer.

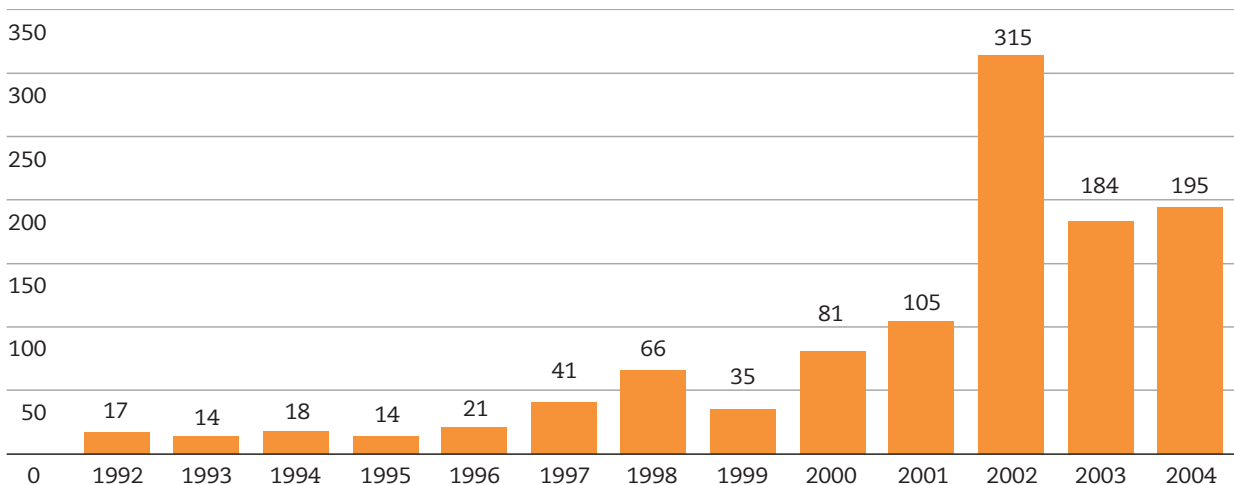
Al finalizar el año 2001, publicábamos el estudio monográfico: *La recolección de aceituna en la provincia de Jaén: Programas de apoyo para trabajadores temporeros*. A diferencia de los dos anteriores éste era un Informe de contenido general, no específico de viviendas ni referido sólo a inmigrantes extranjeros, en el que efectuamos el estudio de 3 campañas agrícolas aceituneras y tanto estuvimos en los tajos, como en las viviendas o infraviviendas que ocupaban; visitamos guarderías temporeras y la red de albergues de primera acogida.

Posteriormente, y en esta línea de realización de informes especiales a la que de alguna manera nos obliga el impacto permanente de la inmigración en Andalucía, hemos ido realizando otros tan dispares en cuanto a destinatarios y problemática en presencia como el de *Menores Inmigrantes en Andalucía*, de enero de 2004, *La incidencia de las drogas en la población inmigrante y extranjera comunitaria*, de julio de 2004, o el último publicado por el momento, *Inmigración en la provincia de Granada*, de enero del 2005, informes cuya extensión, peculiaridades y diversidad temática me impiden siquiera resumir los datos y conclusiones extraídas con ocasión de su elaboración.

Ya para acabar quería mencionar que, a efectos puramente estadísticos, hemos pasado de tramitar, en 1992, 17 expedientes relacionados con la materia de extranjería a 195 que se tramitaron el pasado año 2004, con una tendencia de constante crecimiento, ya que si bien en el año 2002 se alcanzaron los 315 expedientes, 175 de ellos respondían a un suceso puntual ocurrido durante el mes de agosto de dicho año que probablemente ustedes recordarán: el encierro masivo de inmigrantes en la Universidad Pablo Olavide de Sevilla, en el que este Defensor tuvo un protagonismo tan poco codiciado como, finalmente, indiscutible.

El impacto de la inmigración en Andalucía y, por ende, sobre esta Defensoría ha sido tan considerable que ha supuesto para nosotros la realización de un gran esfuerzo de trabajo, estudio, intervenciones y mediaciones que, sin embargo, veo día a día recompensado al comprobar que podemos devolver a la sociedad andaluza, incluida por descontado la población inmigrante que de la misma forma parte, nuestro profundo conocimiento de un tema del que nos hemos convertido en un referente obligado.

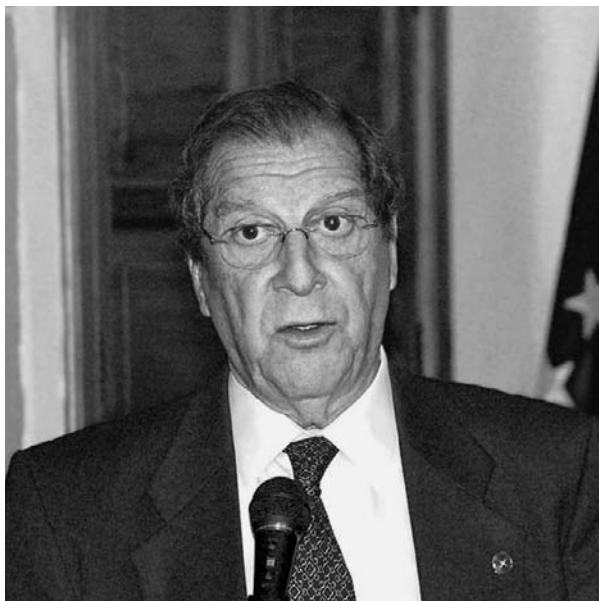
Evolución número de quejas de extranjería 1992-2004



Año 2002: de las 315 quejas, 175 corresponden al encierro en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

1.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LA INMIGRACIÓN EN LAS ISLAS CANARIAS

MANUEL ALCAIDE ALONSO



- Diputado del común desde el 16 de enero de 2002.
- Licenciado en Derecho por la Universidad de La Laguna (Tenerife)
- Letrado en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Boltaña (Huesca), en el de Icod de los Vinos (Córdoba), en el de Fuenteovejuna y en el de Villa de la Orotova (Tenerife).
- Integrante del Cuerpo de Magistrados de Trabajo desde 1973. Su primer destino como tal fue la Magistratura de Trabajo número 1.
- Profesor de Derecho Procesal Laboral en la Escuela de Graduados Sociales de Santa Cruz de Tenerife. Nombrado profesor asociado de Derecho Laboral en la Universidad de La Laguna (1985).
- Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (1993).
- Condecorado con la Cruz de Oro del Colegio Nacional de Graduados Sociales y Diplomados en Relaciones Laborales, la Medalla de Oro del Colegio de Graduados Sociales de Las Palmas de Gran Canaria y el Collar de la Orden de las Islas Canarias.

Parece mentira que no nos acostumbremos a los fenómenos migratorios. La humanidad ha emigrado desde que el mundo es mundo; los flujos migratorios siempre se han producido como consecuencia de la devastación en los territorios, del hambre, del ansia de conseguir el Dorado y, sin embargo, no estamos acostumbrados; fíjense que las palabras que hemos dicho se encuentran entre la sorpresa y el susto ante el fenómeno de la inmigración que actualmente soportamos.

Cuando hablamos de números es cuando nos damos cuenta de que ésta es una realidad enorme. En un informe de la Organización de las Naciones Unidas se expone que el número de inmigrantes, a escala mundial, llegó a la cifra de 175 millones de personas en el año 2000 y la mayor parte de ese flujo migratorio ha venido a la vieja Europa; dentro de Europa, posiblemente, uno de los países más afectados por ello sea España.

Con las últimas regularizaciones que se han hecho, según la Agencia Oficial de Noticias, en enero de 2004, vivían en España más de 1,6 millo-

nes de inmigrantes. Pero, por ejemplo, otro informe de Comisiones Obreras habla de 2.700.000 habitantes, y otras informaciones no oficiales hablan de 4 millones de habitantes. No sabemos cuántos inmigrantes tenemos en España.

El otro día me sorprendí porque el ministro de Economía, el señor Solbes, decía que, para empezar a estudiar nuestro régimen económico, lo primero que teníamos que hacer era concretar cuántos habitantes había, quiénes eran los que producían, quiénes los pasivos y qué hay que incentivar. Por tanto, resulta de momento imposible conocer cuántos inmigrantes hay.

Y el fenómeno que realmente a nosotros, en Canarias, nos afecta más directamente por un sentimiento trágico, es el de las pateras. Pero, realmente, el fenómeno migratorio que más se produce es el de la población suramericana e, incluso, el de la del centro de Europa; son los que llegan por los aeropuertos, normalmente los que después se establecen. El de la patera es eso, la tragedia, el momento, porque luego estos señores des-

aparecen, en los cuarenta días los devuelven a sus países o los distribuyen por la península u otros lugares.

En las Islas Canarias, en el año 2003 se expedieron 12.555 permisos de residencia y fueron devueltos 13.330 inmigrantes. En el año 2004, 11.149 permisos se concedieron y se expulsó a 10.597 inmigrantes. En el año 2005 ha disminuido la entrada vamos por los 2.690 permisos de residencia, con un total de 1.166 devoluciones.

En Canarias, en el año 2002 los partidos políticos llegaron a un pacto en el que asumían el deber ético de afrontar la inmigración irregular desde el respeto y la defensa de los derechos de las personas inmigrantes, especialmente porque son víctimas de la desigual distribución de riqueza en el mundo y por el engaño al que son sometidas por parte de las organizaciones de contrabando y tráfico de inmigrantes. Palabras muy bonitas, muy bien intencionadas, pero huecas, por cuanto, seguidamente, las fuerzas políticas han sido incapaces de realizar una política común y coordinada para resolver el problema de la inmigración.

La sociedad española se ha modificado. Tenemos aproximadamente cuatro millones de inmigrantes, por eso, el contexto de nuestras vivencias, es diferente; ya vivimos en el mestizaje, debemos acoplarnos, debemos entendernos y afrontarlo directamente como corresponde. Pero aquí se plantean dos problemas: por un lado, la situación del inmigrante, y por otro, la situación del que recibe al inmigrante que también tiene sus derechos. Por eso, en la defensa de los derechos de unos y de otros, los ombudsmen tienen mucho que ver; los ombudsmen no tienen que realizar la defensa de los derechos fundamentales, sino denunciar su extravío o incumplimiento.

Tengo que advertir que, de acuerdo con el artículo 149 del texto constitucional, el Estado es el competente absoluto para los temas de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. Por ello, nosotros, el Diputado del Común, no entramos en el estudio ni en los problemas de la inmigración, porque esos quedan reservados al Defensor del Pueblo.

Hemos de evidenciar los efectos de esa inmigración, con respecto a una serie de competencias que se han traspasado a Canarias, al Gobierno autónomo: vivienda, educación o sanidad. Y aquí es donde realmente se plantea el problema, en un territorio escaso y fragmentado como el nuestro.

Canarias tiene 1.800.000 habitantes, distribuidos entre siete islas, con una densidad de población muy alta; tanto Tenerife como Gran Canaria son

islas que superan el medio millón de habitantes, cifra que para el territorio es excesiva.

El acoplamiento de los inmigrantes es muy difícil. Llegan con expectativas de destino, pero no todos los que vienen están preparados; aunque hay que reconocer que los que emigran son, normalmente, los más poderosos y más fuertes de sus lugares de origen.

El alojamiento de los inmigrantes, lo tenemos muy mal. En Canarias no se han hecho inversiones al respecto. El inmigrante vive normalmente hacinado en locales y con poca higiene; en lugares alejados porque son más baratos tiene la gran dificultad de no poder sobrevivir con placidez. Además, se esconden como consecuencia de su situación irregular.

El Gobierno de Canarias no ha afrontado el tema de la vivienda, pero tengo que reconocer que el Gobierno central tampoco ha apoyado al Gobierno de Canarias para efectuar las inversiones que se necesitan. Tengo noticia de que la Comunidad de Madrid ha hecho inversiones respecto al tema de la vivienda de los inmigrantes. Nuestro deseo sería que se crearan los llamados hogares de bienvenida. Para ello se han de establecer relaciones entre los consulados de los países de los ciudadanos que se encuentran, las autoridades nacionales y las ONG que estén dispuestas a colaborar en este sentido, para, transitoriamente, buscar lugares, acondicionarlos y así mantener dignamente a los inmigrantes que llegan.

En cuanto al trabajo, lo normal es que se suelen aprovechar de la situación irregular del inmigrante para pagarles salarios bajos. Espero que, con la nueva regularización y los nuevos permisos, el inmigrante pueda tener el trabajo deseado. Pero, ¿podremos dar en Canarias trabajo a todos los que están allí situados? Piensen que ésta siempre fue una tierra de emigración; han emigrado canarios a Cuba, a Venezuela, a Uruguay y a Argentina. Hoy en día estamos recibiendo a muchos cubanos, a muchos venezolanos los hijos y muchos de los que emigraron en aquella época están retornando ahora a Canarias. Y esto produce unos efectos muy duros en la convivencia.

En la enseñanza, por ejemplo, también tenemos los mismos problemas de falta de escuelas, porque se han llenado; pero se han llenado las públicas y las concertadas con el Estado; incluso los nacionales tienen dificultades para disponer de plaza en los centros.

La educación del inmigrante tiene que ser una educación específica. El inmigrante americano, con una cultura similar a la nuestra y con la

misma lengua, se adapta. El problema está en los muchachos marroquíes, los saharauis o los que vienen de África Subsahariana. Se les intenta poner profesores, se sigue el protocolo normal de recepción y escolarización del alumno: acogida en el aula, integración en su grupo y escolarización a largo plazo.

Pero el grave problema que tenemos es el de los menores inmigrantes no acompañados. Y diría más: el problema que tenemos en Canarias es el del menor en general, porque la ley penal del menor no ha sido desarrollada adecuadamente, ni con medios materiales ni con medios humanos. Del problema de los inmigrantes no acompañados les voy a dar unas cifras, porque, desde mi punto de vista, la situación en que nos encontramos es verdaderamente terrorífica. Por ejemplo, en el año 2004, se contabilizó la llegada de seiscientos menores, cuatrocientos de los cuales fueron internados en centros de acogida inmediata. De esos cuatrocientos, ya hay doscientos desaparecidos, que no sabemos dónde están. Como en los centros de acogida inmediata no se les ha puesto un reglamento para controlar disciplinariamente su vida, sino que se les ha dejado en libertad, ya que se dice que no están condenados ni sujetos a medidas judiciales, salen y entran del centro cuando quieren y, por supuesto, desaparecen. Trágico. Setenta de estos muchachos ya están cumpliendo medidas judiciales de condena por delitos, en general, graves.

Ese es nuestro gran problema: los menores. Hoy, desgraciadamente, he recibido la noticia del fallecimiento de una menor y de la existencia de dos más en estado de gravedad por las quemaduras que han sufrido como consecuencia de un incendio en un centro de medidas judiciales. Esto sucede un día tras otro y no podemos someterlo ni controlarlo.

La función de los defensores autonómicos no sirve en estas materias, porque hemos denunciado, por activa y por pasiva, la situación de estos centros de menores y el Gobierno no ha hecho nada. Hemos dicho que no pueden estar en centros de cumplimiento de condena; tampoco pue-

den estar funcionando con ONG porque no sabemos qué entidad tienen. Necesitamos funcionarios y personal adecuado para poder mejorar la vida de estos menores.

Sin embargo, también tengo que decir que la actuación de los defensores autonómicos y sus quejas puntuales, normalmente son admitidas y podemos resolver muchos de esos problemas. Intentamos sugerir y recomendar. Ahora, con el cambio de gobierno, van a trasladar a otra consejería la ejecución de las medidas judiciales con respecto a estos menores con lo cual pasaran al ámbito de la justicia.

También estoy de acuerdo en que son distintos los informes anuales -que quizá no sirvan para mucho- de los informes especiales, que parecen contar con mayor atención y de donde se pueden acoger medidas más importantes para esta materia.

Estoy también de acuerdo en que la mediación es muy peligrosa para los defensores autonómicos. Mi última intervención en este sentido fue en una huelga de hambre de bomberos. Las partes implicadas, que eran el Cabildo y los bomberos pidieron la mediación del Diputado del Común, que, junto con el jefe de la Inspección de Trabajo, participamos en estas conversaciones. Aquello fue dramático porque, a medida que avanzaba el diálogo, comentaban por teléfono: "que ha caído un bombero muerto de hambre, por lo visto". E hicimos un desarrollo de cuatro puntos, durante cuatro días seguidos, para que empezaran a hablar. Aceptaron el tema, abandonaron la huelga de hambre y ahora todas las semanas negocian para firmar el convenio colectivo y, cuando no se ponen de acuerdo en un punto, llaman al Diputado del Común y al jefe de la Inspección para que vayamos nuevamente a resolverles la papeleta del conflicto colectivo.

Los defensores autonómicos no estamos para esto, debe haber personas encargadas de intervenir en esta mediación. Sobre todo en este caso, porque salió bien; pero si hubiera salido mal, el desprestigio para la institución hubiera sido terrorífico.

DEBATE: EL IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN EN LA ACTUACIÓN DEL OMBUDSMAN

MODERA: I.Sra. Dolors Comas d'Argemir Cendra, presidenta de la Comisión del Síndic de Greuges, del Grupo Parlamentario ICV-EA.

- Intervención de **Fernando García Vicente** (justicia de Aragón)

Primera consideración. Los defensores del pueblo deberíamos denunciar una cosa que les resulta muy difícil a los gobiernos, de izquierdas o de derechas, nacionales o de la comisión, y que además es un problema moral previo. Hay 1.500 millones de personas en el mundo que viven con un dólar diario; todas las vacas de la Unión Europea tienen dos dólares diarios de subvención. Mientras en Marruecos las mujeres no cobren habrá emigración, una emigración forzada por la subsistencia. A mí me parece inmoral hablar de globalización industrial y excluir a la globalización agrícola, que es con la que los países pueden competir.

Segunda. Me parece muy importante la enseñanza, y por eso nosotros hemos estudiado con todo detalle, dentro de nuestra Comunidad Autónoma, muchas cuestiones relacionadas con este sector y hemos elaborado un informe. De los datos que ha dado el profesor Aja, es verdad que, si los miramos en su conjunto, hay más inmigrantes en los centros públicos que en los concertados, y sobre todo, esto se dispara en el mundo rural, porque la inmigración entra fundamentalmente, al menos en Aragón, por esta zona donde no hay centros concertados.

Hemos seleccionado los ocho centros de Zaragoza que tienen más alumnos emigrantes -más del 58 por ciento- y los ocho que tienen menos -menos del 3%- . La influencia del barrio, en este caso, es decisiva, en ambos casos.

Por ejemplo, determinadas etnias -los gitanos- nunca van a un colegio donde se lleve uniforme, y eso explica que a doscientos metros haya un colegio donde la proporción sea superior.

Una tercera consideración. Estoy de acuerdo con lo que ha dicho Manuel Alcaide, que no puede ser

que las ONG se ocupen de regentar centros de internamiento, de reeducación. Pero es que creo que en este tema la labor de las ONG desde el punto de vista asistencial es muy importante. Hay un centro en Zaragoza que tiene unos quinientos años, se llama "el Refugio", que además funciona en base al dinero que la gente voluntariamente da; me explicaban que hace cincuenta años que no compran aceite ni pan. Hace quince años, un psiquiatra realizó un estudio sobre el centro que constataba que dos terceras partes de los que estaban allí tenían una enfermedad mental severa; hoy, estas dos terceras partes son emigrantes. Y, ¿por qué acuden ahí los inmigrantes y no acuden a otros centros municipales? Porque el inmigrante en situación de ilegalidad, que no tiene papeles, tiene miedo a entrar en contacto con el mundo público, porque piensa que por esa vía se va a descubrir su situación.

Por eso yo creo que, para situaciones extremas, estas ONG sí que cumplen una función que hay que defender, aunque también es cierto lo que ha dicho del control, y yo lo comparto.

- Intervención de **Rafael Ribó** (síndic de greuges de Catalunya)

Querría entrar frontalmente en un concepto que ha puesto Eliseo encima de la mesa y que me parece fundamental: la eficacia. He dicho que era el novel de los defensores autonómicos del Estado Español, y estoy convencidísimo de la enorme eficacia de la institución, también en el tema de la inmigración, donde no tenemos competencias; y querría hablar tan telegráficamente como se ha expresado Eliseo y tan provocativamente en este sentido.

No tenemos competencias pero somos enormemente eficaces. Me explico: "eficaces", para mí, no

quiere decir resolver un tema en cuestión de horas ni en cuestión de días, sobre todo si no separamos los planes conceptuales. En temas de interculturalidad la eficacia sería de generaciones, para todos. O sea, para convencer a la gente de los oratorios o de la diversidad religiosa, para eso harán falta generaciones, como vemos en Francia con la guerra del “Xador” y con muchas otras cosas. El que quiera ser eficaz en esta cuestión se equivocaría con una medida legal. Las cosas tienen mucho más fondo. Y, en este sentido, lo que me preocupa en cuanto a eficacia es cómo podríamos ser eficaces para combatir la reacción egoísta de la población que dice: “la culpa, la tiene el inmigrante. No me dan el piso de protección oficial; es por el inmigrante. Mis hijos no pueden ir a la escuela: es por culpa del inmigrante”.

En cambio, en cosas mucho más concretas y muy inmediatas hay eficacia. Primera argumentación a favor de esta afirmación inicial: al Palacio del Marqués de Alfarrás, del Síndic de Greuges, llegan cantidad de quejas de inmigrantes; si no fuéramos eficaces, no llegarían.

Llega una cascada de documentación de inmigrantes pese a que muchos de ellos están informados por los correspondientes bufetes de abogados de que no tenemos directamente competencias legales. Y he de decir –con un gran mérito de un equipo espléndido que he encontrado en el Palacio del Marqués de Alfarrás – que con el teléfono, con la cotidianidad de la gestión, se resuelven una gran cantidad de problemáticas humanas. Y, a veces, no en cuestión de horas, ni de días, pero con una eficacia que me gustaría que fuera la de los mostradores de las administraciones.

A esto lo llamaría eficacia pasiva porque nos llega. Pero también existe la eficacia activa, como por ejemplo, el pronunciamiento sobre el Reglamento. Esto, como se ha hecho desde Andalucía o desde Cataluña, fue una gota más para que un buen día, incluso, el Defensor del Pueblo dijera: “Se tendrían que cambiar los requisitos de empadronamiento”, y el Gobierno acabó cambiando los requisitos de empadronamiento en la regularización excepcional que hubo hace poco. O lo que ha pasado con el centro de la Verneda.

Y, por último, hay una ineficacia competencial muy grande en los defensores, pero también en los gobiernos. En toda la problemática de los menores no acompañados, en su punto más fuerte, que es la repatriación, aquí somos absolutamente ineficaces. Pero lo somos nosotros y los gobiernos autonómicos, porque pese a que el ordenamiento legal les da una serie de competencias para tratar al menor inmigrante no acompañado, si se decide repatriarlo, como máximo se

hace un pequeño informe, pero no se tiene en cuenta la recomendación de elaborar un estudio sobre el lugar de origen, el tipo de acogida, etcétera. Es decir, es una situación de ineficacia producto de la incompetencia del marco legal, tanto en la comunidad como en el defensor correspondiente.

O los consulados. En este caso diría incluso que la incompetencia es del Gobierno español. Es decir, el caos que hoy existe en el servicio exterior español, que produce un problema bastante importante a la inmigración, demuestra este tercer plan, pero ya es la ineficacia colectiva, y entraría en un discurso que conecta también con Schengen y muchas otras cuestiones que nos desbordan en nuestros debates.

- Intervención de **Antoni Martínez** (defensor local)

El discurso del señor Eliseo acertaba plenamente en su diagnóstico. A veces cuando escucho estos debates, tengo la sensación, desde una práctica muy cotidiana o muy simple, de que hay una gran fractura entre el debate conceptual o teórico de la inmigración y lo que pasa en la realidad de las ciudades o de los barrios. En el sentido de que esa discusión se distancia mucho de los efectos reales, que también han sido nombrados, pero que es justamente en cotidianidad donde se evidencian.

En lo que respecta a inmigración, en la Costa Brava, por ejemplo, las colonias de personas centro europeas que han venido aquí al jubilarse no representan ningún problema. El conflicto surge en muchos pueblos y muchas barriadas pequeñas, sobre todo, en temas de escolarización, por cosas concretas y por competencia directa. Es difícil, para un ciudadano de cualquier barriada de Cataluña, de Barcelona o de cualquier ciudad, mirar una lista admitidos excluidos o de becas de comedor, y ver unos apellidos y otros no. Es un aspecto en el que no se está garantizando la suficiente dotación económica para cubrir determinadas necesidades y por eso se genera un conflicto directo y brutal entre la población, que se siente agredida y que culpa al inmigrante.

Los grandes olvidados son los municipios que tienen menos competencias. Sin embargo, en su cotidianidad, tienen que resolver conflictos o dar presiones sociales. A las puertas de los ayuntamientos llegan familias a las que han echado de su casa porque han sido desahuciadas y no saben dónde van a dormir. Y ese ayuntamiento que tampoco tiene competencias directas ni claras en vivienda, ¿qué hace con ellos?

En esa última perspectiva, en lo que respecta a la eficacia: es limitada en todas las defensorías y las locales todavía más. Sin embargo, se está jugando un papel muy importante a la hora de acercar realidades. El primer punto donde hay que conseguir mover la cadena de la Administración, es la Administración local, y está claro que es donde el problema se sufre en la práctica. A esto me refería cuando hablaba de las dos dimensiones; sí bien es cierto que hay una dimensión muy conceptual, global, genérica, del debate de la inmigración y la regularización; también lo es que en la parte real y cotidiana, los ayuntamientos tienen que dar unas respuestas y ni el Estado está facilitando competencias, ni presupuestos a las comunidades autónomas, ni las comunidades autónomas, en cascada, tampoco, por la parte que les corresponde, a los municipios.

- **Intervención de María Jesús Aranda Lasheras**
(defensora del pueblo de Navarra)

Ha habido una parte positiva respecto a las competencias de los defensores y la coordinación con el Defensor del Pueblo, y, simplemente, quería decir que es verdad que están sin resolver muchas cuestiones, pero la sociedad va avanzando. También la tarea de los propios defensores y defensoras avanza, porque en ello, precisamente, estamos, cuando al menos somos capaces de establecer mecanismos de coordinación entre nosotros mismos, una cuestión que hace cuatro años no se daba. De ahí vamos sacando aspectos que tienen que ver con el abordaje de las competencias y, sobre todo, con la eficacia de nuestra tarea ante parlamentos y ante gobiernos, que es donde tenemos que convencer porque para ellos somos magistraturas de persuasión.

Centrando el tema en la cuestión de la inmigración, simplemente decir que, al igual que ocurre con el resto de los temas, son privilegiados quienes son capaces de llegar a una institución como la de los defensores del pueblo en nuestras comunidades autónomas, puesto que les ayudamos en la tramitación de la queja, la mediación, la acción humanitaria o el cualquiera de las acciones. Y es cierto que, en ese sentido, son menos privilegiados quienes son más vulnerables y son incapaces de llegar a nuestra institución. Pero esto no solamente pasa con los inmigrantes, sino que ocurre también con cualquiera de las personas o colectivos que tienen problemas en nuestras sociedades.

Respecto del tema de la educación, dos cuestiones, simplemente. En materia de educación, en Navarra hicimos –la Defensora del Pueblo–, por medio de una queja concreta que recibimos de un centro en

el que había una concentración de inmigrantes fuera de lo normal, una queja de oficio precisamente para ver el tipo de concentración.

No tengo nada más que añadir a lo que se ha dicho aquí, puesto que es un hecho que la red pública soporta unos índices de concentración de inmigrantes absolutamente llamativos frente a los que soporta un colegio concertado, privado a doscientos metros de distancia y que tiene un 4 por ciento, un 3 por ciento o un 5 por ciento de alumnos inmigrantes. Y si bien es verdad, como decía el Justicia, que el colectivo de gitanos no quiere acudir a centros donde lleven uniformes, también es cierto que los inmigrantes de países latinoamericanos que tienen su religión a gala y que, por lo tanto, los llevarían a centros concertados religiosos, no pueden hacerlo porque no tienen medios. En Navarra hemos conseguido que al menos, mediante el informe de las recomendaciones que se hicieron desde la institución, en las comisiones de escolarización se tuviera en cuenta la concentración registrada en estos centros para que se dispersase. Es verdad que se han dado algunos pasos, pero queda, lógicamente, mucho terreno.

Y la otra cuestión es respecto a los planes integrales. En Navarra hay un plan integral sobre la inmigración que está muy bien diseñado cuya ejecución falla de forma bastante estrepitosa en aspectos concretos, sobre todo, en la existencia de recursos, el control y la evaluación del propio plan.

- **Intervención de Eliseo Aja Fernández**
(catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona)

Efectivamente, el diálogo podría ser muy largo y, además, entre comunidades autónomas hay enormes diferencias. De entrada, en cuanto a porcentaje de población inmigrante. Después, en cuanto a instituciones. El País Vasco, con sus bien dotados territorios históricos, tiene una situación muy distinta a la de otras comunidades autónomas por diferentes razones; o los cabildos en Canarias, e incluso una comisión bilateral especial que tienen con el Gobierno central sobre inmigración. Es decir, las situaciones son muy distintas en cada comunidad autónoma. Estamos preparando un libro sobre inmigración y comunidades autónomas y tengo colaboradores que me están proporcionando muchos datos de muchas de ellas; ellos tienen el mérito de conocer un poco lo que está pasando y es realmente imposible abarcarlo todo.

Solamente dos reflexiones. En primer lugar, a pesar de las diferentes cifras, está claro que hay, en estos momentos, más de dos millones de inmi-

grantes legales, con permisos de residencia; inmigrantes que son trabajadores extracomunitarios que vienen con sus familias para obtener un trabajo, o un trabajo mejor. Es decir, no turistas, no alemanes que se instalan en la costa, porque eso es otra cosa, no son inmigrantes.

Y, acabado el proceso de regularización, yo no sé cuál es la política del Gobierno. Si ustedes la saben, explíquenla. Hemos estado todos estos años muy pendientes de la entrada, y no hemos estado pendientes de las personas que ya están aquí. Ese es el gran déficit, igualmente, de las comunidades autónomas donde muchos planes de inmigración están hechos de cara a la galería; no son serios.

Es decir, primer gran problema tenemos una parte muy importante de la población –8 por ciento–, de nuestro Estado, de nuestra sociedad, que no recibe las respuestas adecuadas. Desde luego, en los sectores que ya se han citado y no voy a repetir, pero también en otros. Por ejemplo, estamos todos sometidos a la misma constitución, pero las leyes han tendido a separar sistemáticamente los derechos: se ha escatimado y se ha regateado derechos a los inmigrantes.

Les recuerdo la primera Ley del 85, pero hablamos de la 8/2000, que todavía tiene recursos pendientes ante el Tribunal Constitucional. O hablamos de lo que ni siquiera se ha planteado: la tutela judicial efectiva, artículo 24 de la Constitución, es el derecho más utilizado ante el Tribunal Constitucional por los españoles con mucha diferencia. La tutela judicial efectiva no se respeta para los extranjeros, porque pueden ser expulsados tranquilamente sin poder acudir al juez. En la mayor parte de los casos sucede así. Los centros de internamiento están funcionando con unos criterios que no responden al principio de legalidad, porque el juez que los debe controlar no puede controlarlos, es imposible. El criterio mismo de la Ley es imposible que se realice. No hay ningún juez que pueda definir por la pinta si aquel señor se puede escapar o no se puede escapar, único criterio que debe utilizar para enviarlo o no a un centro de internamiento. Y luego está a seiscientos kilómetros, con lo cual el control del juez es imposible..

¿Cómo es posible que haya un 8 por ciento de la población que no va a participar en la elección de los gobernantes que hacen las leyes que les afectan a ellos y los impuestos que pagan ellos? Estos son los problemas; son los problemas de los que están aquí. Y esos están poco trabajados.

En segundo lugar, para acabar ya, la cuestión de los defensores y el problema de la eficacia. No voy a entrar en una polémica ya que es una cuestión de grado. De acuerdo a esto depende de cómo mida-

mos la eficacia. Hay cosas que sí y hay cosas que no. De las que no, estoy seguro que el síndic Ribó estará de acuerdo conmigo: hay una ley del 92 que sitúa tres confesiones religiosas prácticamente en pie de igualdad con la Iglesia católica. Por ejemplo, establece textualmente que “en los municipios existirá un cementerio para los miembros de otras confesiones o religiones diferentes a la católica, y, si no, existirá dentro del cementerio como un apartado especial”. Hay que hacer un buen informe. Yo invito a los defensores a que examinen si los municipios están cumpliendo esta norma y tantas otras.

Pero el problema no es este. Intento decir eso, no he intentado poner la eficacia en estos términos. La pongo en lo siguiente: los problemas son tantos y tan serios que es imposible que se aborden todos y, por lo tanto, sugiero prioridades.

Por ejemplo, hay problemas que son comunes a todos. En Aragón es distinto por el carácter rural, en gran parte, de la inmigración, es cierto, como es distinta la población en Cartaya, donde hay una excelente experiencia. Es decir, vamos a prescindir un poco de los casos particulares. Pero es evidente que el problema de la escuela, de la concentración; el problema de la vivienda; el problema de la sanidad, en buena parte; los problemas de multiculturalidad, que se pueden abordar inmediatamente son de tal calibre que ninguna denuncia de ningún defensor del pueblo servirá para que se aborden. Se abordarán por otras vías porque son demasiado importantes.

Yo sugeriría que en esos problemas básicos y tan importantes se buscaran medios de actuación común. ¿Más potente?, ¿al unísono?, ¿junto con el defensor del pueblo? No sé cómo, pero es evidente que son problemas demasiado graves para cualquiera, -con esto no estoy haciendo ningún desmerecimiento a la enorme tarea positiva que hacen los defensores; en todo caso, no lo pretendo en absoluto- mientras que existe otro tipo de cuestiones que sí pueden ser mejor utilizadas.

Me ha llamado la atención una recomendación que dirigía (creo) la Defensora de Castilla - La Mancha sobre el empadronamiento a un municipio concreto: que no deberían exigir para empadronar requisitos que no pide la Ley, como por ejemplo el visado. El municipio estaba rechazando el empadronamiento de los inmigrantes que le llegaban, pidiéndoles una condición que la Ley no prevé. La acción tiene una gran eficacia directa, porque como mínimo pone en un brete al alcalde que está realizando una actuación ilegal. Pero es un tema que además afecta a todos los demás municipios, y que todas las asociaciones de inmigrantes en seguida van a ver, saber y utilizar.

Esta es la típica actuación concreta, aparentemente nimia, que puede tener una enorme eficacia. Es este el tipo de cuestiones que intentaba plantear, a veces, pequeñas actuaciones pueden tener un gran efecto y en cambio grandes planteamientos tener muy poco. Seguramente no lo he expresado bien, en todo caso, espero que salven mi buena voluntad.

- Intervención de **José Chamizo de la Rubia** (defensor del pueblo andaluz)

En el tema del municipio, el ayuntamiento y la financiación de recursos, tenemos un problema, porque cuando hay la aparición de un número importante de inmigrantes, la beneficiaria también es la gente del pueblo. El poniente almeriense tiene una de las rentas por cápita más altas del territorio nacional y los alcaldes no paran de pedir más recursos. Esto conlleva un enriquecimiento de su población. Y aquí habría que introducir un elemento de cordura, me parece que la solidaridad económica también debería venir de los empresarios, lo que no pueden hacer es no construir viviendas no pagar el salario y sólo obtener beneficios.

Muchas veces la comunidad autónoma no cumple, pero tampoco los municipios están cumpliendo con otros deberes. Son muchos los miles de millones de euros que se mueven, por ejemplo, en el poniente almeriense. Y ¿cómo vive un gran sector de la población!, y ¿cómo vive el otro sector, todavía bajo plásticos y con cuatro palos! Hay ayuntamientos que no tienen una buena situación económica, hay que ayudar, pero también hay otros que son beneficiarios. Roquetas de Mar, por ejemplo, no lo conoce nadie en diez años. Y el Ejido, aparte del alcalde, aquello no lo conoce nadie porque es un emporio de riqueza. Y lo mismo está ocurriendo en la zona fresera.

¿Cómo debe repercutir todo ese dinero que se mueve, en la sociedad y en los servicios a los inmigrantes? Esta es la cuestión y este es el debate. En Cartaya se está haciendo de una manera más o menos sostenible o sostenida, pero en otros sitios no. Allí hay gente ganando muchísimo dinero y otros viviendo pobremente y sin recursos.

- Intervención de **Manuel Alcaide Alonso** (diputado del común de Canarias)

Quiero aclarar que no soy contrario a las ONG. Soy contrario a las ONG sin control en los centros de reforma. Tuvimos la oportunidad de estar en Quito, Ecuador, viendo un centro de reforma regido por una ONG religiosa, cuyo sistema de programación era realmente ejemplar, increíble. Pero las que en mi tierra existen no funcionan a efectos de las instituciones de reforma. En el otro sentido, estamos muy de acuerdo.

Comprendo que todo este mundo del que ha hablado Eliseo Aja, és verdad. Quedan muchos puntos por tocar, pero el Defensor del Pueblo normalmente se mueve por la queja que se presenta puntualmente. Por eso le animo a que presente quejas también para que nosotros podamos desarrollar los medios. Me están hablando de problemas de sanidad, de educación, pero hay problemas de familias numerosas a las que, por ejemplo, les han quitado el aumento en el transporte aéreo, porque ya no hay líneas regulares. ¿Por qué sale? Porque hay alguien que se queja. Si no se queja, no hay solución.

Por tanto, les animo a todos a que vayan a los defensores, tanto del Estado como autonómicos, con sus problemas. En la medida de lo posible, muchos se resuelven, los puntuales. Los grandes cuestan más trabajo.

**2. EL ENVEJECIMIENTO
DE LA POBLACIÓN.
PRINCIPALES PROBLEMAS
DEL COLECTIVO Y VÍAS
DE ACTUACIÓN DEL
OMBUDSMAN**

PONENCIA MARCO

2.1 EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LA ACTUALIDAD

MIQUEL VILARDELL TARRÉS



- Catedrático de Medicina de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), donde también ocupa el cargo de vicerrector de Relaciones con las Instituciones Sanitarias.
- Jefe del Servicio de Medicina Interna y Geriátrica del Hospital de la Vall d'Hebron de Barcelona. Actualmente también es presidente del Grupo de Trabajo para la Racionalización y la Financiación del Gasto Sanitario.
- Licenciado y doctorado en Medicina y Cirugía por la Universidad de Barcelona (UB).
- Ex decano de la Facultad de Medicina de la UAB, ex vicepresidente de la Comisión Nacional de Evaluación del Medicamento y ex presidente de las sociedades catalana y española de Medicina Interna.
- Integrante del comité de expertos que elaboró el *Llibre blanc de la gent gran amb dependència*, publicado por el Departamento de Bienestar Social de la Generalitat de Catalunya (2002).

Soy médico en el Hospital de la Vall d'Hebron y hace diez años, mi equipo y yo, nos dimos cuenta de que la mayoría de gente que ingresaba en las unidades de medicina interna superaba los sesenta y cinco años, es decir, que más del 80 por ciento de nuestros servicios estaban ocupados por personas mayores. Esta situación causó la reconversión de un grupo de profesionales que empezaron a dedicarse de manera exclusiva a la atención de estas personas para tratar de mejorar la calidad de los cuidados que recibían. De esta manera nos especializamos en la geriatría.

¿Qué es el envejecimiento? ¿Es una enfermedad? El envejecimiento no es una enfermedad, es un proceso natural o fisiológico que convierte a adultos sanos en personas frágiles que pueden enfermar por una simple infección o pueden caer con más facilidad, en un momento dado, porque las reservas de sus órganos y sistemas han disminuido gradualmente. Esto nos hace ser personas más vulnerables ante las enfermedades e, incluso, ante la muerte.

El porcentaje de casos en que el problema del envejecimiento es igual al problema que plantea una enfermedad concreta es muy bajo, generalmente, las personas mayores no dan más quebraderos de cabeza que las personas jóvenes o los adultos sanos. Lo que sí representa un problema para los médicos y para los políticos es que estas personas hayan envejecido mal y de forma patológica.

Hemos de tener en cuenta que la forma de envejecer tiene tres variantes: el envejecimiento exitoso, el envejecimiento usual y el envejecimiento patológico.

Envejecer con éxito significa que la pérdida de capacidades de los órganos y los sistemas se produce de manera gradual, poco a poco y, a veces, tarde. Aunque este tipo es poco frecuente, todos conocemos ejemplos de personas que a los noventa años son capaces de redactar un gran artículo, escribir un buen libro o hasta de componer una buena partitura de música.

Normalmente envejecemos de manera usual, es decir, vemos como nuestras capacidades van disminuyendo de manera progresiva y nos valemos por nosotros mismos, no tenemos demasiadas dificultades, no preocupamos en exceso y no somos dependientes de nada.

Ahora bien, hay otros que envejecen precozmente que siendo jóvenes empiezan a tener esta pérdida de capacidades en sus órganos y que, por tanto, soportan el denominado envejecimiento patológico. Es un tipo de envejecimiento en el que estas personas pueden lastimarse y volverse dependientes por una simple enfermedad que contraigan.

¿En nuestro país envejece mucha gente de forma patológica? La respuesta es que no, este tipo de envejecimiento representa sólo un 12 por ciento de la población de más de sesenta y cinco años. Cuando hablamos del problema de la tercera edad, deberíamos centrarnos únicamente en este 12 por ciento, no en la gente que no da dolores de cabeza, que se vale por sí misma y no consume recursos. Por tanto, la primera cuestión que debería solucionar la clase política sería este porcentaje, es decir, se debería intentar disminuir el número de personas envejecen de forma patológica.

¿Por qué durante los últimos años las personas mayores han sido objeto de polémica? En primer lugar porque se pensaba que el crecimiento de la esperanza de vida supondría un ensanchamiento de la parte superior de la pirámide de población en detrimento de la parte inferior. Pero durante los últimos años hemos detectado un incremento de la amplitud de la parte inferior de dicha pirámide en el que ha tenido mucho que ver el fenómeno de la migración. Pero, no obstante, el vértice está adoptando una forma más aplanada porque crece el número de personas de más de ochenta años. Y, por tanto es lógico que sea una problemática política importante puesto que se trata de un sector de la población que va en aumento y que tiene fuerza en los momentos decisivos.

El grupo de personas mayores de ochenta y cinco años va cambiando. A medida que envejecemos la diferencia de población según el género se acentúa, es decir, cada vez, en estas etapas de la vida, hay más mujeres y menos hombres. Son muchos los factores que pueden incidir en este proceso diferenciado de envejecimiento: problemas de tipo hormonal, problemas de tipo genético, problemas ambientales y, también, alguno de tipo social.

Pero esto tampoco es positivo, en el sentido de que, si la mujer tiene más esperanza de vida o envejece mucho más que el hombre no lo hace disfrutando de una buena calidad de vida y eso a su vez facilita la aparición de enfermedades y procesos discapacitantes en un grado superior a lo que puede ocurrir en el caso de los hombres.

citantes en un grado superior a lo que puede ocurrir en el caso de los hombres.

La mortalidad ha disminuido y se ha alargado la esperanza de vida, pero, paralelamente, no hemos aumentado la calidad de vida durante los últimos años. No deberíamos preocuparnos tanto por alargar la vida, como de mejorar su calidad.

Cuando una persona se jubila todavía le queda por delante un tramo de vida considerable, seguramente años atrás era inimaginable para una persona de setenta años saber que podía llegar a vivir diecisiete más. Pero con la jubilación, los problemas que deberá superar no sólo serán de orden físico y orgánico, sino que también se tendrá que enfrentar a dificultades de orden social que marcarán sus últimos años de vida, del mismo modo que los elementos económicos y estructurales de su entorno familiar.

Los políticos y los que nos dedicamos al mundo de la salud teníamos otra preocupación. No nos importaba únicamente que fuera un grupo de presión importante en un momento dado, sino que se trataba de un grupo que consumía muchos recursos sanitarios. Y, evidentemente, este 12 por ciento que envejece mal, consume muchos recursos de nuestro sistema público de salud.

Las urgencias de los hospitales se nos llenan de gente de más de sesenta y cinco años. Resulta difícil dar el alta a un paciente que sufre de envejecimiento patológico puesto que tiene diversas dolencias, además cuando se le da, no se le puede enviar a su casa ya que necesita recursos alternativos, pero son pocos los que tenemos. Estas personas consumen un recurso hospitalario caro, por eso nos hace falta disponer de más recursos socio-sanitarios que supongan un coste inferior al de los hospitales de agudos con los en estos momentos los estamos tratando.

Se suele decir que las urgencias en nuestro país han aumentado, pero lo cierto es que el número de urgencias por día no se ha incrementado tanto. Lo que realmente ha cambiado ha sido el tipo de enfermo que a ellas acude: una persona mayor con pluripatología, con discapacidad y que requiere recursos alternativos.

En lo que respecta al consumo de recursos cabe decir que el 68 por ciento del gasto farmacéutico total corresponde a personas de sesenta y cinco años arriba. Cuando revisábamos, en la comisión que yo presidía, el consumo farmacéutico de recetas que no pagan nada respecto a las que tienen la cofinanciación en farmacia y las recetas de personas activas, el resultado fue que, en Cataluña, pasábamos del 75 por ciento de no cofinanciación.

Por tanto, esto le preocupa al político y por eso lo pone encima de la mesa: “¿Qué debemos hacer para reducir el gasto farmacéutico de estas personas mayores?” Es la primera pregunta y el primer reto. Y ya hablaremos de las estancias hospitalarias, que también significan un porcentaje importante ocupado por este envejecimiento patológico.

Existe un tercer problema, como muy bien se ha citado aquí: hace poco tiempo la estructura familiar era patriarcal y en la actualidad es nuclear; esto junto con las barreras arquitectónicas o la positiva incorporación de la mujer al mundo laboral hace peligroso que los abuelos puedan estar en su casa aunque muchas veces vivan solos.

La muerte de la persona que se encarga de ellos, hombre o mujer, hace que el porcentaje de viudas y viudos sea realmente importante y que los hogares unipersonales sean ya muy numerosos: en Cataluña, más del 20 por ciento de las personas de edad viven solas. Esto significa que el día que tengan una enfermedad como no se podrán valer por sí mismas, si no les ofrecemos ayuda a domicilio, habrán de ingresar en un servicio sociosanitario o en un hospital. Esto implica su incorporación en una estructura diferente lo cual genera un valor añadido: la soledad.

Cuando a estas personas se les pregunta: “Usted, ¿dónde quiere vivir?” Mayoritariamente contestan que quieren vivir en su casa, que si tuvieran ayuda querrían continuar allí; Tanto en las ciudades como en los núcleos rurales, las personas mayores se ven obligadas a trasladarse a centros residenciales de su entorno como consecuencia de la búsqueda de trabajo de los hijos y de la gente joven fuera de su lugar de origen. Evidentemente, este desplazamiento favorece la sensación de soledad y las depresiones características de las personas mayores.

En Cataluña, cuando preguntamos a la gente si considera que se encuentra bien de salud, un elevado porcentaje responde que sí, pocas personas creen que su salud empeora.

Todo esto hace que cuando las personas mayores enferman tengan que ser ingresadas más veces, que sus estancias en los hospitales sean más largas, que necesiten más recursos alternativos, que consuman más fármacos y que para ello usen más las urgencias y la atención primaria.

La falta de una atención continuada en la atención primaria es un fenómeno que se ha venido repitiendo en los últimos años y que debemos mejorar. También es necesario que las áreas básicas de salud dispongan de pequeñas unidades de urgencia en las que estas personas puedan ser atendidas

debidamente y que no sólo los grandes hospitales ofrezcan dicho servicio. Si a esto le sumásemos un incremento de los recursos alternativos, probablemente, conseguiríamos reducir los ingresos en los centros socio-sanitarios y, por extensión, el coste de estos enfermos.

¿Qué hay que hacer para atender a una persona mayor? ¿Un médico solo puede hacer la valoración de un anciano? Las personas de edad no sufren una única enfermedad, sino que suelen tener varias: las que padecían de jóvenes y se han vuelto crónicas o las enfermedades cardiovasculares y neurovasculares que han contraído a medida que se han hecho mayores. Esta situación va acompañada de cambios psicológicos como el aumento de sensación de soledad, de las depresiones o el incremento de los problemas de orden social que comporta estar solo en casa o la falta de interrelación con la sociedad. Todos estos factores junto con la falta de recursos económicos hacen que la gente de más de sesenta y cinco años deba acudir a unidades especializadas en las que se puedan someter a una valoración geriátrica global.

Hacer una valoración geriátrica global significa elaborar un proceso de diagnóstico multidisciplinar en el que intervienen un médico, un psicólogo, un trabajador social y un fisioterapeuta. Estos profesionales realizan una evaluación del estado físico, psíquico y social del paciente para ofrecer un diagnóstico de conjunto que sirva para definir los objetivos de la intervención integral. Se trata de una idea fundamental publicó Rubinstein en el New England.

En Cataluña, tenemos unidades funcionales, las UFISS, y los PADES, unidades funcionales interdisciplinarias de atención en los hospitales y de atención a los domicilios, juntamente con unidades de curas paliativas. Estas unidades evalúan físicamente las actividades básicas de la vida diaria; hacen una valoración mental del estado cognitivo y afectivo de su personalidad, así como los aspectos sociales.

Los profesionales que llevan a cabo esta actividad han de saber trabajar de forma interdisciplinaria, lo cual no es sinónimo de trabajar juntos, sino que más bien significa trabajar basándose en unos objetivos comunes, para la consecución de los cuales cada uno debe aportar aquello en lo que sea experto y siempre sujeto a una finalidad común. El trabajo interdisciplinario no es fácil de coordinar puesto que las experiencias disciplinares son dispares, no obstante siempre se debe actuar desde el respecto.

Entremos ahora en el proceso del envejecimiento. Las personas mayores tienen tres problemas: en

primer lugar son frágiles, en cualquier momento, pueden enfermar o se pueden lastimar por una caída. En segundo lugar son personas pluripatológicas; i, finalmente, estos problemas las conducen a la pérdida de la capacidad de valerse por sí mismos, a la entrada en el campo de la discapacidad y en el de la dependencia.

Los profesionales de la salud nos deberíamos preocupar por detectar qué personas son frágiles, cuáles tienen una situación de riesgo y a partir de aquí se podrían realizar programas preventivos. Cuando este enfermo frágil se hiere, entramos en el campo del enfermo geriátrico dependiente que no puede valer-se por sí mismo; es este el que consume muchos recursos sanitarios. Los políticos que se encargan de la sanidad se deben preocupar de que sus profesionales sean capaces de detectar a los ancianos frágiles para evitar que caigan en la discapacidad.

Pero, ¿tenemos marcadores de fragilidad? ¿Qué persona de más de sesenta y cinco años podrían decir ustedes que es frágil?

En primer lugar, la persona que sabe que padece una enfermedad crónica, que es hipertensa o que es diabética tiene de qué preocuparse porque estas dolencias denotan fragilidad. El segundo marcador es la desnutrición. Las personas mayores mal nutridas por la falta de piezas dentales van por la vía fácil: ingieren muchos hidratos de carbono, muchos productos lácteos, poca carne y poco pescado, por una parte por el precio y por la otra porque tienen serias dificultades para masticar. Por consiguiente muchas de estas personas que parecen estar gordas, realmente, tienen poca masa muscular porque comen muchos hidratos de carbono y pocas proteínas. Por lo que deducimos que existe una relación entre la pérdida de masa muscular y la fragilidad. Los profesionales debemos enseñar a comer correctamente.

La alteración social en el entorno de una persona también es un índice de fragilidad. En el caso de la gente de más de ochenta años esta alteración, por ejemplo, se produce cuando alguno de ellos abandona el hábito de practicar alguna actividad física porque se ha hecho daño o directamente ya no practicaba ninguna. El consejo que se da en todos los casos es que la practiquen.

Algunos países, con menos riqueza, a veces criticados en determinados aspectos, están mejor preparados en el ámbito de la prevención del envejecimiento patológico que nosotros.

El que tiene la desgracia de empezar a sufrir alteraciones cognitivas con pérdidas de memoria de joven es una persona mucho más frágil. También

lo es aquel individuo que toma más de dos o tres medicamentos al día.

¿La gente mayor tiene enfermedades diferentes a las de la gente joven? No, tiene las mismas enfermedades cardiovasculares y sus complicaciones: el infarto de miocardio, la insuficiencia cardiaca, el accidente vascular cerebral y, evidentemente, el cáncer; también sufren caídas, muy frecuentes en las personas de edad y donde se suelen fracturar el fémur. Se trata de enfermedades que la gente joven puede tener también.

La mayoría de la gente mayor que está en centros sociosanitarios se ha lastimado, ha sufrido un accidente vascular cerebral, padece insuficiencia cardiaca, una demencia, o está ingresada porque se han fracturado el fémur. Cuando te lo rompes de joven no pasa nada, al cabo de un tiempo vuelves a casa. Pero de mayor, sufres la denominada cascada de la dependencia: entras por una fractura de fémur y, después si eres un hombre te han de poner una sonda porque no orinas correctamente y, si estás mucho tiempo, probablemente, te salgan llagas por decúbito.

¿Se puede evitar esto? Creo que sí. ¿Qué deberíamos hacer? Cosas sencillas como pueden ser los programas de prevención de caídas para evitar las fracturas.

¿Por qué se producen tantas fracturas? Hasta hora, porque las mujeres no hacían prevención de la osteoporosis. En su momento, a la persona que ahora tiene más de sesenta y cinco años, nadie le dijo que tomara calcio, vitamina D, que tomase el sol, que caminara, que bebiera leche o que comiera determinados alimentos. Hoy, por suerte hay programas de prevención de la osteoporosis.

La enfermedad cardiovascular es la más importante y por eso hay que corregir los factores de riesgo que la causan, es decir, dejar de fumar, hacer ejercicio físico, mejorar los hábitos dietéticos, sobre todo, por el colesterol, controlar la tensión arterial y los niveles de azúcar. La prevención se debe empezar a practicar a los treinta años y no esperar a los sesenta, hemos de corregir el proceso de envejecimiento patológico cuando somos jóvenes, porque quizá seamos mayores la enfermedad vascular exista y no estemos a tiempo de atajarla.

El control del sobrepeso es otra medida que puede ayudar a evitar el envejecimiento patológico y la discapacidad. Dicen que una manera sencilla de saber si hay sobrepeso es medirse el diámetro de la cintura a la altura del ombligo. Existe riesgo, en el caso de los hombres cuando superan los 100 centímetros y, en el caso de las mujeres, si superan los 80.

En el caso de la osteoporosis, sólo les diré que lo más importante es una dieta correcta, evitar el alcohol y el tabaco, y tomar suplementos de calcio.

También se debe tener precaución en el domicilio. Las personas mayores han de evitar las barreras arquitectónicas, las alfombras, los objetos con los que puedan tropezar fácilmente y, sobre todo, saber que pueden caer si se levantan rápidamente porque les baja mucho la tensión y tienen deteriorado el mecanismo de control arterial. La mayor parte de las caídas suceden cuando una persona mayor se despierta por la noche para ir al lavabo y se levanta rápido; o bien, cuando miccionan, ¿saben ustedes que hay un mecanismo vagal y que, a veces, caen en la taza del váter? También la gente que toma sedantes vive situaciones de riesgo puesto que sufren trastornos de la marcha.

Ir al podólogo y llevar un buen calzado, a veces hace mucho más de lo que podemos hacer la gente que nos dedicamos al mundo de la medicina.

Les hablaré brevemente de las demencias. ¿Qué podemos hacer con ellas? Hay de muchos tipos, pero yo sólo les comentaré la enfermedad de Alzheimer y no hablaré de ella como médico. El 22 por ciento de la población de más de ochenta y cinco años tiene esta enfermedad.

La enfermedad de Alzheimer es una demencia agénica ya que menos del 2 por ciento de los casos la sufre de manera hereditaria. Por tanto, cuando alguien dice: "Yo sé que tendré esta enfermedad, porque mi padre ya la tenía". Evidentemente esto se puede comprobar pero hay que tener en cuenta que sólo este pequeño porcentaje, este 2 por ciento, está dentro del grupo de la enfermedad con base genética. Los casos restantes son causados por factores muy diversos. Se han dicho muchos, pero nosotros hemos de corregir aquellos que podemos: los factores medioambientales y psicosociales.

Se dice que la gente de un status social diferente tiene menos riesgo de padecer esta enfermedad. Probablemente esto tenga que ver con la educación y el nivel de contacto social y no tanto con la cantidad de dinero que se posee, siempre y cuando se tenga un mínimo para vivir.

También se ha afirmado en diversas ocasiones que existe una correlación entre la formación y el Alzheimer. La diferencia no es tan grande entre la gente que tiene estudios primarios y la que ha ido a la universidad, pero que sí lo es con aquellos que no tienen estudios, los analfabetos, que tienen más posibilidades de desarrollar esta demencia.

Para mí el factor más importante es la pérdida de motivación de las personas, la pérdida del estí-

mulo para vivir. Existe una teoría que dice que cuando la gente pierde ese estrés que produce el trabajo el envejecimiento se acelera y día tras día aparecen nuevas teorías con base científica que refuerzan esta afirmación. Por eso se ha de tener cuidado con la jubilación, un proceso para el que uno se ha de preparar a conciencia y que se debe llevar bien.

También se ha llegado a decir que el estrés produce la enfermedad de Alzheimer. No, la angustia que deriva de los problemas es lo que la produce, por ejemplo, la pérdida de un hijo, sobre todo, en el caso de las mujeres, o la pérdida del empleo serían circunstancias relacionadas con su desencadenamiento.

Pese a la existencia de factores medioambientales, gran parte de los desencadenantes dependen del carácter de uno mismo. Hay personalidades más predispuestas a tener la enfermedad de Alzheimer: la gente pasiva que se lo deja hacer todo. Hay abuelos a quienes los hijos, por hacerles un favor, les llevan todo, incluso la cuenta corriente. Como lo delegan todo, no saben qué hacer e, incluso, los tienen marginados dentro de la estructura familiar porque también aquí puede haber soledad. Y, evidentemente, la pérdida de este ambiente social favorece la aparición de esta demencia. La depresión es un factor que se ha de diagnosticar y tratar precozmente, porque comporta una mayor alteración cognitiva.

Lo que más ha avanzado en el mundo del envejecimiento son las políticas de promoción de la salud. Los investigadores no han conseguido encontrar vida sin envejecimiento y tampoco, pese a la búsqueda, todavía no se ha podido evitar el proceso de la muerte. Los genes que marcan el proceso de envejecimiento son múltiples y nadie ha sido capaz de hacer cambio alguno en ellos para que alargasen la esperanza de vida. Si se ha conseguido alargar es precisamente porque se ha hecho una buena promoción de la salud.

En los países subdesarrollados la esperanza de vida media es baja. No se trata de un problema de tipo genético, es un problema de promoción de la salud. La dieta, el ejercicio, evitar factores tóxicos, diagnosticar y tratar precozmente enfermedades que hemos tenido de jóvenes para tratar de reducir la discapacidad y para corregir con programas de prevención los factores de riesgo son la solución al problema del envejecimiento patológico.

El modelo que hemos de tener, de atención a las personas mayores, debe ser un modelo integral, que trate todas las necesidades de la persona, que recoja medidas en todos los ámbitos, que esté inserto en la comunidad y, sobre todo, en el que se

trabaje de forma interdisciplinaria. Este es el modelo de atención que a mí me gustaría que existiera, un modelo coordinado en tres niveles: atención primaria, hospitalaria y sociosanitaria.

En Cataluña las personas mayores usan camas de convalecencia cuando son ingresadas en los hospitales de agudos y no pueden volver a su casa puesto que necesitan varias semanas para rehabilitarse.

En Cataluña tenemos camas de convalecencia y por si no hubiera suficientes plazas de larga estancia. También tenemos plazas de curas paliativas, pero hacen falta más plazas de convalecencia i de larga estancia, porque, de este modo, se conseguirá reducir las estancias en los hospitales de agudos, disminuirá la presencia de enfermos en los servicios de urgencias y habrá menos gastos, porque las de convalecencia resultan más económicas que las de los hospitales de agudos. Por tanto, hemos de ser capaces de hacer esta reconversión.

Por otro lado, en lo que respecta a las residencias, que nadie se rasgue las vestiduras si, por ejemplo, una persona ha de llevar a sus padres a un centro residencial. Cada uno lo ha de hacer según su situación. Hay gente que no puede tener a sus padres en su casa por problemas estructurales del trabajo. Cataluña tiene centros residenciales, pero pocos que pertenezcan al sistema público, por eso hacen falta más. Este es un recurso es caro y limitado y, por tanto, hemos de desarrollar la cobertura del servicio de ayuda domiciliaria.

Probablemente debemos trabajar para ofrecer más atención domiciliaria, más soporte en el hogar, porque la gente quiere estar en su casa, quiere morir allí. No tenemos recursos suficientes para poder institucionalizar a todas las personas mayores, y esto nos obligará a crear un sistema mixto de atención de la dependencia, un sistema público y privado, pero siempre habrá riesgo. Por eso se deberá vigilar muy de cerca que no haya bolsas de

insolidaridad y, evidentemente, que nadie se quede fuera de la ayuda que necesite, pese a que no tenga recursos.

Hay algunas preguntas que, a veces, hacen las personas mayores y que entran en el mundo de la ética de su tratamiento. “¿Qué quiere esta persona que tiene noventa años? ¿Todavía quiere más?” Sí, quiere vivir y tener calidad de vida.

¿Hasta donde hemos de llegar?, hasta un tratamiento que mejore la calidad de vida. Da aquellos recursos que sepas que, haciéndolo, mejorarán la calidad de vida; sino, no hace falta. La edad no es un criterio restrictivo para ninguna técnica diagnóstica ni terapéutica, no debería serlo. Sólo lo sería si haciéndolo pudieras mejorar la calidad de vida de ese enfermo.

Lo más importante es que nosotros trabajemos en equipo y, por tanto es necesario que la gente que trabaje con las personas mayores sea honesta y tenga rigor clínico y científico. No podemos decir: “Como es mayor no hace falta investigar”. Saben ustedes que los ensayos clínicos para el uso de medicamentos se hacen poco con gente de más de ochenta años. El ensayo clínico y la investigación se han de hacer para mejorar la calidad de vida de las personas mayores. Por tanto, para la gente que quiere dedicarse a la geriatría hacen falta rigor clínico y científico, una mente abierta, ausencia de prejuicios y sentido común.

Hace años, cuando los jóvenes estudiantes acudían a las universidades de California, había unas siete reglas que si se hubieran cumplido, probablemente, las personas mayores no sufrirían de esta discapacidad y dependencia: no fumar, hacer ejercicio regular, consumir alcohol moderadamente, dormir siete u ocho horas todos los días, mantener un peso razonable, tener un hábito alimenticio correcto y, sobre todo, ser optimista. Pienso que ser optimista es muy importante para evitar la alteración cognitiva.

INTERVENCIONES DE LOS DEFENSORES AUTONÓMICOS

2.2 EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN ARAGÓN. PRINCIPALES DIFICULTADES

FERNANDO GARCÍA VICENTE



- Justicia de Aragón desde el 20 de mayo de 1998.
- Vocal de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil e integrante de la Academia Aragonesa de Legislación y Jurisprudencia.
- Licenciado en Derecho por la Universidad de Zaragoza y durante 21 años fiscal de las audiencias de Navarra, Zaragoza, Teruel, Logroño y Girona. En su última etapa, fiscal jefe de la Audiencia Provincial de Huesca.
- Profesor titular de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza (actualmente en excedencia).
- Autor de más de 15 publicaciones, entre ellas, la titulada “Comentario al testamento mancomunado aragonés” dentro de la obra *Comentarios a la Compilación del Derecho Civil de Aragón* dirigida por los profesores Lacruz Berdejo y Delgado Echeverría.

I. INTRODUCCIÓN

La edad es un elemento decisivo en las relaciones humanas, afectando tanto a los pueblos en su conjunto como a las personas individualmente consideradas.

Antes, en el Derecho Romano se tenía mucho más en cuenta la aptitud física de una persona para realizar una cosa que la fecha de su nacimiento. Así se hablaba de una edad para tomar las armas que es la que concedía plenos derechos cívicos o una edad para adoptar o para contraer matrimonio, que podía estar entre los doce y catorce años. Por eso si una chica se quedaba embarazada antes, se le permitía casarse en virtud del viejo aforismo de que *malicia suplet aetatem*, la malicia suple la edad.

La aptitud de las personas y la edad legal parecen ir por caminos distintos. Yo me pregunto si ahora que nuestros jóvenes tienen más conocimientos que nunca porque tienen mejor información y for-

mación, es lógico que se aumente la edad penal, es decir, la edad a partir de la cual se hacen responsables ante la sociedad. Y que quede claro que estoy a favor de que, con los más jóvenes, se intensifiquen los sistemas de rehabilitación, y me parece imprescindible que no cumplan condena en los mismos centros por muchas razones. Pero también habría que pensar si ello no puede crear cierta impunidad en perjuicio de otras víctimas en muchos casos de su misma edad o más desfavorecidas que ellos.

También dudo si es bueno que, en una sociedad que ha logrado que se llegue a una edad avanzada en mejores condiciones de vida, al mismo tiempo se esté retirando a los trabajadores mucho antes; no puedo entender cómo en la reestructuración de las cuencas mineras de Teruel, se jubiló a gente con sólo cuarenta años. No puede ser bueno por muy diversas razones: por el mismo jubilado, ya que el trabajo supone inserción, y el aislamiento es un factor de riesgo o de vulnerabilidad; por los demás trabajadores, ya que se dio el caso de que

los más diligentes al ver que sus empresas iban a cerrar buscaron trabajo en otras y están cobrando la mitad de lo que perciben los que no trabajan, y por último porque todas esas pensiones anticipadas restan algo a los trabajadores que continúan en su puesto de trabajo hasta una edad más avanzada.

Pero hay casos que me resultan todavía más inexplicables: el de aquellos trabajadores o funcionarios de categorías especiales que son jubilados en atención a intereses particulares o de las empresas que los emplean, a unas edades en las que otros están trabajando en puestos similares. La conveniencia de determinadas empresas no debería prevalecer sobre el interés general, de la misma forma que lo que beneficia a unos funcionarios no debería prevalecer sobre el del resto de los trabajadores. Estoy de acuerdo en que hay según que puestos que no se pueden desempeñar a los cincuenta y cinco años, pero otros sí, y los realizan personas en sus mismas condiciones en otras administraciones o empresas privadas. Habría que hacer un esfuerzo de adaptación de los puestos a las personas cuando lo cierto es que ahora se tiende a adaptar las personas a los puestos de trabajo.

II. EL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO

El número creciente de personas mayores es un fenómeno actual que a menudo se presenta de forma contradictoria. Por un lado, se valora positivamente, considerándolo como un avance de la humanidad: es éxito de un sistema que ha conseguido alcanzar mejores condiciones de vida, especialmente las sanitarias; y por otro lado, al presentarse relacionado con el envejecimiento de la población, es catalogado como una realidad preocupante.

El envejecimiento de la población ocupa un lugar central en la explicación del problema de la despoblación. En este sentido, en el informe especial sobre este fenómeno elaborado por la institución del Justicia de Aragón se aprecia cómo este envejecimiento influye negativamente en la existencia de tasas de mortalidad elevadas, a pesar de que los índices de salud son buenos, y también en la reducción de la tasa de natalidad como consecuencia de que el porcentaje de mujeres en edades fértiles es relativamente bajo.

En Aragón, y especialmente en las comarcas más despobladas, este problema de envejecimiento tendría otra causa mucho más específica que es la fuerte emigración que muchas de sus comarcas han experimentado durante casi toda la centuria, y especialmente en los años cincuenta y sesenta.

Los emigrantes tienden a ser personas jóvenes, por lo que contribuyen de forma esencial al envejecimiento relativo de la población de sus zonas de partida. No es por lo tanto nada extraño que encontremos una clara asociación positiva entre aquellas comarcas que más población perdieron hasta fechas recientes como consecuencia de la emigración y altos índices de envejecimiento.

De esta forma los índices de envejecimiento (población de más de 65 años dividida por población de menos de 14) son extraordinariamente elevados en el Aragón más ruralizado. Así, de las ocho comarcas aragonesas que superan el crítico valor doscientos (es decir dos mayores por cada persona con edades entre 0 y 14 años) ninguna de ellas tiene una densidad de población que supere los diez habitantes por kilómetro cuadrado. Sólo aquellas comarcas en las que existen núcleos urbanos importantes o actividades económicas que demandan mano de obra joven (sobre todo la industria y los servicios) tienden a romper esta pauta.

Este problema es mucho más perceptible si pasamos del nivel comarcal al municipal. En este caso el grado de envejecimiento de los municipios pequeños es extremo. Sólo las poblaciones de más de 1.000 habitantes ofrecen valores próximos a la media aragonesa y más acordes con estructuras de población no tan envejecidas. Es patente como a menor tamaño municipal, el grado de envejecimiento es mayor y viceversa. El caso extremo lo plantean un número significativo de municipios en los que, con datos del año 1991, ni siquiera hay jóvenes (17) o por cada persona joven (entre 0 y 14 años) el número de mayores de 65 años es de más de 10 (46 municipios), de entre cinco y diez (92), o entre uno y cinco (534). Sólo en 40 municipios aragoneses es superior el número de jóvenes al de adultos mayores de 65.

En los años siguientes la situación se agrava con celeridad. En 1996, y a partir de los datos de los municipios de la provincia de Teruel, que es la única provincia de Aragón para la que están disponibles los datos de población por grupos de edad de todos sus municipios, se comprueba como sólo en esta provincia hay ya 13 municipios sin jóvenes de 0 a 14 años (había 6 en 1991) y el número de municipios con más de 10 personas mayores de 65 años por cada joven de 0 a 14 años es de 33 frente a 18 en 1991.

El envejecimiento tiene además un aspecto preocupante, y es que afecta en mayor medida a las mujeres que a los varones. La población femenina está todavía mucho más envejecida que la masculina. Ello puede deberse a dos causas: al hecho de que las mujeres tienen una vida generalmente

más prolongada que los varones, y a que quizás haya habido también una tendencia migratoria algo superior entre mujeres que entre varones.

El envejecimiento de la población, como hemos visto, arroja oscuras perspectivas sobre la capacidad de muchos municipios, e incluso comarcas, para asegurar el mantenimiento de los volúmenes de población existentes, en algunos casos ya ínfimos.

Este elevado envejecimiento de la población en ciertas comarcas y en los municipios más pequeños, también plantea dudas sobre la posibilidad de que el volumen de actividad económica se mantenga, ya que los índices de reemplazo de la población en edad activa son también preocupantes.

Si el análisis lo hacemos a nivel municipal, comprobamos cómo en los municipios más pequeños las personas próximas a la edad de jubilación superan con amplitud a las que se prevé que entren próximamente en el mercado de trabajo, y sólo en los mayores de 5.000 habitantes no se plantea este problema.

En el informe indicado, las políticas relativas a la población anciana son planteadas con el objetivo mejorar su calidad de vida en términos físicos o biológicos así como en sus dimensiones más cualitativas, aspectos éstos que tienen que ver con su integración social, afectiva, y su movilidad geográfica. Entroncado con esto último, también surge como objetivo adicional su posible contribución a la estabilidad demográfica de algunas áreas. En bastantes zonas de Aragón con una intensa emigración hasta los ochenta, el posible retorno a partir de su jubilación de aquellos ciudadanos hoy residentes en ciudades –Barcelona, Valencia, Zaragoza- podría resultar beneficioso tanto para ellos, en el sentido de disfrutar de esta etapa en un entorno conocido, y para las poblaciones que las acogen en el sentido de aumentar su demanda interna y poder alcanzar los umbrales mínimos en su dimensión para que se presten ciertos servicios, como sanidad o asistencia a la tercera edad.

En consecuencia, las medidas que se propusieron acerca del envejecimiento se planteaban sobre dos pilares que se refuerzan entre sí: garantizar unos servicios públicos en el mundo rural adecuados a las necesidades de la población mayor, y ofrecer facilidades para el retorno de los mismos a sus lugares de origen, bien con carácter definitivo, bien temporal, en este caso las denominadas *migraciones golondrina* de carácter estacional.

En ese sentido, las políticas a desarrollar serían:

- Organizar los **servicios de asistencia social y sanitaria** según la estructura geográfica y demo-
- gráfica de cada comarca. Promover la movilidad de la oferta de dichos servicios desde las cabece- ras de comarca en lugar de la de los ciudadanos hacia ellas. En esa línea, establecer un servicio de urgencias completo que cubra todo el territorio aragonés (UVI-móviles efectivas en todo momento).
- **Facilitar la movilidad de los ancianos**, tanto de tipo cotidiano en sus desplazamientos a las cabeceras comarcales como en sus viajes de larga distancia. Para ello, reforzar, e incluso ampliar, las líneas de autobuses que comunican los núcleos más pequeños. Crear convenios con las empresas de transporte para que su precio sea reducido en función de su renta. Allí donde no haya posibilidad de establecer un servicio regular, llegar a algún tipo de convenio con taxis rurales. En suma, garantizar a la tercera edad en cada núcleo el acceso diario a los bienes y servicios de primera necesidad.
- En colaboración con los ayuntamientos, creación de una extensa **red de centros de día** en todo el territorio de Aragón, para gestionar diversas funciones, especialmente las culturales, las educativas y las de ocio, de forma integrada con otros segmentos de la población. Especialmente interesante sería incidir en la conservación del capital cultural y antropológico que detenta la población anciana y su valorización explícita por las generaciones más jóvenes (algún programa de participación de las personas mayores en las actividades educativas regladas podría ser mutuamente beneficioso).
- Promocionar la figura del **voluntariado** en relación a los ancianos. Para los jóvenes que se comprometieran en ese tipo de actuaciones, promover una serie compensaciones en el acceso a becas, estudios o desempeños profesionales (se ha de tener en cuenta la desaparición de la prestación social sustitutoria y cómo las funciones que los objetores desempeñaban en el medio rural, con relación al cuidado de ancianos y desvalidos o conservación de la naturaleza, sería conveniente que fueran continuadas o incluso ampliadas).
- Líneas de financiación especial para las **reformas estructurales en viviendas** ocupadas por ancianos y oferta de viviendas de **alquiler** para ancianos en el mundo rural.
- **Desgravación en el tramo autonómico del IRPF** de la segunda vivienda en las áreas rurales aragonesas.
- **Publicitar** estas ofertas destinadas a la población jubilada en las comunidades autónomas en

donde residen los emigrantes, buscando la colaboración institucional de sus autoridades regionales y locales. Complementarlo con una campaña informativa más directa, incluso personalizada, explicando las ayudas para posibilitar su retorno.

- **Plan urgente de residencias geriátricas** con especial dedicación a las situaciones más graves y deficitarias: Alzheimer, invalidez, enfermedades mentales.
- **Posibilitar la compatibilidad, voluntaria, de ciertas actividades a tiempo parcial que originen rentas laborales, profesionales o empresariales en personas jubiladas** (incluso pre-jubilados, como los del Plan de Reconversión de la Minería), reduciendo las contraprestaciones por pensión de forma proporcional. Esta figura debería ser desarrollada con carácter especial par aquellos casos en que dichas personas dan continuidad a actividades (empresariales, artesanales o autónomos) que con su abandono implican la desaparición de dicho negocio o actividad.

III. PRINCIPALES ASPECTOS, SITUACIONES Y PROBLEMÁTICAS QUE AFECTAN A LAS PERSONAS DE EDAD

La vivienda. Barreras arquitectónicas

Las características de las viviendas condicionan la posibilidad de que los ancianos puedan continuar en sus hogares sin necesidad de desarraigarlos del medio social en el que se han desenvuelto. La accesibilidad de la vivienda constituye por sí misma un principio básico para facilitar la integración social de los mayores en una sociedad urbana.

Diversos estudios ponen de manifiesto que un porcentaje alto de la población anciana afirma que su vivienda necesitaría algún tipo de reparación. En la mayoría de los casos se trata de pequeñas reparaciones, pero para el 13% del colectivo la vivienda necesitaría reparaciones importantes. A ello hay que añadir que para un elevado número de ancianos los gastos de mantenimiento de las viviendas suponen una parte sustancial de sus ingresos.

Así, como barreras interiores más comunes se encuentran las siguientes: falta de agua caliente, falta de calefacción, estado de los sanitarios (dificultades de acceso a bañeras, instalaciones deficientes, falta de asideros y losas antideslizantes, inodoros demasiado bajos), cocinas no adaptadas, carencia de electrodomésticos básicos, ausencia de teléfono, instalación de luz a 125 voltios, goteras y humedad en el interior, deterioros de techos

y paredes, limitada anchura de puertas para sillas de ruedas o falta de luz natural.

Esta falta de equipamiento básico agrava la situación a medida que aumenta la edad. Así, son las viviendas de los mayores de 84 años las que alcanzan índices más elevados de deterioro o mal estado, una situación más negativa en su nivel de bienestar. Una quinta parte de los mayores de 75 años carecen de calefacción, agua caliente, ascensores, ducha y baño. Considerando que las limitaciones más frecuentes a estas edades son las del aparato locomotor, se pone de manifiesto la imposibilidad total o parcial para desplazarse y comunicarse con el exterior, pues además frecuentemente existen barreras arquitectónicas en el edificio como los escalones de patios y rellanos o la ausencia de rampas.

En este sentido, las condiciones de habitabilidad de la vivienda pueden incidir negativamente en la salud. Piénsese en las personas inválidas, semiinválidas o con estado de salud deficiente que no disponen de ascensor o calefacción. Otros problemas frecuentes en las viviendas antiguas, como la humedad, resultan muy negativos para personas en edad avanzada, en las que se da una fuerte incidencia de enfermedades osteoarticulares. No hay que olvidar al grupo de alto riesgo constituido por los ancianos que viven solos o únicamente con una persona de 70 o más años, puesto que el estado de la vivienda puede añadir más dificultades y mayor riesgo de incomunicación. Sólo la falta de ascensor puede obligar a estas personas a permanecer en casa, sin poder relacionarse, ir a la compra o acudir a la consulta del médico.

Para resolver estas situaciones que se están presentando en muchas viviendas habitadas por personas de edad, sería conveniente habilitar un conjunto de ayudas económicas y técnicas dirigidas a solucionar estos problemas de adaptación residencial y los problemas sociales que de ellos se derivan, de forma que se facilite la reestructuración de estas viviendas o la movilidad de las personas respetando su hábitat: ayudas financieras para la realización de obras de reparación y adaptación; reserva de viviendas de nueva construcción adaptadas a las condiciones biológicas de los ancianos en proyectos de viviendas de protección oficial y viviendas sociales; regulación de la posible permuta de la vivienda propiedad de la persona mayor, inadecuada a sus necesidades, por otra que reúna las condiciones precisas, bien sea de titularidad pública o privada; compra por la Administración de las viviendas que carecen de las condiciones para ser habitadas por personas mayores, posibilitando posteriormente las reformas precisas y ampliando el parque de viviendas adecuadas tanto en tamaño como en condiciones donde reu-

bicar en forma de alquiler razonable a los titulares de las viviendas vendidas.

La accesibilidad del entorno. La circulación vial

La adaptación de las viviendas debe correr pareja a la eliminación de las barreras arquitectónicas del espacio exterior para permitir la movilidad de los ancianos. En este sentido, la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de abril de 1999 indica que el mantenimiento de la movilidad es indispensable para que las personas de edad puedan llevar una vida independiente.

La cuarta parte de los ancianos españoles declara tener verdaderas dificultades para desplazarse por las calles de la ciudad en la que reside, por la inadaptación del entorno: aceras demasiado altas, problemas de accesibilidad y adaptación de los transportes públicos, escasez de zonas peatonales. Las personas afectadas indican incluso que no tienen tiempo suficiente para cruzar la calzada en determinados semáforos.

En este sentido, es revelador el estudio elaborado por el Dr. Cobo cuando refleja la edad de las personas lesionadas en accidente de tráfico al circular por la vía pública como peatones, señalando la tendencia a que sean personas de edad las más afectadas. En palabras de este experto forense, "la existencia de cierto desprecio del conductor de vehículos hacia los peatones, fundamentalmente nuestros mayores, parece protagonizar estos hechos en más de un caso. Aunque la norma establece el rojo para parar y el verde para pasar, no es una licencia para hacerlo sobre un peatón mayor, ni siquiera para llenarlo de improperios, ya que en muchas ocasiones es portador de algunas discapacidades físicas o psíquicas que le provocan un cierto grado de inadecuación de conducta a la "norma absoluta" del parar/pasar, rojo/verde, entre otras".

También resultan significativos los datos que aporta este estudio cuando analiza a los lesionados como usuarios de autobús urbano, pues llama la atención que por cada hombre lesionado existen casi tres mujeres y que la media de edad es la más elevada con diferencia del resto de accidentes. Las posibles razones de ello deben ser buscadas lógicamente en la menor capacidad de respuesta de los más mayores frente a situaciones de disfunción súbita en el trayecto, tanto por su situación física como de nivel y rapidez de respuesta. Así pues, parece necesario que se insista en este "perfil de riesgo" de los mayores y fundamentalmente de las mujeres para mejorar los elementos de seguridad de estos usuarios de bus, teniendo en cuenta que las lesiones suelen producirse en los

momentos de acceder o salir del autobús o por desplazamientos internos durante maniobras o frenazos bruscos.

Todas estas consideraciones deben hacernos pensar que quizá las características de nuestras ciudades no sean las más adecuadas para las personas de edad. De ahí la importancia de que se cumpla rigurosamente la legislación existente en materia de supresión de barreras arquitectónicas, del transporte y de la comunicación y de que, en su aplicación, se adopten las medidas precisas que, teniendo en cuenta estas problemáticas, favorezcan la integración de las personas de edad en la sociedad.

Los servicios sociales

La red de servicios sociales para la gente mayor ha crecido considerablemente durante los últimos años, tanto en capacidad como en variedad de la oferta. Así, la construcción de residencias de gran capacidad fue seguida de la dotación de unos servicios de asistencia a domicilio y de la provisión de atenciones en centros de día o servicios sociosanitarios. A continuación se intentaron nuevas experiencias, como apartamentos vigilados, telealarmas, estancias temporales en residencias, programas intergeneracionales. Se ha previsto un amplio abanico de actuaciones capaz de atender un porcentaje considerable de personas mayores.

Sin embargo, a pesar del crecimiento tan importante que la red de servicios sociales ha experimentado estos últimos años, se constatan importantes déficits en recursos para atender a esta población. Ciertamente, las limitadas disponibilidades presupuestarias exigen una rigurosa planificación para poder dar cobertura al mayor número de personas posible.

El propio domicilio es el entorno más natural y el que proporciona más elementos de identidad e intimidad, impidiendo que se rompan las relaciones con la red de apoyo: familia, amigos, vecinos o comunidad. Por ello, los servicios de atención domiciliaria son, actualmente, un elemento clave para conseguir que las personas de edad que requieren ayuda puedan continuar viviendo en su casa el máximo tiempo posible, tanto si viven solas como si conviven con otras personas que necesitan un poco de apoyo.

Se estima que en Aragón 3.000 personas ejercen de cuidadoras. El 97% de ellas acaba manifestando alguna afección psíquica o física. La tristeza, la soledad o el "síndrome del cuidador" son problemas a los que se enfrentan cuando deben simultáneas las tareas domésticas y laborales y, además, hacerse cargo de conflictos psicofamiliares o de

riesgo debido a la situación de discapacidad o dependencia de algún miembro del hogar.

Por ello, sería aconsejable incrementar las posibilidades de este recurso, de tal manera que llegue a todas las personas que quieran continuar viviendo en su domicilio pero tengan graves dificultades para atender sus necesidades de autonomía en los actos de la vida cotidiana. Los estudios realizados estiman que este servicio debe cubrir al 8% de los mayores de 65 años.

Igualmente, parece conveniente impulsar los programas que permiten el ingreso en centros residenciales durante todos o algunos fines de semana o en vacaciones, para coadyuvar a la atención que presta la familia, permitiendo un descanso a aquellos de sus miembros que dedican sus esfuerzos a atender a los mayores.

A medio camino entre la atención domiciliaria y la residencial está el centro de día. Es un servicio especializado que permite que la persona continúe viviendo en su casa, recibiendo prestaciones como la alimentación, el control sanitario o la animación sociocultural. También se ha detectado la insuficiencia de estos recursos, con listas de espera, destacando el importante papel que cumplen para descargar al cuidador de los esfuerzos de atención continua a los ancianos.

Por otra parte, atendiendo la necesidad de fomentar las alternativas a la atención residencial para nuestros mayores y favoreciendo a su vez la permanencia en el entorno y el desarrollo de la solidaridad social, desde la institución se realizó un estudio sobre la figura del acogimiento familiar de ancianos, que instaba a la implantación de un programa experimental.

La permanencia en casa, aun con las ayudas precisas, se vuelve en ocasiones extremadamente complicada por diversas circunstancias como el estado de salud físico y psíquico o la imposibilidad familiar de prestar atención de manera continua. Es entonces cuando el recurso más apropiado puede orientarse hacia la atención residencial donde el anciano pueda recibir los cuidados adecuados que sus familiares, aunque existan y quieran, no pueden prestar (por grandes incapacidades, ausencia de autonomía, falta de conocimientos especializados, obligaciones laborales de los allegados).

Las listas de espera existentes para acceder a una residencia pública siguen siendo motivo de preocupación para muchas familias. Los precios de los centros privados suponen un esfuerzo económico considerable y, en ocasiones, no son asequibles para las economías de muchos ancianos que disponen exclusivamente de una pensión de cuantía

variable. A este respecto consideramos que el criterio fundamental debe centrarse en la necesidad de asistencia del afectado, de tal modo que las personas válidas sean básicamente receptoras de otro tipo de servicios sociales.

La atención sociosanitaria

Las personas mayores son, como grupo, los usuarios más frecuentes de asistencia sanitaria: así, los mayores de 65 años y los pensionistas consumen cerca del 70% del gasto farmacéutico en atención primaria, y en los hospitales, alrededor de un 50% de las camas son ocupadas por ellos, multiplicándose por cuatro la tasa de ingresos cuando se trata de personas mayores de 75 años.

Por otra parte, también son los usuarios que utilizan estos recursos de forma más justificada al ser el sector de la sociedad portadora de más enfermedades y problemas de salud. Además hay que tener en cuenta las peculiaridades que presentan en su modo de enfermar y en sus necesidades de asistencia sanitaria:

- Padecen enfermedades específicas: derivadas de la patología cardiovascular (accidentes cerebrovasculares, insuficiencia cardiaca), del aparato locomotor (artrosis, osteoporosis), neurológicos (Alzheimer y otras demencias), órganos de los sentidos (sordera, cataratas).
- Es frecuente la existencia de pluripatologías en una misma persona.
- Sus enfermedades adquieren modos de presentación diferente con manifestaciones atípicas e inespecíficas y patrones evolutivos peculiares con tendencia frecuente a la incapacidad y la dependencia.
- Tiene además repercusión en diferentes áreas de la persona, y si el tratamiento no es adecuado o es tardío, el deterioro puede ser más rápido y acentuado y la recuperación más lenta y difícil que en los adultos más jóvenes.

Estas y otras peculiaridades hacen preciso un modelo de atención sanitaria que atienda a estas necesidades específicas y que desarrolle unos niveles de calidad al menos iguales que los de los adultos más jóvenes, disfrutando así las personas mayores del mismo acceso a la tecnología y a los medios diagnósticos y terapéuticos. En este sentido, se aprecian discriminaciones por razón de edad en las denuncias efectuadas por expertos oncológicos que señalan la frecuencia con que los pacientes ancianos son excluidos de importantes ensayos clínicos y no se les ofrecen las mismas opciones de tratamiento que a los jóvenes.

En este sentido se ha pronunciado la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología, que aboga por que la atención geriátrica sea un derecho básico, considerando que la atención específica a la salud de las personas mayores permite disminuir la frecuencia y la intensidad de la dependencia con medidas como la educación sanitaria, la prevención, el control y el adecuado manejo de enfermedades.

Si bien se ha avanzado en esta como en otras áreas que afectan a las personas mayores, también se ha detectado que el sistema sanitario público presenta cierto déficit de médicos especialistas en geriatría y enfermeras expertas en este área en los hospitales de la red. En este sentido, viene recomendada la presencia de un geriatra por cada 10.000 personas mayores de 65 años.

Igualmente, se ha detectado la necesidad de mejorar la disponibilidad de las prestaciones rehabilitadoras y, sobre todo, de incrementar la coordinación de los servicios sanitarios de atención a las personas de edad tanto entre sí como con los servicios sociales.

El maltrato a los ancianos

En el ámbito internacional, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos hasta la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, las Naciones Unidas han manifestado una constante preocupación por las problemáticas que afectan a las personas mayores y al reconocimiento de sus derechos.

En este sentido, la resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas incluyó los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad para dar más vida a los años que se han agregado a la vida, exhortando a los gobiernos a que incorporasen estos principios en sus programas nacionales cuando fuera posible. Resalta entre ellos, el principio del reconocimiento y respeto de la dignidad de las personas mayores que implica el poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales así como el recibir un trato digno y ser valoradas independientemente de su contribución económica.

A falta de una definición universal aceptada, actualmente se reflejan distinciones entre lo que se considera aceptable e inaceptable en materia de comportamiento interpersonal y comunal en diferentes sociedades, teniendo en cuenta que las percepciones y definiciones de la violencia y los malos tratos varían según las distintas sociedades y dentro de una misma sociedad.

Así, una definición que intenta tomar en cuenta esta variedad y que ha ido ganando apoyo en los

últimos veinte años considera abusivo cualquier acto único o repetido, o la falta de acción apropiada que ocurra en cualquier relación supuestamente de confianza que cause daño o angustia a una persona de edad.

Más extensamente, se habla de malos tratos ante cualquier acto u omisión que produzca daño, intencionado o no, practicado sobre personas mayores de 65 años que ocurra en el medio familiar, comunitario o institucional, que vulnere o ponga en peligro la integridad física o psíquica, así como el principio de autonomía o el resto de los derechos fundamentales del individuo, constatable objetivamente o percibido subjetivamente.

Las tipologías más frecuentes engloban los siguientes tipos de maltrato:

- Los abusos físicos, que conllevan agresiones, golpes, quemaduras, apaleamientos.
- La negligencia física se refleja en el anciano por medio de la deshidratación, malnutrición, la higiene inadecuada, una vestimenta inapropiada, la incorrecta administración de medicamentos o la falta de cuidados médicos.
- Los malos tratos emocionales o psicológicos, que implican tanto las agresiones verbales como los silencios ofensivos, el aislamiento social provocado, las amenazas de abandono o institucionalización.
- Abusos sexuales de diversa índole.
- La explotación económica, que incluye hurtos y robos, abuso o mal uso del dinero, ocultación de bienes materiales.

Otras clasificaciones distinguen entre las situaciones de malos tratos de carácter doméstico y el maltrato institucional. Los primeros son perpetrados por un miembro de la familia que suele ser el principal encargado de cuidar a la persona de edad. Se suelen ocultar, no son fáciles de detectar y no se denuncian en la gran mayoría de los casos. Esta violencia se considera un resultado de las tensiones sociales y económicas que sufren los hogares con escasos recursos, en los que los miembros de edad son considerados una carga para su red inmediata de apoyo social.

Los malos tratos institucionales se asocian desde hace tiempo con el cuidado a largo plazo en centros o instituciones. En los países más desarrollados del mundo se cifra entre el 4% y el 7% el índice de las personas de edad que residen en estos establecimientos. Además de estos centros, los familiares ancianos y delicados a veces permanecen en

hospitales como pacientes de larga estancia o en hogares para personas de edad indigentes o discapacitadas.

Las personas de edad que son vulnerables a los malos tratos suelen ser personas con cierto grado de dependencia y pérdida de autonomía, que se encuentran en una situación de alto riesgo. Suelen padecer impedimentos psíquicos o físicos, debido a condiciones como la demencia senil o la discapacidad. Otros factores de riesgo incluyen la pobreza, el hecho de no tener hijos o de vivir solas o el aislamiento social.

En este sentido, el Instituto Gerontológico de la Comunidad Autónoma de Madrid ha elaborado un posible perfil de las víctimas, indicando que estos casos se presentan más frecuentemente entre mujeres, viudas, de 75 años en adelante, con un importante deterioro funcional, dependientes de un familiar para la mayoría de las actividades de la vida diaria y con el que conviven, con problemas y conductas anómalas (incontinencia, agresividad, agitación nocturna), que presentan antecedentes previos de lesiones inexplicables y recurrentes, con signos de malnutrición, deshidratación, mala higiene o intoxicación medicamentosa y en situación de aislamiento social.

Los sujetos activos suelen ser frecuentemente miembros de la familia, amigos o conocidos. No obstante, también puede tratarse de desconocidos que se aprovechan de las personas de edad (piénsese en la frecuencia con que los medios de comunicación informan de que un anciano ha sido víctima de una estafa por parte de timadores, por poner un ejemplo), de organizaciones comerciales que defraudan a sus clientes (denuncias de consumidores...) y de individuos que, en el ejercicio de su función como encargados de cuidar a estas personas, las someten a malos tratos o las abandonan. Algunos maltratadores tienen una relación de dependencia emocional o económica con la víctima.

En los casos de ancianos en instituciones, las deficiencias del sistema de atención a estas personas, incluida la insuficiente capacitación de la plantilla, la sobrecarga de trabajo, las bajas remuneraciones y malas condiciones laborales, una disciplina demasiado estricta o una sobreprotección, así como el deterioro de las instalaciones, son factores que, de presentarse, pueden hacer más difíciles las interacciones entre la plantilla de estos centros y los residentes, al generar actitudes pesimistas en las personas a cargo, lo cual puede dar lugar a malos tratos, abandono y explotación.

Los estudios llevados a cabo en entornos desarrollados han concluido que la proporción de personas de edad que, según informes, sufre malos tra-

tos o abandono oscila entre el 3% y el 10%; otras investigaciones sitúan las cifras entre el 5% y el 8%. En Canadá se descubrió que el abandono era la forma más común de maltrato en contextos comunitarios y domésticos: el 55% de los casos, mientras que el 15% correspondía a maltrato físico y el 12% a la explotación económica. En Estados Unidos se registró, entre los años 1986 a 1996 un aumento del 150% en los incidentes de maltrato declarados por los servicios estatales de protección de adultos. Los autores de malos tratos solían ser los hijos adultos (37%), seguidos de los cónyuges (13%) y de otros miembros de la familia (11%).

En contextos institucionales tampoco se disponen de muchos más datos. Un estudio realizado también en Estados Unidos concluyó que el 36% del personal de enfermería había sido testigo de un incidente de maltrato físico, el 10% había cometido al menos un acto de maltrato físico, el 81% había observado algún incidente del maltrato psicológico y el 40% había abusado verbalmente de un residente en los 12 meses precedentes.

Ciertamente es difícil conocer las cifras reales de este fenómeno, teniendo en cuenta que las personas mayores integran un colectivo especialmente vulnerable y expuesto a situaciones de indefensión, como ocurre con la infancia. En muchas ocasiones el anciano, como el niño, no se queja o no llega a denunciar el problema por miedo a represalias de las personas que le atienden, incluso en algunos casos se dan sentimientos de culpabilidad asociados. Además, los ancianos con demencia no entran en los grupos de estudio, siendo un colectivo con alta incidencia teórica de malos tratos, un importante grupo de riesgo.

En el estudio elaborado por el médico forense D. Juan Antonio Cobo Plana: *Las lesiones por agresión o en accidente de tráfico como indicadores de salud en la sociedad de Zaragoza. (Informes y Estudios del Justicia de Aragón 2002)*, con base en cinco años de casuística, se señala que se han atendido a 285 personas mayores de 64 años por haber sufrido una agresión violenta, siendo que más de la mitad fueron lesionados en el contexto y seno de la vivienda propia o sus accesos. El Dr. Cobo indica que, al valorar las lesiones por agresión de estas personas, sobre todo de los mayores de 80 años, puede entrever como casi siempre son agresiones "con historia", es decir, que la protagonista no es la lesión en sí, sino la historia de angustia y tensión que estas personas tienen en sus espaldas y que, en ocasiones, es salpicada por agresiones como testimonio de su realidad habitual.

Así pues, el análisis de los datos y cifras que se barajan en los países desarrollados, unido a los que hemos podido contrastar en nuestra Comuni-

dad Autónoma, si bien no nos permite realizar afirmaciones tajantes sobre las dimensiones del maltrato a las personas mayores, sí nos lleva a concluir la existencia de la problemática en nuestro entorno y la necesaria sensibilización pública que su tratamiento exige.

La detección del maltrato de las personas de edad depende de la concienciación, el conocimiento y la comprensión de este problema, así como del reconocimiento de los indicadores y los efectos manifiestos del fenómeno. Tanto los profesionales como los legos en la materia pueden no detectar los abusos si presuponen que cierto comportamiento o estado físico de una persona de edad se debe únicamente a su edad avanzada o a su mala salud. Sin una concienciación al respecto, sólo podrán llamar la atención los casos graves de maltrato.

Las personas de edad que son víctimas de malos tratos y no utilizan los servicios médicos o sociales difícilmente pueden hacerse notar. Además, existen barreras psicológicas y de situación a la hora de denunciar que se está siendo víctima de malos

tratos: el miedo a ser ingresado en una institución o a sufrir represalias, el deseo de proteger al autor de las consecuencias de sus actos, la sensación de deshonra y vergüenza, la percepción de que los malos tratos son algo normal o merecido. Además, las personas con impedimentos cognitivos o con escasa capacidad de comunicación muchas veces no pueden expresar verbalmente o informar con claridad sobre los incidentes de maltrato.

Todo ciudadano tiene la obligación ética y legal de notificar a las autoridades los casos de sospecha. Cualquier persona que esté relacionada con el anciano debe prestar atención a los signos y síntomas de maltrato. Los profesionales de la sanidad y los trabajadores sociales tienen especial obligación de identificar y actuar en los casos con razonable sospecha de maltrato.

Una mejor información de la frecuencia del problema, esfuerzos mutidisciplinarios en la definición e identificación específica de cada caso, y la realización de acuerdos o protocolos sobre tipos de intervenciones pueden contribuir a disminuir este problema tan real como oculto.

DEBATE: EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN. PRINCIPALES PROBLEMAS DEL COLECTIVO Y VÍAS DE ACTUACIÓN DEL OMBUDSMAN

MODERA: I.Sr. Agustí López Pla, del grupo parlamentario de CIU

- Intervención de **José Chamizo de la Rubia** (defensor del pueblo andaluz)

Hablaba usted de la necesidad de una atención interdisciplinar; lógicamente, estaría de acuerdo. Pero ¿por qué no construir en este país el espacio sociosanitario? No un servicio de atención sociosanitario, sino el sistema en sí. Tenemos un sistema de salud, un sistema de servicios sociales. El futuro va por la atención sociosanitaria, no sólo para mayores, sino para los otros colectivos. ¿Por qué no se constituye este tercer sistema? Probablemente por dinero, por presupuesto, pero la línea que indica el futuro va por ahí. Porque usted conocerá igual que yo lo difícil que es coordinar equipos de distintas profesiones, y que las visiones de unos y otros están contrapuestas. El espacio socio-sanitario es una evidencia. No sólo para mayores, sino para muchos tipos de discapacitados.

Una segunda cuestión referente al tema del patrimonio. Hicimos unas jornadas sobre tercera edad y vivienda y un informe que se llama: *Prisioneros en sus viviendas*. Una de las cosas más sorprendentes es cómo la mayoría de las viviendas son propiedad de las personas mayores y cómo las entidades financieras están pactando con ellas sin ningún aval público, lo cual resulta preocupante. No tengo por qué dudar de las financieras, pero tampoco tengo motivo para creérmelas. Eso puede ser un camino para que las personas mayores vivan mejor y estén más atendidas, sobre todo si los hijos se desprecupan de ellas, pero al mismo tiempo debería haber algún aval de tipo público para esas operaciones que se están haciendo.

- Intervención público asistente 1

La intervención que hace el señor Chamizo me permite enlazarla con la comunicación que ha hecho usted, doctor Vilardell y con la intervención del jus-

ticia. El Defensor de Andalucía nos habla de construir un sistema sociosanitario, pero tal vez sería necesario hablar de un modelo totalmente diferente para iniciar este proceso de formación, que sería una cosa controvertida y que en nuestro mundo sanitario, parece que no se acaba de aceptar del todo.

Ha hecho referencia, doctor Vilardell, al hecho de que en los procesos de Alzheimer una de las características importantes que cabe destacar es la relación de proporcionalidad inversa entre el poder socioeconómico y las posibilidades de envejecimiento, cuando nos hablaba también de los tres modelos o de los tres tipos de envejecimiento: con patología, con normalidad y con éxito.

El justicia nos hacía referencia a un hecho concreto, que era que la gente cada vez tienen más tendencia a buscar un espacio de comunicación, y a estas alturas que uno de los espacios puede ser la sala de espera de los médicos. Esto de entrada me sugiere una cuestión preocupante: nuestra sociedad tal vez juega el papel, cada vez más marcado, de la individualidad. Hemos de recordar y repescar aquella frase que dice: "Somos lo que comemos". Pero hemos de recordar también que una de las empresas que cotiza al alza y de forma más segura en estos momentos en nuestro entorno económico es la industria farmacéutica. ¿Qué quiero decir con todo esto? Quizá se debería empezar a educar, ya que una de nuestras funciones es la pedagogía. Por tanto, quizá valdría la pena empezar a hablar de otros modelos de educación, sanitaria y de formas de vida.

El doctor Vilardell explicaba que al final de la vida, a los ochenta años, nos encontramos con una persona polirecetada, que toma una cantidad importantísima de medicación, que ingiere todos los días, y también nos ha dicho que si nos tomamos más de dos medicamentos a la vez prácticamente nos convertimos, potencialmente, en una persona frágil. ¿Qué pasaría, si esta persona cuando tiene

veinte, veinticinco años comenzara a recibir una formación integral sobre el hecho de que el medicamento debería ser el último recurso y que hay otras formas de vida?

Por otra parte, nos encontramos con una cosa prácticamente insalvable, que son los medios de comunicación. Resulta que nos bombardean –y cito un anuncio a modo de ejemplo, y no quiero hacer publicidad, obviamente– “si tienes dolor de cabeza, la aspirina es el mejor remedio”. Quizá haya otros remedios, quizá si se potencian alternativas, la aspirina no haga falta, y ahora recientemente se habla muchísimo de la cuestión más personal, porque eso hace bajar las defensas. Es evidente que una persona que durante sesenta años de su vida ha tomado medicación para la cosa más nimia, cuando llega a los ochenta, no puede prescindir de ella, y los efectos secundarios que le ha provocado la empujan a ser una persona candidata a un SAID, a un PADES o a un centro hospitalario para personas mayores. Simplemente lo lanzo porque pienso que es preocupante vivir a contracorriente. Ustedes los médicos y nosotros también desde el espacio que representamos, hemos de intentar dar mensajes de cambio de actitud ante cosas aparentemente tan simples y a la vez complicadas como es vivir.

- **Intervención público asistente 2**

Un tema que no se ha tratado y que los defensores locales nos encontramos cada día más es el del mobbing inmobiliario. Concretamente, en un año, he tenido que sufrir cuatro casos y mucho me temo que esto es sólo la punta del iceberg. Estos casos tienen unas características comunes: se hace a personas mayores que viven solas en casas con alquileres antiguos y, por tanto, no tienen hijos, o bien los que tienen viven en localidades muy alejadas de su lugar de residencia; algunas de las inmobiliarias se valen de todo tipo de argucias y engaños para engatusarlos. Hemos vivido casos de falsas promesas, donde la gente se ha tenido que marchar. Incluso amenazas para que firmasen unos protocolos según los cuales debían abandonar su piso. Es un tema que no se ha tocado y creo que el señor justicia de Aragón también debe de haber vivido, desgraciadamente, casos como estos en su zona. Me gustaría que se hablará un poco de esto.

- **Intervención de Maria Jesús Aranda Lasheras (defensora del pueblo de Navarra)**

Quiero apuntar que me ha parecido muy interesante la intervención de los dos ponentes, y, sobre

todo, hacer un planteamiento que me parece fundamental. Creo que ambos han acertado hablando de aspectos importantísimos que afectan al envejecimiento, sobre todo desde la perspectiva del papel de los defensores y las defensoras. Es el tema de la dependencia y cómo debemos tratarlo.

Hay un aspecto al que a mí me gustaría que alguno de los dos ponentes hiciera referencia, o cualquiera de los que están en esta sala: ¿Cuál es la responsabilidad de las administraciones públicas respecto al tema de las ayudas o cómo se plantean la dependencia? Y, lógicamente, ahí me posiciono en el sentido de que hay una responsabilidad pública, al menos en los planes, los estudios y los diagnósticos.

Hay una cuestión prioritaria: ¿Qué derechos en esta materia son fundamentales? A qué tipo de prestaciones básicas tienen acceso las personas mayores, sobre todo conforme van perdiendo la capacidad de valerse por sí mismas. Lógicamente, todo lo que ha dicho el doctor es absolutamente recomendable, válido, y yo creo que debemos aprenderlo todos si queremos llegar ahí.

Y la otra cuestión importante es que en Navarra acabamos de terminar la elaboración de un informe especial sobre la dependencia, y lo que recomendamos a las administraciones públicas, a la del Estado, a la de Navarra y a la local, es que todas ellas tienen que implicarse en esta materia poniendo normas, estableciendo recursos y, sobre todo, estableciendo una última cuestión, la financiación. Sabemos que es imposible llegar a todo, sabemos que lo más probable es que tenga que haber todo tipo de financiación, pero debe establecerse con criterios generalistas, y no como derechos graciables. En función de lo que una administración pública en cada momento quiera hacer, aborde que el criterio del colectivo de personas a las cuales debe ayudar o para las que debe proponer recursos sea en función de que se considere un derecho fundamental y no un derecho graciable.

- **Intervención de Henar Merino Senovilla (defensora del pueblo de Castilla-La Mancha)**

Estaba pensando que hay un tema estructural en la cuestión del envejecimiento: la falta de prestigio social que tienen estas personas en nuestra sociedad. Cuando algo no se prestigia socialmente o no hay un valor social sobre un colectivo o grupo de personas, los poderes públicos no invierten en ellas o la inversión de esas prestaciones es absolutamente residual. Y sólo tomando como base que la sociedad civil o el resto de sociedad demande una atención a ese colectivo es cuando puede invertirse la pirámide de la atención.

Pero nuestra realidad es más enconada porque las sociedades civilizadas y europeas vamos a ser una parte importante de esta sociedad envejecida dentro de unos años. Si no tomamos cartas en el asunto desde la estructura del sistema, si no se empieza a demandar medidas importantes de dignificación del envejecimiento -se trata de un tema de dignidad, que luego afectará a cuestiones de salud o de autonomía- el problema va a ser importantísimo, porque sigue sin haber esos valores, porque no se concienza sobre esos valores sociales.

¿Por dónde habría que empezar? La especialidad de geriatría creo que no está incorporada en nuestros sistemas públicos sanitarios, lo absorbe la atención primaria, pero no damos valor ni evaluamos si eso es un dato de falta de prestigio social, el que no haya geriatras, como el médico de atención primaria para las personas mayores. Relacionado con eso, cabe decir que las prestaciones sanitarias no están enfocadas a la dignificación de esa persona humana, sino a medicarlos, que ese es otro tema sanitario.

A mi me parece que hay ahí unas lagunas importantes, coincidiendo tanto con María Jesús como con José Chamizo en que es una asignatura pendiente el hablar de la atención integral a las personas mayores, porque no deberían ser un colectivo aparte. Es una parte del proceso de evolución de la naturaleza humana, y eso es lo que socialmente no está planteado o no está tratado desde la radicalidad y la esencialidad de que los que lleguemos vamos a ser mayores.

- Intervención de **Miquel Vilardell Tarrés** (jefe de Servicio de Medicina Interna del Hospital de la Vall d'Hebron)

En lo que respecta a la sectorización –socio-sanitario, agudos, atención primaria–, personalmente opino que hoy no está de moda. ¿Por qué? En principio, si aceptamos las enfermedades que comportan la incapacidad como una evolución, hoy los sistemas optan por la gestión de procesos, desde la prevención, cuando empieza, hasta la discapacidad cuando se produce. Todo el mundo aconseja que la gestión del proceso sea continua: esto es la teoría.

Eso es bueno, en tanto que no creamos sistemas estructurales de guetos, en los que las personas mayores son atendidas en un sitio, la gente joven en otro y los niños en otro. Todo el mundo está a favor del continuo. De la misma manera que desde hacer años se critican las clínicas y hospitales monográficos desde hace años –el hospital de tuberculosos– hoy existen teorías que dicen que

probablemente deberíamos tener este tipo de centros. Por ejemplo, en lo que respecta a incapacidad, servicios especializados en temas socio-sanitarios con personas dependientes. Hay centros monográficos específicos; tenemos algunos en nuestro país. Probablemente la experiencia sea más grande y se tenga que recurrir a sectores socio-sanitarios dependientes. Veo más difícil que el *continuum* asistencial se pueda romper. Creo en la atención multidisciplinar a lo largo de todo el proceso continuado; es decir, desde la atención primaria, en la que hoy ya se da la atención interdisciplinaria pasando por los centros hospitalarios o la atención socio-sanitaria.

Las personas mayores deben ser atendidas en el hospital de agudos, han de tener el mismo nivel asistencial que la gente joven, porque si no, crearíamos grupos. Otra cosa es el dependiente, aquella persona que ha agotado los recursos o exploraciones complementarias lo que necesita es un ambiente de atención social rehabilitador; luego hacen falta centros monográficos.

En lo que respecta a la pregunta del nivel socio-económico. Entiendo que, la persona tiene tendencia a cultivar su propio ego, a ser muy individualista desde pequeña, porque no le han enseñado a vivir. Cuando a uno no le enseñan a vivir, es muy difícil que aprenda a envejecer y morir. Y, por tanto, lo primero que deberíamos plantearnos es la educación en las escuelas, el problema de solidaridad, de enseñar como hemos de vivir con la multidisciplinaria, para entender como hemos de hacer el proceso de envejecimiento y que hemos de morir.

Si las escuelas empiezan a enseñar esto y las familias también, el individualismo, la falta de conocimiento y de prestigio social del proceso de envejecimiento, se romperá. La memoria histórica que los abuelos significaban hoy se ha perdido como consecuencia de nuestras estructuras. Probablemente la red tenga culpa, o la información fácil que tenemos a nuestro alcance hace que podamos prescindir de aquella memoria histórica. Pero la memoria histórica de la estructura familiar hace falta y, por tanto entiendo que la educación y enseñar qué es el proceso de envejecimiento y qué es la muerte, resulta importante.

Hay pocos libros que traten de la muerte. Tanto que hablamos de ella. Todos pensamos que es cierta para otros, y no tanto para nosotros, que a aquel le puede venir y a ti aún te queda. En las escuelas hay pocos libros que hablen de este tema, pocos libros en las estanterías de la biblioteca, y en cambio hay muchos otros. La gente huye de aquello que no es muy bonito o que nos han vendido como poco bonito.

Segundo, la educación sanitaria debe ser en el plano escolar si queremos ahorrar recursos y evitar la polimedición. Entiendo que hay diversos factores que conducen a esto. Primero, una estructura sanitaria basada en los tiempos de espera. La responsabilidad de los profesionales, a veces, poco respaldada, les obliga a hacer uso de mucha medicación y exploración, para no equivocarse, o para no tener conflictos en un momento puntual durante la visita. Esto es sinónimo de consumo de muchos medicamentos, en ocasiones, sin indicación, para cumplir sólo con la satisfacción de ese usuario.

La poliexploración es otro y, a veces, la falta de información, que hemos tenido en el sistema de salud –hablo de Cataluña– información al alcance de todos, porque las tecnologías de la información se han de desplegar mejor. Información no quiere decir tenerla, quiere decir darla a conocer. Hay personas que van a buscar repetitivamente recetas y esto hemos de poderlo detectar tecnológicamente con una información correcta y cuando se presente esta situación corregirla y castigarlo si conviene.

A veces se comenta que se consumen muchos recursos sanitarios, que mucha gente que va a urgencias no debería ir. Probablemente nos hemos de plantear que quien va es porque antes no ha recibido la atención que más se ajusta a sus necesidades. En todo caso, si existen abusos, hay que detectarlos, individualizarlos y corregirlos.

Coincido con usted en el tema de la dependencia: saber realmente que haya una cartera de servicios bien especificada y saber cómo ha de ser la financiación, si pública, privada y cuál es la aportación que ha de hacer cada persona en este ámbito, probablemente vinculada a un tema personal de renta. Seguro que con lo que saldrá sobre el tema de la dependencia haremos que no haya nadie excluido por temas de dinero, por un lado, y tampoco por renta alta, por el otro. Porque tenemos excluidas a dos clases de personas o tramos: las que no tienen recursos económicos y las que tienen demasiados. Al que tiene a veces lo excluimos sin que pueda entrar en una red muy bien dotada y muy buena de residencias del sistema público de la salud. Probablemente hemos de compatibilizar que la renta alta, pagando, pueda también compartir estos espacios públicos. Hemos de buscar un término medio.

Coincido en que hace falta que el prestigio social de las personas mayores vaya calando, probablemente, esto cambie a medida que haya más ancianos. Y el político, cuando hace la campaña, va a esta clase social, porque realmente tiene un nombre importante de votos y se hacen promesas, en el momento

de la campaña electoral, que después debe ir cumpliendo progresivamente. A veces el prestigio social no existe porque la familia no considera a aquella persona por: el ansia de querer recuperar rápidamente los bienes de la estructura familiar, los problemas de la estructura familiar que necesitan recursos económicos y, a veces, van a buscarlos a aquella fuente que tienen al lado, y empiezan a estorbar. En todo caso, esto es un problema de educación familiar y de educación escolar.

En lo que respecta a si la geriatría, en España y en Cataluña, tiene reconocimiento de especialidad, la respuesta es que sí: es un programa MIR, son cinco años de formación como especialidad. Lo que pasa es que la atención a las personas mayores la da el médico de familia, el médico internista y el médico geriatra. Soy de los que no creen en especialidades cerradas, creo en el mundo permeable con paso fácil de una especialidad a la otra. Hace falta que haya expertos, no que haya “titulitis”. Los títulos cierran fronteras, el experto abre barreras.

Hoy Cataluña tiene gente experta en este tema, y muchos de ellos no tienen título, porque el título no es nada; es la excusa, a veces, para no hacer las cosas bien hechas. Creo que tenemos médicos muy expertos que atienden muy bien a las personas mayores desde hace muchos y muchos años, y pienso que realmente el título a veces nos complica la vida y encarece el sistema de salud. Aprovechemos lo que tenemos.

- Intervención de **Fernando García Vicente** (justicia de Aragón)

El hecho de que un recurso como la casa, el recurso más importante, pueda tener una rentabilidad para sacar, para vivir los últimos años de la vida, es algo útil. Y ¿cómo hacerlo? El derecho privado tiene instrumentos para resolver todo. Concretamente en Baleares, en Cataluña, en Aragón, en Navarra, en el País Vasco y en Galicia podemos hacer “pactos sucesorios”; aquí se llama heredamientos, “heretaments”, Uno tiene una casa y puede pactar con esta casa lo que quiera: puede pactar con entrega de bienes y, como es un pacto, no se puede modificar, no es como un testamento. En el derecho común hay otra posibilidad distinta, la renta vitalicia: uno entrega un bien y recibe una renta a cambio de aquello. Hay que advertir una cosa: los romanos decían que esto eran pactos *corvinum*, pactos de cuervos, porque están distribuyendo los despojos, y quien pacta sobre la vida la pone en peligro.

Segundo tema: el mobbing inmobiliario. Vamos a ver, hace poco estuve asesorando al Gobierno chi-

leno sobre lo que hacíamos los defensores del pueblo. Cada vez más me parece que el derecho no está sólo para resolver controversias entre personas muy concretas, sino que está para algo más. A mí, en el Parlamento de Chile me dijeron: “¿Usted cree que su institución sirve para repartir riqueza?” - Pues no lo sé, creo que no, pero para crearla sí. Y les diré una cosa: me parece más difícil crear riqueza que repartirla, porque para repartir primero hay que crear.

Que las cosas funcionen bien, que los tribunales funcionen bien, que los contratos de arrendamientos se hagan bien. En Bélgica los hacen notarios que escriben veinte páginas donde consta que todo lo que hay funciona, y luego, si uno no paga, los tribunales responden bien. Eso genera riqueza, porque quien tiene una casa la puede dar en alquiler sabiendo que se la van a devolver igual y que, además, si no le pagan va a tener que sufragar la renta en un plazo relativamente corto. La seguridad jurídica es una forma de creación de riqueza. A veces los gobiernos dicen: “La justicia no nos interesa mucho, porque no crea riqueza”. La justicia es uno de los mayores factores de creación de riqueza, porque conseguir que todas las demás cosas puedan funcionar bien es fundamental.

¿Qué distingue un país como el Ecuador, que tiene petróleo, que tiene las cuatro estaciones todos los días –primavera, verano, otoño e invierno–, que la alfalfa la cortan catorce veces?, ¿por qué tienen la renta más baja de Hispanoamérica? Porque hay una corrupción tremenda y no funciona nada. ¿Qué es lo que hace que un país como Holanda, que tiene unos arenales enormes, funcione? Que tienen educación y seguridad jurídica. Si a la gente le creas una expectativa determinada, la gente, con la libertad que se le concede, aunque las reglas del juego sean mejores o peores, acaba haciendo cosas.

¿Qué es fundamental en esto del mobbing? Que haya seguridad jurídica, que las instituciones funcionen, que si hay amenazas funcione la policía, que funcione el fiscal, que funcionen los tribunales o que funcione la Administración. Es fundamental, la seguridad jurídica, para que las cosas funcionen bien. Me hablaban del derecho a la salud que es muy importante. En la escala constitucional de valores primero está la vida y después la salud. En el orden de preferencias que debería tener objetivamente cualquier gobierno, el derecho a la salud

es, si no el prioritario, de los más prioritarios que debe haber.

Comparto el tema del prestigio social de las personas mayores. Creo que este país da más bandazos que otros en muchas cosas y recuerdo que cuando yo era pequeño había el día del padre y nunca había el día del hijo; sin embargo, ahora todos los días son los días del hijo. Ya no sé qué día es, el día del padre: ha desaparecido. Creo que nos estamos equivocando en la educación de mucha gente joven. Les diré la verdad: quizá porque me voy haciendo mayor, creo que hay algunas profesiones, por ejemplo la del derecho o la de la política, y desde luego algunas especialidades de la medicina, en las que tener experiencia es fundamental, o sea que son cosas de gente mayor y que las hace mejor la gente mayor. Creo que a la gente joven le tendríamos que decir que no se puede tener todo, que en la vida hay que tener opciones.

- Intervención de **Miquel Vilardell Tarrés**

Mi resumen final es decir que si somos capaces, todos nosotros, cuando seamos jóvenes, cuando seamos más mayores, de evitar todo aquello que realmente pueda favorecer la discapacidad, haremos un gran bien: disminuirémos el consumo de recursos, viviremos con mejor calidad de vida y tendremos un envejecimiento más saludable, que es el objetivo que hemos de perseguir todos nosotros.

- Intervención de **Fernando García Vicente**

Yo quiero decir que el envejecimiento es un problema para la sociedad en su conjunto y es un problema individual. Tenemos una buena sanidad, pero probablemente necesita más recursos. Hay una ocultación de malos tratos a las personas mayores, porque no se manifiestan como con los otros. La sociedad debe asumir que el cuidado de las personas mayores es una obligación, en primer lugar, de los hijos y la familia, y que la Administración tiene que cumplir una función subsidiaria en aquellos casos en los que no exista familia o sean personas inválidas que no puedan directamente cumplir ellas esa función.

3. LAS NUEVAS FORMAS DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS ACTIVIDADES PRIVADAS DE INTERÉS GENERAL: EL PAPEL DEL OMBUDSMAN

PONENCIA MARCO

3.1 LAS FORMAS DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS ACTIVIDADES PRIVADAS DE INTERÉS GENERAL. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO



- Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid y abogado.
- Miembro del consejo de las revistas más importantes de su especialidad y presidente del Consejo Editorial de Iustel.
- Director de la Oficina Técnica de la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA), presidente de la Asociación Española de Derecho del Audiovisual, vicepresidente de la Confederación Española de Fundaciones y miembro de consejos editoriales de diversas revistas técnicas especializadas.
- Estudioso del Estado autonómico durante la década de los 80; de esta época fechan las publicaciones, *Derecho Público de las Comunidades* (1982) y *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas* (1979).

Participo en estas jornadas convencido de que el actual momento histórico puede ser determinante para el futuro de los defensores, considerando las aceleradas transformaciones que están experimentando la organización y el régimen jurídico de los servicios públicos sobre los que el Síndic e instituciones análogas están llamados a actuar.

La figura del Defensor se incorporó a nuestro sistema jurídico con la Constitución de 1978, y el Síndic, concebido a imagen y semejanza de aquel, pero para operar a escala autonómica, fue regulado en 1984. Aunque las dos fechas son recientes y el marco constitucional no ha cambiado, puede afirmarse, sin embargo, que se ha producido en este tiempo un serio reajuste de las responsabilidades de las administraciones públicas en materia de organización y gestión de los servicios públicos, así como han sobrevenido también cambios esenciales en la configuración de los derechos que los defensores del pueblo están llamados a garantizar y proteger.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, la conmemoración que ha justificado la convocatoria de estas jornadas ofrece una ocasión inmejorable para reflexionar sobre las adaptaciones a la nueva situación que precisa el Síndic y con él todas las instituciones semejantes existentes en España.

La función que encomienda al Defensor del Pueblo el artículo 54 de la Constitución se concreta en la defensa de los derechos comprendidos en el título I, es decir, de todos los derechos reconocidos en la Constitución, cualquiera que sea su régimen específico, con total indiferencia de que sean de configuración legal o verdaderos derechos fundamentales protegidos también por los procedimientos jurisdiccionales reforzados que establece el artículo 53.

Para cumplimentar las garantías que le encomienda el citado artículo 54, el mismo precepto pone en manos del Defensor del Pueblo un instrumento específico y casi único: la supervisión de la actividad de la Administración, dice expresamente.

La vigilancia de la actividad administrativa en relación con los derechos tiene, sin embargo, un sentido diferente dependiendo de si se trata de derechos de libertad o de derechos prestacionales. En el primer caso, de lo que se trata principalmente es de que la acción de los poderes públicos no limite irregularmente su contenido o el ámbito de su ejercicio legítimo. En el caso de los derechos prestacionales, en cambio, lo que dicho vigilante constitucional debe verificar es si los servicios públicos, cuya creación han decidido la Constitución o los legisladores, funcionan regularmente, si las prestaciones que ofrecen alcanzan niveles o estándares satisfactorios, si se gestionan de un modo transparente, si es fácil el acceso de los ciudadanos, si no se producen discriminaciones de ninguna clase en su disfrute o si se exigen contraprestaciones innecesarias o inadmisibles.

La acción administrativa en relación con los derechos de libertad, agrupados esencialmente en las categorías clásicas de los derechos civiles y políticos, no ha variado cualitativa ni cuantitativamente, en los últimos años, sin embargo, se ha producido una transformación esencial de diverso alcance y consecuencias en la relación establecida entre las administraciones públicas y buena parte de los derechos económicos y sociales que necesita para satisfacer el establecimiento de servicios de carácter prestacional.

No conozco con mucho detalle la actividad ordinaria de los defensores del pueblo pero estoy seguro de que se desenvuelve de un modo mucho más vivo y activo en el terreno de los derechos económicos y sociales que en el ámbito de los derechos civiles y políticos.

Así como cuando se redactó la Constitución de 1978 casi todos los servicios económicos y sociales eran de titularidad de organismos administrativos y de empresas públicas, tal situación cambió tanto en los quince últimos años del siglo pasado que resultan ya ilocalizables aquellos rasgos fundamentales. Han cambiado en pocos años de modo sustancial, la posición y responsabilidades de las administraciones públicas en relación con la titularidad y la gestión prestacional de dicha clase de servicios. La transformación ha venido de la mano de la ideología desreguladora y liberalizadora que ha invadido, sin contestación seria de ningún grupo político, toda Europa y sobre la que no haré valoraciones que no me correspondan como jurista.

Pero siendo así las cosas es pertinente la siguiente reflexión: ¿Puede estimarse como suficiente actualmente, para la garantía de los derechos del título I de la Constitución, que los defensores del pueblo se limiten a supervisar la actividad de la

Administración, como les encomienda el artículo 54 de la misma? o, ¿es necesario que la extiendan para verificar también el comportamiento de todos aquellos que sean responsables de prestar servicios públicos de carácter económico y social, aunque sean establecimientos y empresas de carácter privado?

Anticiparé que, en respuesta a dicho interrogante, mi tesis es que el artículo 54 de la Constitución no puede entenderse como una norma rígida que conmine al Defensor a tener relaciones exclusivamente con las administraciones públicas. En mi criterio, la referencia a la Administración en dicho precepto es el claro reflejo de la concepción ideológica entonces dominante sobre la organización y gestión de los servicios públicos tan profundamente cambiada en pocos años, pero en modo alguno impide otra clase de actuaciones, ya que el elemento normativo dominante en el artículo 54, que determina la misión del Defensor, no es el instrumento indicado –las relaciones o la vigilancia de la Administración–, sino el fin institucional al que responde la regulación constitucional de la figura que es la garantía de los derechos. Para lograrla, puede que la supervisión de la actividad de la Administración sea esencial, pero no lo único que puede y debe hacer el Defensor para mantener una vigilancia estrecha del respeto y de la observancia de los derechos reconocidos en el título I de la Constitución.

Hechos los anteriores avances y consideraciones generales, me detendré ahora a examinar con más detalle las transformaciones a las que me estoy refiriendo. Aunque son los derechos de carácter económico los más fuertemente afectados por la ideología de la liberalización, también las organizaciones de las prestaciones de carácter social y sus garantías han sido removidas en los últimos años. Recordaré, por tanto, aunque sea de un modo sesgado y en pequeños apuntes mínimos, la situación de partida vigente cuando el artículo 54 de la Constitución fue pensado, debatido y aprobado, para que sean más evidentes los contrastes con los cambios ulteriores. Separaré, también, para la debida clarificación las referencias a los servicios de carácter social, por un lado, y a los económicos, por otro.

Primero, por lo que concierne a los servicios públicos de carácter social, las relaciones de las administraciones públicas con los mismos están en línea directa de continuidad con lo que ocurrió a primeros del siglo XIX. Recordarán que las primeras revoluciones burguesas, las de finales del siglo XVIII, la europea francesa y la americana, olvidaron casi del todo los derechos sociales; lo que se proclamó en la Declaración de 1789 y en la Declaración de Independencia norteamericana fueron,

sobre todo, derechos civiles y políticos que beneficiaban a algunos.

En Europa, al contrario de lo que ocurre en América, se retoma inmediatamente la filosofía de lo social. En la Declaración de derechos de 1789 no hay una sola referencia a un derecho social. En la siguiente declaración, la Declaración jacobina de 1793, se retoman algunos derechos sociales que se refieren específicamente en los artículos 21, 22 y 23.

A partir de entonces, la Administración contemporánea empieza un proceso de sustitución de las instituciones de carácter privado que habían dominado en lo que concierne a la titularidad y gestión de esos servicios durante el Antiguo Régimen. Los ilustrados habían empezado ya en el siglo XVIII con algo de esto a partir del Real decreto de 27 de febrero de 1767, que, al decidir la expulsión de los jesuitas, al mismo tiempo, tiene que establecer las bases para la sustitución de su gran potencia docente por otra a cargo de las administraciones públicas.

Sólo cabe decir que con el constitucionalismo se establecen los tres primeros grandes servicios sociales de la historia contemporánea a cargo del Estado en manos de la Administración.

Son, en primer lugar, los servicios de beneficencia, aquellos que la Declaración de derechos de 1793 llamó “los socorros”, los *secours publics*, que, afirmaba la Declaración, “son una deuda sagrada de la nación. La sociedad debe asegurar a sus ciudadanos desafortunados”, y de ahí la creación de esos servicios, *secours publics*, los servicios de beneficencia ulteriormente en España. La Constitución de Cádiz atribuye estos servicios a los ayuntamientos y un desarrollo de cómo organizarlos se establecería inmediatamente en el artículo 321 de la *Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias*, de 1803.

Los segundos en el orden son los servicios sanitarios. La Administración no se había olvidado nunca, ni siquiera durante el Antiguo Régimen, de una cierta función de control y prevención de las necesidades de salud de la población cuando se presentaban como necesidades colectivas, que afectaban al conjunto de los ciudadanos, y no como necesidades puramente relativas a la enfermedad o a la salud de uno solo.

Figuras o instituciones como el Protomedicato, la más antigua de nuestro sistema administrativo, o la Junta Suprema de Sanidad, que es de primeros del siglo XVIII, dan paso a un sistema sanitario que se intenta esbozar. Primero, en un gran código sanitario que se debate en las Cortes en 1822 y fracasa, y, ulteriormente a base de pequeñas medidas

legislativas que se conjugan en una ley final, que es la ley sanitaria, la Ley general de sanidad de 1855.

El tercer gran servicio social que se establece en toda Europa, también en España, es el servicio de educación. Diversos avatares se inician con el intento de montar un régimen a lo espartano, que es lo que propone en Francia el informe *Le Peletier*, que lee Robespierre en la asamblea, y entre nosotros el informe del poeta Quintana -que se lee poco tiempo después también en una ocasión parlamentaria parecida- va forjándose, poco a poco, hasta que también, a mediados de siglo, se consolida una administración educativa que atrae todos los servicios de esta clase bajo la responsabilidad de la Administración. Para España, la ley de referencia es la Ley Moyano, de 9 de septiembre de 1857.

Desde entonces hasta hoy, esa clase de servicios no ha hecho más que crecer y expansionarse, siempre a cargo de la Administración. El proceso no ha sido otro que el de incrementar las prestaciones, su extensión a otros sujetos, a otras materias inicialmente no comprendidas, el aseguramiento individual, hasta alcanzarse lo que en nuestro tiempo se ha dado en llamar el estado de bienestar, cuyos problemas no son ahora sino, justamente, de crecimiento: problemas de financiación, de crisis económica, de exigibilidad de los derechos que se ofrecen, de reversibilidad del nivel o estándar de protección que se ha alcanzado o no.

Pero hay también, al mismo tiempo, algunos cambios que afectan a la gestión, de modo que, no siempre, los defensores del pueblo pueden dirigirse ahora a las administraciones públicas para pedirles cuenta del grado de protección de esos derechos que están implicados en la organización de los servicios, porque está quebrando tanto en la configuración de los derechos como en el modo de gestionar los servicios.

Me referiré, en segundo lugar, a los servicios de carácter económico. La evolución, en este caso, ha sido no lineal; no ha tenido la misma continuidad desde el primer constitucionalismo, sino que más bien ha ido siguiendo un ciclo, curiosamente cerrado, que ha determinado períodos de gran intervención pública en la economía y otros de una fuerte liberalización. Digamos, simplificando una barbaridad, que esta presencia pública en la economía, puede dividirse en tres grandes fases, si arrancamos desde primeros del siglo XIX.

La primera de todas se caracterizó por la lucha por establecer la propiedad privada, un mercado en el que la propiedad pudiera ser objeto de tráfico económico. A ese objetivo se encaminan todas las

medidas relativas a la desvinculación de bienes que adoptan las Cortes de Cádiz nada más establecerse. El primer decreto de desvinculación es de 1911, e inmediatamente las medidas de desamortización que ponen en el mercado cantidades enormes de bienes que estaban vinculados y que no pertenecían al tráfico comercial.

Una vez que se establece la propiedad privada como derecho central del sistema económico, hay que constituir un mercado, para lo cual es necesario eliminar las fronteras interiores, los monopolios, los gremios e implantar la libertad de industria y comercio, tan obvio hoy para nosotros pero que obliga al levantamiento de una enormidad de trabas que entonces afectaban a la economía: los “estorbos” de los que habla tantas veces Jovellanos en su obra.

Lo que se hace es apartar al Estado de sectores enteros que estaban ocupados por establecimientos públicos como las reales fábricas o las compañías privilegiadas. Una economía muy dominada por la mano pública es sustituida por una economía del Estado en retirada. Los ilustrados españoles fueron los primeros que se dieron cuenta del cambio de criterio. Campomanes es el ilustrado que hace traducir la obra de Adam Smith y es el primero, probablemente, que la lee.

Una vez establecido el régimen de una economía absolutamente separada del Estado o con pretensiones de estar separada, de modo que éste se limite sólo a la fabricación de las grandes infraestructuras y las obras públicas, la segunda fase es, sin embargo, la de una vuelta al nacionalismo económico. En España se da desde finales del siglo XIX y especialmente con el proteccionismo creciente de los primeros años del siglo XX.

Y la tercera fase es la de la sucesiva ampliación de la gama de servicios económicos de los que es responsable el Estado en tanto que gestor, de modo que la mayor parte de los servicios económicos son de titularidad del Estado y son gestionados por organismos y empresas públicas.

Esta es la situación existente en 1978 cuando el artículo 54 encomienda a los defensores del pueblo que vigilen la legalización de los derechos sociales y los servicios sociales que son prestados por la Administración, y prácticamente cuando se trata de servicios públicos prestados solamente por la Administración, porque o es titular la Administración del servicio, o, si se presta en régimen de empresa privada, es a título de concesión, con lo cual hay un control directo y eminente del ente concedente sobre el concesionario.

Los cambios inmediatamente posteriores, ciertamente, a la Constitución de 1978 han afectado

decisivamente a esta situación, que fue la que tuvo a la vista el constituyente, sin ninguna duda. Y han afectado tanto a los servicios de carácter social como a los servicios de carácter económico, de modo que para que haya una vigilancia o una garantía del grado de realización de los derechos económicos y sociales la vista hay que ponerla ahora en otro sitio distinto o parcialmente distinto de la Administración pública.

Volveré de nuevo a separar los derechos sociales de los derechos económicos. En cuanto a los derechos de carácter social, los problemas y los cambios pueden agruparse en dos categorías. El primer grupo de problemas concierne al retraimiento efectivo del Estado y a la fuerte emergencia de organizaciones sociales que tienden a complementar la acción de aquel, cuando no a sustituirla, y en todo caso reclaman, estas entidades, una fuerte participación en la gestión de los servicios sociales. Y el segundo bloque podríamos denominarlo “la ampliación de las garantías y la mejora de la eficacia de los derechos declarados en las constituciones”, que ya no dependen tan exageradamente como antes de las definiciones específicas del legislador y de la acción concreta también de la Administración, nuevas formas de configurarlos no tan dependientes de la responsabilidad exclusivamente pública.

El primero es la fuerte emergencia de las organizaciones sociales y su significación para la tarea sobre la que reflexionamos. Es un dato ya bien estudiado que en los últimos decenios del siglo XX se ha producido la denominada revolución asociativa. Hay un estudio de Salamon y Anheier, hecho para la Universidad Johns Hopkins, que explica muy bien, con detalle y a escala mundial, lo que significa esa revolución asociativa. Implica que las administraciones públicas, el Estado y todo su aparato, están dando marcha atrás en la atención directa de algunas responsabilidades de carácter social y que la sociedad ha dado un paso en sentido contrario, hacia adelante, para interferirse, penetrar en ámbitos que antes eran, exclusivamente, de la responsabilidad de las administraciones públicas, aspirando a tener un papel también en la gestión y la realización de los servicios sociales.

Hay un estudio de Ugo Ascoli –al que, para simplificar mucho, me remito como ejemplo de lo que estoy diciendo– sobre la importancia que tiene lo que él mismo ha dado en llamar el *welfare mix*: un estado de bienestar mixto que se compone, no sólo de las acciones de las administraciones públicas institucionalizadas como tales, sino también de la sociedad organizada por medio de ese tipo de entidades.

Dice Ascoli que en Italia un porcentaje comprendido entre el 60 y el 90 por ciento de los servicios

socioasistenciales financiados por el Estado, es prestado por organizaciones privadas, en su mayor parte del tercer sector; es un concepto que agrupa todo tipo de establecimientos sin ánimo de lucro. En Francia, en relación con los discapacitados, dice nuestro autor, que el 90 por ciento de las estructuras y el 85 por ciento de los empleados están en este sector y en el campo de la asistencia domiciliaria el 70 por ciento es prestado por el tercer sector.

Los términos de la revolución asociativa son escalofrantes porque manejando datos que, aunque no son recientes, sí son postconstitucionales, las cifras expresan un crecimiento espectacular. En España, en 1995 había 253.507 instituciones sin ánimo de lucro, de las cuales 174.000 serían asociaciones y más de 7.000 serían fundaciones.

Todas estas entidades funcionan sobre la base de recursos públicos que suministran las administraciones y los presupuestos públicos, ya que, aunque son entidades sin ánimo de lucro, la financiación de las mismas se hace básicamente con cargo a los presupuestos públicos, se considera que el altruismo en toda Europa está dando bastante poco de sí. Es decir, crecen las entidades de este tipo pero no los medios privados de financiación; de modo que lo que se está dando es una traslación de la gestión y la responsabilidad de algunos servicios públicos, si no entera, al menos participada por entidades de base asociativa privada; donde se consolidan los derechos es en este ámbito o parcialmente en este ámbito o crecientemente en este dominio de lo privado.

También está afectado todo el sistema por un cambio esencial en la configuración de los derechos económicos, de los derechos sociales y su exigibilidad. De los derechos de carácter económico y social consagrados en la Constitución, en el capítulo III, del título II, siempre se ha dicho que son derechos de conformación legal; su vigencia y su contenido dependen de lo que el legislador diga o desdiga, porque también se ha admitido el caso de que los derechos sean reversibles, ajustados a la situaciones y a las coyunturas económicas.

Los derechos sociales son derechos de otra clase. Este enunciado, dicho así, con carácter general, es absolutamente contestable. Diré que es substancialmente falso. Los derechos sociales no son derechos esencialmente distintos en el plano constitucional a los derechos civiles y políticos, precisan una acción de los poderes públicos que muchas veces no es muy diferente de los primeros. Para que pueda funcionar el servicio sanitario hace falta una decisión del legislador y una organización administrativa a su servicio, pero ¿no hace falta lo mismo para que funcione el servicio de la justicia, que está en el artículo 24 de la Constitu-

ción y es un derecho fundamental?, o ¿no hace falta lo mismo para que funcione el servicio de la educación que igualmente se considera un derecho, al menos, especialmente protegido por la Constitución? Hay una cierta tendencia, no sólo teórica sino práctica, a la igualación de régimen de los derechos económicos y sociales, que también viene impulsada por algunos pactos internacionales, como el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales del año 1966.

También en beneficio de la mayor fortaleza de los derechos de este carácter están las acciones jurisdiccionales que se van enriqueciendo poco a poco en términos que no puedo detenerme a explicar con más detalle. Pero es significativo de este cambio el hecho de que, para hacer realidad los derechos económicos y sociales, los legisladores empiezan cada vez más, no solo a imponer obligaciones a las administraciones públicas, sino también, y no menos sustancialmente, a imponer obligaciones a las empresas y sujetos privados. La realización de los derechos depende, por tanto, por determinación del legislador, de una acción positiva que está vinculada también a las empresas y sujetos privados.

Un ejemplo que resume lo que digo: la Ley de accesibilidad universal en materia de minusvalías que ha sido aprobada por el Parlamento del Estado en el año 2003, impone una descomunal gama de acciones que obligan a todas las empresas de telecomunicaciones, urbanísticas, etcétera, que afecta prácticamente a todos los sectores de la economía, públicos y privados, para lograr ese objetivo de la accesibilidad universal. Y, por otra parte, también la utilización directa de los sujetos privados para la organización de los servicios sociales, no a título de entidades del tercer sector que aspiran a participar en lugares donde sólo estaba el Estado, sino encomiendas directas hechas por el legislador a entidades, como un medio alternativo a la gestión pública de los servicios. Esto es algo que tiene un futuro creciente y es la solución inevitable para la organización de servicios como los de dependientes que no pueden sustanciarse únicamente en oficinas, en establecimientos o residencias públicas, sino que tienen que ser también y, preferentemente, tal vez, servicios de carácter domiciliario o servicios prestados por las familias subvencionadas al efecto, que, en tanto que lo hacen, se convierten también en responsables de la consagración de un derecho.

En 1994 el Consejo de Estado francés publicó un informe en el que se quejaba amargamente de la filosofía y la política en la ideología de la Comisión y otros órganos de la Comunidad Europea, en cuanto que estaban acabando con la ideología del servicio público. Para nosotros quizá no haya sido

la cosa tan importante, pero a los franceses, que son la patria de los servicios públicos, del servicio público regaliano y estatal por excelencia, esas veleidades de la Comisión Europea proponiendo la apertura, la desregulación o la liberalización de algunas empresas que eran la sustancia misma del servicio público, les pareció una agresión que se puso de manifiesto muy vivamente en aquel informe.

A partir de ese momento, y según diferentes estudios que se han hecho sobre la cuestión, la doctrina estudiosa del Estado se dividió en dos grandes bloques. Unos preconizaron que el servicio público había muerto, y así se escribió: "El servicio público económico ha muerto porque los mercados de la época futura son mercados del capitalismo más exacerbado y de la liberalización total de las economías, organizadas sin más fuerza que la fuerza organizativa que el propio mercado tiene".

Frente a ello, un cuerpo de personas sensatas dijo que eso era una solemne majadería, como a mi juicio lo era. Europa no puede prescindir de algo tan esencial de su historia. Recuerdo que los servicios sociales y económicos olvidados en la Declaración de 1789 se recuperaron inmediatamente en la declaración siguiente, y aún antes de la Declaración de 1793, en la primera constitución francesa, que es la de 1791. El servicio público forma parte substancial de la manera de ser de Europa, de su cultura.

Y a partir de esa constatación diferentes documentos comunitarios han ido declarándolo. Primero lo hizo un informe sobre los servicios de interés general que fue aprobado o elaborado por la Comisión en 1996 junto con muchos otros documentos hasta concluir en el Libro blanco sobre los servicios públicos, que es un texto de 2004, o en la propia fracasada incorporación de la Carta de derechos al tratado constitucional, donde también hay una referencia, en el artículo 36, al servicio público entre los derechos fundamentales de la Unión. El servicio público no desaparece en Europa ni en ninguno de los estados miembros, no desaparece la idea de que los poderes públicos tienen la obligación de ofrecer prestaciones, de estar atentos también, no sólo a los aspectos de carácter social, sino también a los de carácter económico; el mercado no se organiza solo, sino que hay que regularlo.

Lo que ocurre es que sí se está produciendo una profunda transformación en la concepción tradicional del servicio público, que está pasando de ser un servicio de carácter regaliano atribuido al Estado por su propia esencia y naturaleza, de titularidad estatal o de las administraciones públicas,

gestionado directamente por las administraciones públicas o por personas a quienes ellas se lo encomiendan; se está pasando de esa concepción a una concepción no orgánica del servicio público sino estrictamente funcional. Un servicio público es una actividad dirigida a los ciudadanos para satisfacer sus necesidades, y existe servicio público allí donde materialmente se produce una prestación de ese carácter de interés público, sea una administración pública la que lo ofrece, sea, en su caso, una empresa privada.

A partir de estas concepciones ha cambiado sustancialmente la situación anterior, e incluso, la noción de servicio público, que se ha enriquecido con engranajes y conceptos nuevos como los servicios de interés económico general, las misiones de interés general o la noción misma de servicio universal.

Existen ahora, por tanto, de un modo creciente, prestaciones de servicios públicos de carácter económico a cargo de empresas privadas, servicios que están protegidos no sólo por regulaciones jurídicas, sino también por sistemas de financiación o ayudas que quedan al margen de la competencia. Los poderes públicos apoyan especialmente a los servicios públicos de carácter económico incluso ofreciendo ayudas que están al margen del sistema general de competencias.

Esto es una revolución conceptual, aunque nos vayamos habituando a ella poco a poco: las obligaciones que tienen las empresas, que son responsables de grandes sectores de la actividad comercial o de sectores económicos importantes de atender las necesidades de la población en términos de interés general y prescindiendo del afán de lucro si fuera necesario.

Es nuevo entre nosotros, pero no es excepcional en materias de organización de los servicios públicos. Cuando se produjeron esas dos revoluciones burguesas a las que me he referido al principio, la americana y la francesa, la Administración europea, bajo el ejemplo francés, tuvo que echarse a las espaldas una masa enorme de servicios que antes estaban prestando instituciones de carácter privado, fueran corporaciones, fundaciones, hospicios o iglesias de cualquier carácter. Esto no ocurrió en América, entre otras cosas porque no tuvo Antiguo Régimen ni había allí una sociedad estamental, ni existían instituciones tan firmemente asentadas, de manera que la organización de la sociedad fue fundamentalmente individualista y sobre la base de los derechos de los privados o de la propiedad. I en Europa, bajo el ejemplo francés y su influencia, fue esencialmente estatista y se organizaron los derechos en clave de ley, en clave de Estado, en clave de organización pública.

Cuando en América se produjo por primera vez el problema de que esa idea exclusivamente liberal e individualista podía determinar que hubiera grandes empresas que atendieran servicios públicos económicos esenciales para la sociedad como la electricidad, el gas o los ferrocarriles, se planteó también por primera vez el problema de si las administraciones públicas, los defensores de entonces, debían también verificar el funcionamiento de esas empresas. Fue el momento en que se produjo, por primera vez, una intervención del Tribunal Supremo de los

Estados Unidos en la sentencia célebre: *Munn versus Illinois*, de 1877, en la que dijo “cuando la propiedad privada resulta investida de interés público, de modo que quede afectada la comunidad en general, el propietario de la instalación del caso debe someterse a una intervención pública por el bien común, en tanto que esa empresa está siendo decisiva para la realización de derechos que están establecidos en la Constitución o en las leyes”.

Me parece que este es el auténtico reto.

INTERVENCIONES DE LOS DEFENSORES AUTONÓMICOS

3.2 LAS NUEVAS FORMAS DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS ACTIVIDADES PRIVADAS DE INTERÉS GENERAL: EL PAPEL DEL OMBUDSMAN EN CASTILLA-LA MANCHA

HENAR MERINO SENOVILLA



- Defensora del pueblo de Castilla-La Mancha desde el día 13 de Mayo de 2002.
- Doctora en Derecho en la Universidad de Valladolid.
- Profesora de derecho primero en la Universidad de Valladolid y más tarde en la Universidad Carlos III de Madrid, donde realizó la oposición para ser titular en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.
- Magistrada-Juez de lo Social en el Juzgado número 2 de Toledo desde 2001 hasta su nombramiento como defensora del pueblo de Castilla-La Mancha
- Participante en el Servicio Interconferencial de Mediación y Arbitraje (SIMA) y ex consejera en el Consejo Económico y Social (CES).

I. INTRODUCCIÓN

Las transformaciones operadas en el contexto económico y social que han dado lugar a la evolución del concepto de servicio público, han generado profundas transformaciones en el papel jugado por los poderes públicos en diferentes sectores de la actividad económica. Esta circunstancia exige que se deba llamar la atención sobre la naturaleza que toda administración tiene de poder público, quedando proscrita de su ámbito de actuación, la arbitrariedad, cualquiera que sea el contenido de aquélla, la forma con la que sea llevada a cabo o el sector del Ordenamiento jurídico al cual se someta.

La Administración pública debe tener como guía de su actividad el principio de objetividad, debe exteriorizar los procedimientos por medio de los cuales forma su voluntad, sus cuentas deben encontrarse sometidas a control y debe respetar, en

todo caso, los derechos de los ciudadanos a cuyo interés sirve.

Estas obligaciones genéricas no pueden verse postergadas por una modificación en el contenido de su actuación en relación con los servicios públicos o por un cambio en la fórmula organizativa utilizada para desarrollar aquélla.

Para identificar las transformaciones materiales operadas en la actuación pública, basta con observar comparativamente, aquellos sectores donde se ha producido una auténtica privatización material, como en el caso de las telecomunicaciones; con aquellos otros en los que la privatización únicamente puede entenderse como disminución de la iniciativa pública, puesto que la Administración pública continúa siendo prestataria directa de los servicios como ocurre, por ejemplo, en el supuesto de la prestación del servicio sanitario.

Las modificaciones producidas en el primer supuesto no son ajenas a la nueva noción de servicio público en el ámbito del derecho comunitario, puesto que es en estos sectores en los que, hasta el momento, se han implantado las nociones de servicio universal y de obligación de servicio público.

En relación con aquellos sectores en los que los poderes públicos continúan prestando directamente servicios, como por ejemplo, en el ámbito de los servicios públicos de bienestar, los cambios operados, desde esta perspectiva material son cuantitativos. Se observa una cierta retirada del sector público en la prestación de servicios como la sanidad y la educación y un incremento en la colaboración del sector privado en aquélla.

También en ámbitos sectoriales como el de la producción de servicios públicos de bienestar, integrantes aún del núcleo duro de la actividad prestacional pública, se pueden observar modificaciones tendentes a disminuir su incidencia.

Los profundos cambios operados en el marco económico y social en el que las administraciones públicas deben desarrollar su actividad y las transformaciones materiales sufridas por esta última en el ámbito de la prestación de servicios públicos, han generado modificaciones en las fórmulas organizativas utilizadas por los poderes públicos para instrumentar su actuación.

La utilización de entes institucionales, sociedades estatales, consorcios, fundaciones y demás figuras organizativas análogas para llevar a cabo la actividad prestacional de los poderes públicos, se ha generalizado entre las administraciones públicas Europeas.

En este abanico multicolor de formas societarias y de entes en los que la Administración pública se transforma para prestar los servicios públicos, podemos volver a diferenciar entre aquellos sectores materiales donde la Administración continúa hoy en día prestando directamente los servicios, y aquellos otros en los que sus labores de prestación directa han sido sustituidas por otras de naturaleza inspectora y fiscalizadora.

En cuanto a las fórmulas organizativas utilizadas por los poderes públicos para el desarrollo de su actividad, no han tenido otra pretensión que significar el generalizado recurso de las Administraciones Públicas a la descentralización funcional y a la utilización del derecho privado en este ámbito.

Sin perjuicio de ello, cabe recordar la condición de poder público que, en todo caso, acompaña a la Administración y a las entidades de ella dependientes. En otras palabras, la **utilización instru-**

mental del Derecho por la Administración no implica que ésta deje de ser lo que es.

II. SERVICIOS PÚBLICOS Y DERECHOS DE LOS CIUDADANOS: INTERVENCIÓN DE LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS

No cabe duda de que las transformaciones operadas en la actividad administrativa deben tener como objetivo una racionalización de aquella, que implique una mejor atención de los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, la actuación administrativa dirigida a garantizar el cumplimiento de aquel objetivo, así como la prestación universal de los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, debe ser objeto de control en los términos previstos en el ordenamiento jurídico. En este sentido, la naturaleza de este foro obliga a hacer una especial referencia a la intervención de los comisionados parlamentarios en esta materia y a las previsiones contenidas en las normas reguladoras de estas instituciones.

Para ello podemos examinar, de un lado, de qué manera las normas reguladoras de los comisionados parlamentarios han tratado de incluir dentro de su ámbito de supervisión las nuevas figuras organizativas utilizadas por las administraciones públicas para desplegar su actividad prestacional y, de otro, los aspectos materiales de actuación en los que deben hacer especial hincapié los ombudsmen, con la finalidad de desarrollar adecuadamente su labor de protección y defensa de los derechos de los ciudadanos en aquellos ámbitos donde se haya dado con más fuerza el proceso privatizador.

Ya en las leyes reguladoras de los defensores del pueblo autonómicos, aprobadas a mediados de los años 80, se observaba una voluntad ampliadora de competencias de los comisionados parlamentarios autonómicos, al integrar, a los organismos autónomos, sociedades públicas, empresas, concesionarios y fundaciones dependientes de las respectivas administraciones autonómicas dentro de los sujetos sometidos a la labor de fiscalización de aquellos. Terminología y referencias que, por otra parte, no se encuentran en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo¹, si exceptuamos la referencia contenida en su artículo 9.1 a los agentes de la Administración, ni tampoco en las

¹ El Defensor del Pueblo de España que tiene encomendado (art. 9.1) investigar actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, adicionando el art. 19.2 la posibilidad de que en el curso de la investigación se persone en cualquier centro de la Administración Pública, dependientes de la misma o afectos a un servicio público.

que regulan el Justicia de Aragón, el Procurador del Común de Castilla y León, el Defensor del Pueblo Andaluz o el Síndic de Greuges de Catalunya²

En cambio, tanto la Ley vasca de 27 febrero de 1985³ como la Ley valenciana de 26 de diciembre de 1988⁴, extienden los poderes de investigación de los comisionados a los organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que dependan de la administración de la comunidad autónoma y de la Administración local respectivas. También permiten la fiscalización de los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa y, en general, de cualquier organismo o entidad, persona jurídica o privada, que actúe en un servicio público estando sometida, al tiempo, a algún tipo de control o tutela.

Con carácter especial, en las últimas leyes aprobadas, en Navarra, Canarias y Castilla-la Mancha, se contienen referencias expresas a sociedades y concesionarios de servicios públicos. Incluso a las Fundaciones en el caso de Canarias.

Así, la Ley Foral 4/2000, de 3 julio de Navarra⁵ establece que el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá supervisar no solamente la Administración de la Comunidad Foral y a los Entes Locales de Navarra, sino también a sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ella dependan.

Se extiende también, el ámbito de supervisión a los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa y, en general, a cualquier organismo o entidad, persona jurídica o física, que actúe en un servicio público estando sometida, al tiempo, a algún tipo de control o tutela administrativa.

² El Síndic de Greuges de Catalunya (art. 1.1) supervisa la actuación de la Administración pública de la Generalitat y de las autoridades y el personal que de ella dependen o está afecto a un servicio público. Supervisa también la actuación de los entes locales en todo lo que afecta a las materias en que el Estatut otorga competencia a la Generalitat.

³ El Ararteko (art. 9.d) amplía los poderes de investigación a “los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, y en general, a cualquier organismo o entidad, persona jurídica o privada, que actúe un servicio público estando sometida, al tiempo, a algún tipo de control o tutela administrativa...”

⁴ El Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana (art. 12), su ámbito de competencias se extiende no sólo a la Administración de la Generalitat, sino a los organismos autónomos, empresas y demás entes públicos que de aquella dependan o que estén participados, aun cuando dicha participación sea minoritaria. A los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa y, en general, cualquier organismo o entidad pública o privada, que realice funciones de servicios públicos y se encuentre sujeta a cualquier tipo de tutela de la Generalitat.

Por otro lado, la Ley Reguladora del Diputado del Común de Canarias, 7/2001, de 31 julio⁶, establece en su artículo 17 que la supervisión del Diputado del Común se extenderá a la actividad de los organismos autónomos, entidades de derecho público, corporaciones de derecho público y personificaciones públicas vinculadas a Administración o dependientes de ella. Asimismo, su capacidad de supervisión comprenderá la actividad de las empresas de titularidad pública, fundaciones y organismos de todo tipo vinculados o dependientes de la Administración. Se extiende su labor de fiscalización, igualmente, a las entidades, empresas, asociaciones o ciudadanos que, por concesión de las administraciones públicas canarias, o por cualquier otro título, gestionen servicios públicos, cuando la gestión pueda afectar a las libertades y derechos cuya protección está encomendada al Diputado del Común.

Finalmente, la Ley 16/2001, de 20 diciembre, de la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha, establece en su artículo 1 que podrá supervisar la actividad de la Administración autonómica, así como de los entes, organismos y empresas públicas que de ella dependan, o de las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos mediante contrata, convenio o concesión, cuya titularidad competencial corresponda a la Comunidad autónoma de Castilla-La Mancha.

El breve repaso realizado de algunas de las normas reguladoras de los Comisionados Parlamentarios manifiesta que, desde un punto de vista normativo, estas Instituciones no han sido ajenas a las transformaciones de la actuación administrativa a las que se está haciendo referencia en este trabajo.

III. UN EJEMPLO DE GESTIÓN INDIRECTA DE SERVICIOS PÚBLICOS: LOS SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales constituyen uno de los ejemplos más claros de la práctica de la “gestión dele-

⁵ La Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (art. 1.3.d). Los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa y, en general, a cualquier organismo o entidad, persona jurídica o física, que actúe en un servicio público estando sometida, al tiempo, a algún tipo de control o tutela administrativa en todo lo que afecte a las materias en que la Ley otorga competencias a la Comunidad Foral.

⁶ El Diputado del Común (art. 17) asigna capacidad de supervisión sobre: La Administración autonómica; los cabildos insulares; los ayuntamientos. Entidades de Derecho Público, corporaciones de Derecho Público u otras personificaciones públicas vinculadas o dependientes de las Administraciones. También la actividad de las empresas de titularidad pública, fundaciones y organismos de todo tipo vinculados o dependientes de las administraciones territoriales.

gada” que la Administración ha ido instaurando poco a poco.

La razón más elemental la encontramos en su propio origen. Los servicios sociales no existían hasta hace muy poco como servicios públicos dentro del sistema de protección del Estado. De ahí que tampoco hubiese tradición alguna de gestión pública, ni, por tanto, que la derivación de ésta a entidades colaboradoras supusiese cambio o ruptura en el sistema de provisión de servicios. Este caldo de cultivo favoreció gradualmente que los servicios se fueran creando por delegación.

Otros dos hechos vinieron a apoyar la fórmula que ha sido común prácticamente en toda España.

- El crecimiento del movimiento asociativo, su complicidad con la Administración y la necesidad, por un lado, de contar con él, para fortalecer y mantener el sistema, y por otro de mantenerlo ocupado y cerca de las actuaciones de la Administración.
- La necesidad de que los servicios ofertaran una atención flexible, cercana y personal. Esto resultaba complicado de garantizar con el personal de la propia Administración, dada su complejidad burocrática y rigidez administrativa en la gestión, además del coste que suponía hacerlo con personal propio. Téngase en cuenta que estamos hablando, en todos los casos de servicios de proximidad en los que la atención profesional es el fundamento del propio servicio.
- La opinión extendida de que el servicio público no realiza bien trabajos de atención personal.

Las fórmulas más habituales que la Administración ha venido utilizando para la gestión de servicios por delegación han sido:

- a. Convenios de colaboración: establecen compromisos de las partes, fijan obligaciones y aportación económica.
Características generales:
 - Suelen tener vigencia anual.
 - No garantizan continuidad. Se pueden denunciar por ambas partes
 - Los pagos no son ágiles.
- b. Conciertos de plazas: fijan el número de plazas disponibles y costes de las mismas.
Características generales:
 - Su aumento requiere nuevos pactos y plazos.
 - La Administración dispone total y libremente de ellas.
 - No todas son iguales, aunque forman parte de la misma red ofertada, lo que ocasiona agravios comparativos importantes.

- c. Subvenciones a particulares para que costeen servicios que no están en la red pública.

Características generales:

- Convocatoria anual.
- Limitaciones presupuestarias.
- Concesión según renta.
- Pagos a destiempo.

Subvenciones a entidades para prestar servicios.

Características generales:

- Convocatoria anual.
- Limitaciones presupuestarias.
- Acceso restringido (sólo a socios de la organización solicitante).
- Servicios complementarios.

Mención especial requiere la derivación de la gestión de determinados servicios a los ayuntamientos (que no la transferencia, que hubiese sido la opción más lógica, en el que se basa en argumento de la delegación de competencias: la cercanía al ciudadano, la posibilidad de intervenir antes y de conocer mejor las situaciones de necesidad).

La fórmula elegida suele ser el convenio, con las características y limitaciones ya citadas que además ocasiona:

- Una financiación incompleta, porque se determina una cantidad igual para todos cuando el gasto no es el mismo en todos los municipios, fundamentalmente, a causa de las diferencias en gastos de personal.
- Dificultades en la continuidad del personal que soporta contratos de trabajo condicionados a la firma de los convenios.
- Heterogeneidad en la puesta en práctica de los servicios, dada la diferencia de responsables.
- La delegación que, a su vez, realizan en entidades o empresas los Ayuntamientos.
- Las desigualdades que generan en la ciudadanía servicios públicos con prestaciones diferentes en cantidad y cualidad.

Un ejemplo claro de esta situación es el servicio de ayuda a domicilio. Se trata de una modalidad general del sistema público de protección social (Ley 3/86 de servicios sociales en Castilla-La Mancha, art. 5 y Ley 5/95 de Solidaridad en Castilla-La Mancha), que regula y financia la Administración económica por órdenes anuales de convocatoria que gestionan los 920 ayuntamientos de la comunidad autónoma (no todos tienen establecido el servicio) y que difieren en:

d. Quién presta el servicio:

Básicamente existen tres modelos:

- Personal del propio ayuntamiento.
- Empresa contratada al efecto.
- Consorcio de la Diputación de Albacete que ofrece el servicio a los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes de esta provincia.

Prestaciones que ofrece:

- En este sentido hablaríamos de diferencias en la calidad: nº de horas, tipo de servicios, tiempo de dedicación, cualificación de las auxiliares o servicio fines de semana.

Participación económica:

- Según municipios, existe copago por parte de los usuarios, según renta familiar, regulados por una ordenanza municipal que fija el precio público.

Este sistema de gestión indirecta, que la Administración autonómica ha desarrollado durante los últimos quince años, ha producido inevitablemente luces y sombras entre las que podemos destacar:

Fortalezas más importantes:

- El crecimiento espectacular de los servicios.
- La atención de las necesidades básicas de los ciudadanos.
- El establecimiento rápido de nuevos servicios.
- Una cierta contención del déficit fiscal.
- La incorporación de técnicas, modelos y mecanismos de trabajo que tradicionalmente se consideraban propios del sector privado y que han incorporado al sistema público valores de innovación, flexibilidad y adaptación.
- La aparición y desarrollo del llamado tercer sector, (ONG organizadas o de voluntarios de carácter no lucrativo) y de un importante sector mercantil.
- La aparición de nuevas formas de financiación, provisión y compra de servicios hasta ahora reservadas a otras áreas de actuación administrativa.

Debilidades más evidentes del sistema son:

- La aparición provocada e incontrolada de un movimiento asociativo coyuntural (nace para ejecutar un plan y luego desaparece) vacío y manejado (se crea "a demanda" de la Administración como instrumento de gestión y de gestión rápida.
- La pérdida de la función reivindicativa y representativa de las diferentes asociaciones a favor de la colaboración institucional.
- El exceso de participantes en la gestión, lo que dificulta gravemente su control. Ejemplo: los **66 centros de la mujer** de Castilla-La Mancha dependen de 66 Ayuntamientos que han

realizado contratos distintos, tienen horarios diferentes, reciben orientación e instrucciones específicas. Los **18 centros de acogida** dependen de 18 entidades: 15 ayuntamientos y 3 ONG y empresas.

- La oferta de plazas del sistema público es igual cuando éstas son objetivamente diferentes en lo que respecta a personal (cualificación y plantillas), infraestructuras (edificios y equipamiento) o ubicación (bien comunicada, entorno adecuado). Ejemplo: La red de plazas públicas en centros de atención a personas con discapacidad psíquica ofrece plazas en centros concertados y de gestión propia de la Administración, que pueden contar con una gran plantilla en cuanto a número de personas, cualificación profesional y competencia; o un número mínimo de trabajadores con un salario casi un 50% menor; en un edificio básicamente equipado o en un centro con todo tipo de ayudas técnicas, situado en una capital de provincia o en una localidad de la provincia en la que no hay hospital.
- El personal al servicio de las ONG que gestionan servicios y programas, es inestable, fundamentalmente por el tipo de contrato que mantiene (condicionado a convenios generalmente y sujetos a horas de trabajo), por el salario que percibe, que es casi el 50% menor al del mismo puesto en un centro público, y por la escasez de su número, que provoca inevitablemente turnos dobles, horas extra o acumulaciones de permisos sin disfrutar.
- La inestabilidad del personal provoca a su vez excesivos cambios en los equipos de trabajo, discontinuidad en el servicio y alteraciones en la gestión que repercuten negativamente en la calidad.
- El sistema de financiación es también un grave problema para la gestión. Especialmente en el caso de pequeñas entidades que no disponen de medios económicos propios para atender las obligaciones derivadas de la gestión y que continuamente han de recurrir a créditos; o acumulan deudas o repercuten el déficit directamente en el servicio: alimentación, calefacción, renovación de enseres y otros gastos corrientes.
- La Administración no realiza un buen servicio de inspección por:
 1. La excesiva diversificación de servicios y entidades con relación al número de profesionales que se dedican a la inspección.
 2. No existe alternativa a los servicios que se mantienen, de forma que cerrarlos se hace casi imposible (todo está tan ajustado, que el cierre de un servicio requiere automáticamente un repuesto de igual naturaleza).

Algunos ejemplos significativos

1. Centros de mayores:

Evolución de los conciertos con entidades privadas para la ocupación y reserva de plazas en centros residenciales

Any	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Número de conciertos	18	21	29	36	38	40	45	50
Número de plazas	526	721	889	1.109	1.192	1.330	1.508	1.661
Precio medio plaza/día	4.946 pts.	4.533 pts.	4.498 pts.	5.000 pts.	5.300 pts.	5.600 pts.	36,06 €	38,77 €
Importe total conciertos	517.887.605 pts.	1.508.292.178 pts.	1.323.106.975 pts.	1.914.582.500 pts.	2.248.222.900 pts.	2.611.568.000 pts.	17.758.909,49 €	22.093.704,83 €

Fuente: Memorias de la Dirección General de Servicios Sociales

Evolución de los convenios de colaboración con entidades locales y entidades privadas sin fin de lucro para la ocupación de plazas en centros residenciales de mayores

Any	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Número de convenios	19	30	36	41	45	51	51	55
Número de Plazas	239	497	452	523	589	738	836	929
Importe total convenios	293.334.035 pts.	548.592.838 pts.	486.604.305 pts.	579.283.113 pts.	686.149.792 pts.	827.838.843 pts.	5.766.233,24 €	7.989.084,27 €

Fuente: Memorias de la Dirección General de Servicios Sociales

2. Puntos de encuentro y centros de mediación Familiar.

- N° de centros existentes: 10
- Gestión: AMIFAM, COLABORA, AEDUCA Y ASIO

3. Centros de acogida y pisos tutelados de menores:

- N° de centros: 50
- Gestión propia JJ.CC.: 3
- Gestión Conveniada: 47
- N° entidades que gestionan recursos: 18

4. Centros de atención a la infancia:

- N° Centros gestión JJ.CC.: 37
- N° Centros gestión Ayuntamiento: 111
- N° Centros gestión APAS: 10
- N° Centros gestión otras entidades: 16

5. Centros de atención residencial para personas con discapacidad psíquica:

- N° Centros gestión JJ.CC.: 7
- N° Centros gestión concertada: 76
- N° Centros entidades que gestionan centros: 76

6. Otros programas y servicios derivados:

- Tele asistencia domiciliaria (regional)
 - Gestiona: Cruz Roja.
- Servicios de Estancias Diurnas para mayores (sectoriales)
 - Gestiona: ACOTE, COCEMFE, ASOC. Familiares Alzheimer.

- Centros de acogida para jóvenes (Albacete y Ciudad Real).

- Gestiona: SERCOVAL

- Programa regional de autonomía personal (jóvenes ex-tutelados, mayores de 18 años).

- Gestiona: Asociación de profesionales independiente.

- Programa itinerante de podología (Albacete, Cuenca, Toledo).

- Gestiona: CDP.

- Programa regional de captación, formación, selección y seguimiento de acogimiento familiar.

- Gestiona: Fundación Ho belén.

- Programa de respiro familiar (sectoriales).

- Gestiona: ONG de afectados APACEAL, ASPRONA

- Programa de atención a personas con problemas de violencia (AB, CU, CR, GU, TO).

- Gestiona: AMFORMAD

- Programa regional de atención a víctimas de agresiones sexuales.

- Gestiona: CAVAS

IV. SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y SERVICIO PÚBLICO UNIVERSAL: SU GARANTÍA UNA GARANTÍA PENDIENTE

Determinados servicios de interés general (agua, energía, transportes y telecomunicaciones) que-

dan afectos a esta acepción cuando los prestan empresas privadas que gozan de un derecho especial o exclusivo otorgado por una autoridad competente, en virtud de una disposición legal, reglamentaria o administrativa que tiene como efecto la reserva del ejercicio de alguna actividad relacionada con estos servicios.

Si nos centramos en los denominados servicios esenciales, lo cierto es que veremos que en casi todos los países, sectores como el agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, son considerados como servicios de interés general para la sociedad. Y, por tanto, son objeto de una regulación específica, que impone a las entidades que lo prestan una serie de obligaciones básicas relativas a la regularidad y calidad, universalidad o protección ambiental.

En estos sectores la tendencia a la introducción de mayor competencia –liberalización– consistente básicamente en eliminar barreras de entrada a la actividad, debe conciliarse con las obligaciones de interés general exigibles a quien preste el servicio.

Así, por ejemplo, en el sector eléctrico las directivas europeas, desde la 96/92, señalan que los Estados pueden imponer a las compañías de electricidad obligaciones de servicio público de interés económico general, que podrán referirse a la seguridad, incluida la de abastecimiento, a la regularidad, a la calidad y al precio de los suministros, así como a la protección del medio ambiente; estas obligaciones de servicio público deben definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables.

Pensemos que para hacer efectivos determinados derechos constitucionales como el acceso a una vivienda digna del artículo 47 y disfrutar de una mínima calidad de vida, cuyo canon tiene como referente el estado de bienestar, los ciudadanos no pueden prescindir de los llamados servicios esenciales los cuales son reclamados por los usuarios, cada vez en mayor extensión y calidad.

La noción de servicio esencial, e incluso la acepción de servicio universal es permanentemente cambiante y se extiende a un mayor número de servicios, como consecuencia de que paulatinamente van ingresando en el campo de la necesidad social. De este modo aparecen como servicios técnicos indispensables para la vida social y cuando así son percibidos y demandados, su prestación y la gestión no pueden quedar fuera del control de la Administración pública, porque de ser así quebrarían, no sólo principios del derecho administrativo, sino, lo que es más grave, derechos constitucionales como la igualdad o la dignidad de la persona.

No es de extrañar que desde esta concepción recibamos noticias como por ejemplo: “La banda ancha podría ser servicio universal en 2008”, que tiene como fuente de información la Comisión Europea, según la cual la evolución del mercado de telecomunicaciones hará necesario que todo ciudadano disponga de acceso avanzado a Internet. Para España este objetivo se fija en 2010.

Si nos referimos a telefonía, en los debates de la Unión Europea, sobre su aceptación como servicio universal, el objetivo que primó en la definición de la concepción de servicio universal fue su extensión a necesidades básicas y esenciales de las telecomunicaciones de hoy en día. Se incluye, por tanto, el acceso a la red telefónica fija, la prestación del servicio telefónico fijo para voz, datos y fax, servicios de guía, oferta suficiente de teléfonos públicos de pago en el dominio público, acceso a los servicios de emergencia de una forma gratuita y la consideración de posibles necesidades específicas de colectivos concretos de usuarios (discapacitados, por ejemplo).

Si hablamos de libre circulación, los transportes, RENFE tendrá que competir ahora con otras empresas en el negocio del transporte de las mercancías, que se abrió a la competencia en enero de 2005. Varias empresas han solicitado ya una licencia a Fomento para operar, según han reflejado algunos medios de comunicación.

El transporte de pasajeros no se liberalizará hasta 2010, según la normativa establecida en el conjunto de la Unión Europea. Pero, llegada esa fecha, la libre competencia será una posibilidad legal, con lo que existirá una fuerte inversión y relanzamiento de este medio de transporte por parte del Estado. Se trata de una demanda cada vez más fuerte de la ciudadanía, y una más que probable desprotección de un servicio esencial, que aparece como imprescindible no ya para la libre circulación de las personas, sino para acceder a otros bienes constitucionales como son el trabajo, la salud o la educación.

Ante esta realidad social, la posición de los ombudsmen autonómicos nos lleva a que en nuestras oficinas han de rechazarse un buen porcentaje de quejas por no ser prestataria del servicio una Administración pública, o porque no está reglada la vigilancia y control que debe ser inherente a la Administración pública sobre la empresa privada que gestiona o presta un servicio esencial.

Las demandas ciudadanas nos sitúan ante nuevos retos que no implican en absoluto una concepción intervencionista del Estado en el libre mercado, sino que debe responder a las exigencias constitucionales de Estado social y democrático. En este

Estado la participación del ciudadano en la vida política, social, cultural y económica, es un reconocimiento constitucional, pero que precisamente, en la medida que se lamina esa posibilidad de participación por ausencia de la Administración Pública en la prestación de los servicios, pierde igualmente su posibilidad de participación.

V. CONCLUSIONES

El nuevo marco económico y social en el que deben desarrollar su actividad las administraciones públicas ha generado una profunda transformación en la faceta de estas últimas como prestadoras, mediatas o inmediatas, de servicios públicos.

Aun cuando los derechos de los ciudadanos, como no podía ser de otra forma, se han visto afectados por la evolución indicada, ello no puede implicar una disminución de la amplitud de la esfera jurídica cuya titularidad corresponde a aquellos.

La transformación de la actuación administrativa en materia de servicios públicos no supone una retirada total de los poderes públicos en este ámbito, sino una adaptación a las nuevas coordenadas económicas y sociales. Verificar si esa adaptación ha incrementado la eficacia en la prestación de aquellos servicios y velar por el respeto de los derechos de los ciudadanos en aquellos ámbitos donde el proceso privatizador se ha manifestado con más intensidad, constituyen labores en las que los comisionados parlamentarios deben jugar un papel protagonista.

3.3 DERECHOS Y SERVICIOS PÚBLICOS

RAFAEL RIBÓ MASSÓ

Yo retomaré el tema donde lo ha dejado Henar Merino y trataré de ir un poco más lejos, no sólo relacionando estos servicios con los derechos colaterales, sino directamente con los derechos que afectan a estos servicios, siempre desde la voluntad del aprendizaje.

Nos han llegado muchas quejas sobre los servicios públicos que se hallan en manos privadas y esto nos causa una sensación de impotencia. Por ejemplo, las quejas de Telefonica que nos llegan podemos dirigir las a la oficina de atención al cliente o hacer una declaración al que se queja diciendo: “Estamos estudiando el punto hasta el que podemos intervenir”. Pero llegan de muchos otros sectores y de otros servicios. Por tanto, es evidente, que las personas se dirigen al Síndic con quejas sobre servicios públicos en manos privadas. Y éste es un tema, cuantitativamente emergente, igual que el del ruido, que cobra cada vez mayor importancia.

Cabe decir que hay buena relación con las empresas. Yo puedo afirmar, como síndic, que hasta ahora, la relación que hemos mantenido con ellas ha sido muy positiva y de una interlocución muy fluida. Hemos practicado la vía *de facto*, no de *iure*; la vía de ir a resolver las cuestiones que pudiéramos en ese campo tan impreciso y tan ventajoso que tiene el Defensor, el Síndic, que siempre mantengo pedagógicamente. No somos un tribunal y, por tanto, no nos hemos de ceñir a la contradicción, a la prueba o a la sentencia; nuestro papel es mucho más completo y volvería a la discusión de la eficacia porque, quizá, el hacer de mediador y aproximar posiciones puede solucionar problemas, pese a que no haya claridad legislativa.

A mí me gustaría volver a la evolución de la Administración y con motivo de ello querría subrayar una cuestión: ¿qué pasa con los servicios en los que la Administración ya no es ni la titular? O sea, una cosa es que antes fuera titular y prestadora; después que, siendo titular, prestase. Y otra cosa es que ahora tengamos un conjunto de servicios en libre competencia y, por tanto, nos encontramos

en un supuesto absolutamente nuevo. Me ha gustado mucho la cita de la sentencia de Munn versus Illinois de finales del XIX⁷; para nosotros es nuevo ver cómo podemos posicionarnos ante esta alud de servicios públicos que están puestos en la libre competencia, pura, simple y legítimamente desde la perspectiva del mercado actual.

Nosotros consideramos modestamente que esto no puede comportar la disminución de los derechos de las personas. Por tanto, hay una materia para el Síndic, si consideramos que la Administración es titular y prestadora, sólo titular sin prestación o lo pone en libre competencia, puesto que los derechos continúan existiendo, y alguien los ha de poder garantizar. Tanto si la institución creada para esa tarea se llama Síndic, como Valedor do Pobo o el nombre con el que se designe, ha de poder entrar en estas cuestiones adaptando los marcos legislativos y practicando también la vía *de facto*.

Y ha de entrar en lo que se ha llamado una “concepción material” de esta actividad pública en servicio público. Lo dice la Unión Europea: el derecho comunitario afirma que la libre competencia no es incompatible con la noción de servicio público y las normativas europeas imponen a los prestadores de estos servicios las llamadas “obligaciones de servicio público”. Este es el gran terreno sobre el cual nosotros tendríamos que comenzar a avanzar y entrar, con gran prudencia, con gran responsabilidad y sin pensar que nos estamos metiendo en un ámbito que no nos corresponde.

Hay actividades que no se pueden supervisar. Por ejemplo todas aquellas que no tengan asignadas obligaciones de servicio público por parte de los operadores; aunque la mayoría las tenga asignadas. Además, van evolucionando a lo largo del tiempo, tecnológica y culturalmente, ya que éste es un campo muy fluido. Nosotros hemos planteado en la ponencia parlamentaria que trabaja en esta

⁷ Ver la ponencia de Santiago Muñoz Machado

casa para reformar el Estatuto de autonomía de Cataluña que se defina con la máxima claridad esta cuestión. Porque siendo el Estatuto una ley orgánica, en nuestro caso, una ley orgánica especial vía referéndum; todavía debe quedar más claro y blindado. Pero, evidentemente, también estamos pidiendo luces a la gente que más entiende sobre estas cuestiones, sobre cuáles deberían ser los posibles basamentos jurídicos para poder transformar este comportamiento *de facto* en una actuación mucho más tranquila y, por eso, hemos pedido estudios y dictámenes.

Creo que es un campo enorme. Yo hablaré de los grandes servicios que ya se han mencionado, aunque hay muchos otros. Haciendo uso de una pirueta argumental, por ejemplo ¿qué pasaría si en Cataluña alguien perdiera el juicio y dejara las cárceles en manos privadas, en el libre mercado o en la libre competencia de empresas?, ¿cómo se podría hacer funcionar el sistema penitenciario? Pero yo quería referirme mucho más concretamente a los servicios que más directamente son objeto de queja.

Comencemos por la electricidad. La electricidad es un auténtico servicio universal y, en Cataluña, como en el resto del Estado, se encuentra en manos privadas, en libre competencia. Nosotros tenemos muy buena relación con FECSA-Endesa, por decir la empresa que domina absolutamente en términos reales el mercado en Cataluña, pero también hemos de poder intervenir en la calidad, la regularidad y el coste de este servicio, teniendo en cuenta que, además, la comunidad autónoma es competente para resolver las controversias que se puedan producir entre los privados.

Lo mismo se podría decir del gas natural, aunque aquí es un poco más difícil hablar de suministro universal, debido a que la extensión de la red no llega todavía a todo el territorio.

El transporte es fácil de deducir con los temas ferroviarios o por carretera; es mucho menos étéreo en el caso del transporte aéreo y nos llegan quejas también sobre este ámbito. A veces, incluso, pertenecen a otro dominio: "Me he ido a Ecuador y la agencia de viajes me prometió esto y la compañía me ha dado aquello". Entiendo perfectamente que con esto salimos fuera del territorio que estábamos tratando de definir tan ordenadamente.

En el servicio postal también hay libre competencia, pero hay determinadas prestaciones que no pueden ocupar este ámbito y por eso están legalmente definidas como prestaciones la documentación oficial dirigida a las administraciones públicas, las cartas o las tarjetas postales transfronterizas.

De lo que más se quejan los ciudadanos y, esto es muy conocido, porque seguramente pasa lo mismo en las demás defensorías, es de las telecomunicaciones. El acceso de todos a un teléfono fijo, a un fax y a Internet es un servicio universal. Aún no lo es la banda ancha, no está reconocida como tal, como pasa con la telefonía móvil. También nosotros hemos de garantizar y supervisar la calidad y el precio asequible. Son conocidos en Cataluña, y creo que pasa una cosa similar en algún otro lugar del Estado, los problemas que existen para darse de baja de alguno de estos servicios privados de telefonía. Nosotros intervenimos cuando hay falta de un teléfono básico, cuando hay el teléfono TRAC, que sustituye al fijo en todo el mundo rural; cuando se vulneran cuestiones referentes a los términos del contrato, al acceso al número 112; pero nos parece muy positivo, por ejemplo, que la Generalitat de Catalunya acabe de proponer que la Comisión Europea, que ha abierto una encuesta respecto a esto, declare como servicio universal la banda ancha o la telefonía móvil, ya que de esta manera entrarían de nuevo en la definición de servicio esencial.

Mi preocupación es cómo nos dirigimos a estas compañías. Y lo vuelvo a decir, no se trata de un problema de mal entendimiento, ni de buena voluntad, hablo de los basamentos legales para hacerlo, del tipo de recomendaciones. Viene la queja, nos dirigimos, acumulamos información, la analizamos, entran las recomendaciones, ¿qué trascendencia ha de tener esta recomendación?, ¿la llevaremos o no la llevaremos a un foro público como en el que nos encontramos ahora, el Parlamento, como creo que deberíamos hacer? Y, ¿a la opinión pública en los casos extremos en que no se hayan observado las recomendaciones?, ¿cuál es la evolución paralela de estos servicios? Hay una evolución similar en casas como estas, cuando los mismos parlamentarios y parlamentarias piden mayor control sobre las empresas que va creando la Administración con derecho comercial para huir del control público.

Recuerdo que el *Médiateur* de Francia ha creado las figuras de los denominados "*médiateurs* de grandes servicios públicos", que se encuentran ya en manos privadas. Recuerdo unas sesiones de trabajo con el Ombudsman de Austria cuando se hablaba de la intervención de los ombudsmen austriacos, sobre lo que eran servicios públicos en empresas con derecho comercial. O algunos ejemplos de definiciones.

Creo que es en este bosque donde nos deberíamos aclarar para poder poner de una manera muy nítida tres o cuatro premisas que sirvan a los defensores autonómicos para trabajar a partir de ahora conjunta y coordinadamente.

DEBATE: LAS NUEVAS FORMAS DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS ACTIVIDADES PRIVADAS DE INTERÉS GENERAL: EL PAPEL DEL OMBUDSMAN

MODERA: I.Sra. Ana del Frago Bares, del Grupo Parlamentario PSC-CpC

- Intervención de **Bernardo del Rosal Blasco** (sindic de greuges de la Comunitat Valenciana)

Enlazando con lo que ha dicho Henar Merino, contaré la experiencia de la Comunidad Valenciana, donde estamos en el paso siguiente de ese modelo y estamos viendo un cambio.

Se están suprimiendo los conciertos con las ONG o con asociaciones – en ámbito de los servicios sociales –, que venían funcionando hasta ahora y son sustituidos por un régimen de concursos públicos. Eso está llevando a que las normas de la concurrencia se redacten al margen del sector, porque si el sector quiere concursar, no parece –según los criterios de la Consejería– que deba intervenir en la propia redacción de las bases del concurso.

La sustitución del régimen de los conciertos por el régimen del concurso se vende como obligatoria. No soy un experto en la normativa de este área, pero todavía no he encontrado ninguna norma que obligue a que eso tenga que salir a concurso público. Con lo cual las normas de los concursos, en ocasiones, se hacen con criterios de calidad formales. Se exige una titulación, pero no la experiencia o las normas de calidad necesarias.

Por ejemplo, antes del sistema de reforma había un límite de quince menores por educador para las medidas de régimen abierto; y ahora, en el último concurso esta regla se ha suprimido, con lo cual pueden tener a su cargo hasta cuarenta menores. Todos los educadores dicen que cuando se superan los diez o doce no se puede trabajar.

Al establecer para la concurrencia el sistema del concurso público, las ONG son desplazadas por empresas que han visto que este sector es boyante y tiene futuro. Además poseen más cintura financiera que las ONG, porque pueden aguantar con más facilidad retrasos en los pagos de las adminis-

traciones. Nos encontramos, por ejemplo, una situación en Castellón en la que un centro de acogida para mujeres maltratadas ha sido adjudicado a una empresa maderera. No dudo que sea una magnífica empresa en su sector, que haga unos tabloneros estupendos, pero carece completamente de experiencia en este ámbito.

Además, con este sistema la Consejería está empezando a perder los criterios de supervisión. No es que no quiera supervisar; en la Comunidad Valenciana hay cuatro inspectores para todos los centros de servicios sociales que tienen que controlar menores mujeres maltratadas y discapacitados, con lo cual llega un momento en que lo único que hacen estos inspectores es mirar si las paredes están pintadas o si no les dan bazofia para comer. Y no son capaces, por ejemplo, de supervisar si se están poniendo en marcha los programas.

Nosotros hemos publicado hace poco un informe sobre la respuesta institucional ante la violencia de género en la Comunidad Valenciana. Una de las mayores denuncias que hemos recibido ha sido precisamente la falta de formación profesional específica de las trabajadoras. Cuando hablo con la consejera de sanidad y le pregunto si le consta qué formación tienen las trabajadoras, me responde que la Ley exige una formación determinada. Es cierto, pero en este caso concreto de la empresa maderera que gestiona un centro de mujeres maltratadas se tiene a trabajadoras sociales que han estado en un sector que no tiene nada que ver con ese y que han sido contratadas por la empresa en cuestión.

Nosotros hemos sido testigos de discusiones entre las mujeres y las trabajadoras de los centros, porque estaban desbordadas. No se duda de su buena fe, de su vocación, de su empeño, pero tienen que saber tratar a una mujer maltratada, porque si no las desborda y acaban discutiendo con ellas; hay que saber enfrentar ese problema.

Al final, cuando preguntas a la Administración cómo está haciendo tal empresa la gestión de tal centro, la Administración no miente: piensa que esa empresa lo está haciendo bien de verdad, porque no tiene criterio. Lo ha perdido y no tiene ni inspectores para examinar, ni los que tiene poseen un criterio para hacer un reconocimiento que no sea meramente formal.

En el momento en que una ONG o una asociación de familiares da problemas, inmediatamente no es que le dejen de dar la subvención porque lo esté haciendo mal, sino que lo sacan a concurso público y encuentran una empresa que lo hará igual de bien, no causará problemas a la Consejería y se gestionará siguiendo criterios económicos.

De modo que, por lo menos en la Comunidad Valenciana, ese es el modelo al que tendemos. Y al final la supervisión la tienes que hacer tú directamente. Tampoco es que los Defensores tengamos muchas veces criterio, pero por lo menos hemos leído un poco más, nos hemos instruido, hemos hablado con el sector, con mujeres maltratadas, hemos visto cuáles son sus necesidades. Estamos supliendo a la Administración en las labores de inspección, pero la Administración frente a nuestras sugerencias adopta actitudes defensivas unas veces y otras nos hace caso. De modo que el futuro es poco alentador en este sentido.

- **Intervención público asistente 1**

Me gustaría saber exactamente qué relación puede haber entre el Defensor del Pueblo, el Síndic de Greuges, y las comisiones nacionales de la energía, con la Comisión Nacional del Mercado de Valores, con la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Porque quizá en la relación entre estas entidades de derecho administrativo está la solución de comunicarse con las empresas, que es de lo que se quejaba el señor Rafael Ribó.

- **Intervención de Iñigo Lamarca Iturbe (ararteko del País Vasco)**

Estoy de acuerdo con las aportaciones que se han hecho en la mesa. Sintetizando muchísimo, al menos las ideas que para mí son más importantes para el ejercicio de nuestra labor. La función de las defensorías no es solamente la fiscalización de la actividad de las administraciones públicas, sino que hay la tarea genérica de velar y garantizar el conjunto de los derechos y libertades. Y ahí entran, no solamente los derechos de libertad, sino también los derechos de prestación.

Eso nos lleva a que en el ámbito material de nuestra ocupación entren todos los servicios públicos, aunque sean prestados por empresas o por ONG, asociaciones sin ánimo de lucro, o todo el campo de los servicios públicos, aunque sean prestados por empresas privadas.

Hay un tercer elemento que quisiera señalar. En nuestro parámetro de actuación cuando se nos presenta una queja no sólo actúa la ley, sino también el criterio de la buena administración.

Y apporto un cuarto elemento: no nos limitamos a ser receptores de las quejas y a tramitarlas, sino que también tenemos una importante labor de impulso, ya sea mediante el uso de diferentes instrumentos como los informes extraordinarios de quejas o de oficio.

Todo eso me lleva a un escenario donde la vis expansiva de nuestras instituciones es impresionante. Y me genera eso un cierto vértigo, porque con los recursos de que dispongo actualmente y con la definición legal de la institución me veo impotente para hacer frente a esa vis expansiva.

Y a partir de ahí todo son interrogantes. Sí, veo la necesidad de una mejor definición legal de nuestra institución. A mí cuando me preguntan: «¿Cuál es vuestra naturaleza?», la defino en sentido negativo. No somos parlamento y no somos Administración de Justicia, somos otra cosa. Pero es otra cosa naciente, porque tiene poca tradición en nuestros países. Y la construyendo día a día, pero veo la necesidad de una mejor definición legal para que nuestro ámbito de intervención sea más concreto. Y, desde luego, si debemos intervenir en todo ese campo, necesitamos muchísimos más recursos.

- **Intervención de Fernando García Vicente (justicia de Aragón)**

Al hilo de lo que hay dicho Rafael Ribó querría preguntar una cosa y hacer una reflexión. Me planteo: ¿por qué no es servicio público o cuándo es servicio público la telefonía móvil o la banda ancha? Y ¿qué fundamento encuentras tú para apoyar una cosa u otra?

Y luego –que yo creo que hay que intervenir en esto y pedir la modificación de la ley para que se intervenga–, nuestra labor es de control de la Administración. En todos estos servicios en que se actúa bajo concesión, el que otorga la concesión tiene el deber de control. Nosotros nos podemos dirigir a la empresa para ver cuál es la situación, pero luego a quien tenemos que hacer la sugerencia

cia es a la Administración. No nos dirigimos a los particulares, aunque intervengan en el mundo público.

Cuando recibimos una queja de un funcionario: “Me quejo del partido político tal, que me hace la vida imposible en el ayuntamiento”, le digo: “Aunque el partido político tal forma parte del mundo público, una cosa es la Administración, que es a la que nosotros controlamos y otra cosa es un partido político.” Hacer esa reflexión de que la concesión no hace que desaparezca la facultad de control es importante ya que de hecho se puede producir la reversión de la concesión.

Por eso nosotros a la hora de hacer una sugerencia o recomendación debemos dirigirnos a pedir información a la empresa, y por tanto, a recogerla en los informes anuales, respecto a la Administración que ha dado esa concesión.

- Intervención de **Javier Otaola** (síndico defensor vecinal de la ciudad de Vitoria)

Enlazando con la última intervención y con las anteriores, me parece muy interesante el concepto material de servicio público, pero habría que buscar alguna referencia también formal para dar una cierta seguridad jurídica, porque si no podríamos entrar en una especie de activismo de los defensores judiciales análogo al del activismo judicial y entrar, prácticamente, en todo.

La mayoría de servicios públicos tienen un doble privado: el servicio de correos tiene los de mensajería; la seguridad tiene la policía y los servicios de seguridad privada; la medicina pública tiene la medicina privada; la educación tiene la educación privada. Podríamos entrar también en esos sectores por entender que el concepto material de servicio público nos autoriza.

Habría que tener alguna referencia formal que nos diera seguridad para evitar ese activismo, que sería perjudicial para nuestra propia eficacia, para la seguridad jurídica de la ciudadanía.

- Intervención de **Santiago Muñoz Machado** (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid)

Los defensores del pueblo requieren una nueva regulación para adaptarla a los tiempos actuales, porque la que tienen es antigua y no está acomodada a las transformaciones de los servicios públicos en general, cualquiera que sea el concepto.

La Constitución se refiere al control de la actividad de la Administración, pero, tal y como está formulado el concepto, no parece que para hacer una reforma expansiva de la actividad del Defensor del Pueblo haya que reformar también el artículo 54 de la Constitución; basta con tocar las leyes correspondientes. Aunque, dicho sea de paso, ya que están metiéndole mano al sagrado texto constitucional, bien harían no sólo en pensar en las cosas que son evidentes que hay que reformar, sino en plantearse, en general, qué otra clase de reformas necesita la Constitución después de veinticinco años de ser aplicada y con toda seguridad se encontrarán muchas más cosas de las que se dicen que son necesarias.

Por lo tanto, hacen falta nuevas leyes del Defensor del Pueblo. En esas leyes podrán establecerse muchas cosas: desde a quién debe dirigirse, a quién puede dirigirse el Defensor del Pueblo, si sólo a las administraciones públicas o si también a empresas que gestionan de alguna manera un servicio público, y cuál será el grado de intervención, qué se podrá reclamar y qué hará luego el Defensor con la información que reciba.

En este punto, enlazando con la pregunta que se hacía sobre cuál es la posición que aquí tienen las agencias reguladoras, creo que es muy importante, porque en el plano de los derechos de contenido económico, las agencias reguladoras ya son supervisoras, por definición legal, de los diferentes sectores económicos en los que intervienen.

Hago notar –lo subrayo especialmente para los defensores del pueblo autonómicos - que uno de los efectos de la liberalización económica y del establecimiento de agencias o comisiones reguladoras es un evidente proceso de centralización de las competencias en términos que no estaban previstos en los estatutos de autonomía. Hay muchas competencias en materia económica que están repartidas en clave de legislación básica estatal, legislación de desarrollo autonómica o ejecución autonómica de la legislación estatal.

Al atribuirse todas las funciones de supervisión del sector a una agencia reguladora, acumulan funciones normativas, ejecutivas y de resolución de conflictos que producen un gran impacto centralizador. Pero, así como las instituciones legislativas y ejecutivas de las comunidades autónomas tienden a perder esas competencias en beneficio de las agencias –pérdida que habría que recuperar federalizando esas agencias o viendo de qué manera participan las comunidades autónomas en ellas –, sin embargo, no pierden del mismo modo las funciones los defensores del pueblo, que, como bien se ha dicho, no son ni ejecutivos ni legislativos, y no estaban implicados en esto. Y esta aparente paradoja se resuelve porque las

agencias reguladoras operan en el plano de la regulación del mercado, y los defensores en el ámbito de los derechos, de manera que son dos perspectivas de abordar problemas que generan las empresas de prestación de servicios públicos.

¿Cómo relacionar a ambos? Pues sería mala cosa que cuando se regule de nuevo esta tarea del defensor todo se resumiera en que este pueda mandar a la Comisión Nacional de la Energía recomendaciones sobre lo mal que se está portando Endesa en Cataluña o donde proceda, porque esa comunicación sería poco eficiente.

Las nuevas regulaciones deberían pretender que en lo que concierne a la satisfacción de los derechos si el defensor se encuentra, además, con que la empresa en cuestión está vulnerando las reglas de competencia en el mercado, pues está determinando una infracción que no le compete corregir, y de eso sí que podrá dar cuenta a la agencia. Pero del régimen de los derechos, debería la ley permitirle regularlo y atenderlo directamente al propio defensor. Depende, todo esto, de nuevas regulaciones que esta sesión por lo menos sirve para poner en evidencia, la necesidad de esas adaptaciones.

En cuanto a la transformación del servicio público y la incorporación o no de algún elemento formal, depende; hay cosas que funcionan simplemente con criterios materiales. Uno de los cambios más importantes que se han producido a escala europea en cuanto a conceptos es el de empresa pública. El cambio, lo ha hecho el Tribunal de Justicia con una jurisprudencia copiosísima.

Dice el Tribunal que el concepto de empresa no es orgánico, sino material o funcional: "Es empresa pública cualquier organismo que desarrolle actividades económicas"; aunque sea la dirección general de un ministerio es una empresa pública. No usa criterios formales.

Sin embargo, para los servicios públicos comparto que habría que utilizar algún criterio formal además porque, si no, a ver quién identifica dónde hay o no servicio público dentro del sector telefónico, de las telecomunicaciones.

En el ámbito comunitario europeo, así como lo que acabo de decir de la empresa pública ha funcionado –saber cuándo hay un servicio económico de interés general–, el Tribunal de Justicia viene exigiendo que haya una declaración formal por parte del organismo correspondiente de qué es un servicio público, que esté declarado así en un acto administrativo específicamente.

Y cuando dentro de un gran sector liberalizado, como puede ser el eléctrico o el de las telecomuni-

caciones, hay actividades que son de servicio universal, eso también depende de declaraciones formales. Son los poderes públicos los que en cada caso van determinando qué tipo de prestaciones, por concernir a la calidad de vida, al bienestar, a la igualdad de condiciones de todos, deben ser ofrecidas por las empresas públicas, por las empresas privatizadas.

Y esa definición del servicio universal y su progresiva expansión es una decisión que corresponde a los poderes públicos, no a alguien que va allí diciendo de pronto: «Declaro el servicio universal una parte de su actividad, o servicios de punta, o servicios innovadores.»

Un par de cuestiones. Realmente, el proceso de privatización de todo, desde que pueda realmente acabar privatizada la Administración de Justicia, por poner un ejemplo imposible. No tenemos en el Estado incorporado un concepto que en Alemania o en Francia ha servido de mucho para poner un coto a todas estas cosas: la idea de servicios públicos constitucionales. Hay cosas que por determinación constitucional tienen que mantenerse en manos públicas.

Y luego, por último, naturalmente, cuando una empresa de carácter privado o un organismo privado desarrolla o presta una función de servicio público, el control o la vigilancia que hay que practicar sobre ella es lo que concierne a esa actividad específica y no a la totalidad de su mundo. Tampoco esto es nuevo ni una cosa que no se pueda resolver fácilmente.

En materia de subvenciones y ayudas públicas, en todo el ámbito jurídico comunitario se viene exigiendo, para algunas clases de empresas que prestan servicios públicos –por eso son ayudadas mediante recursos públicos y al mismo tiempo desarrollan actividades privadas - la obligación de que mantengan una doble contabilidad analítica, para distinguir cuál es el destino de unos fondos y de otros. Salvadas todas las distancias, quiero decir que esta misma distinción es trasladable a los problemas que ahora nos ocupan.

- Intervención de **Henar Merino Senovilla** (defensora del pueblo de Castilla- La Mancha)

Con respecto a lo de la banda ancha en telefonía, es una anécdota, pero parece que está calculado por una fuente de información de la Comisión Europea: en 2008 la banda ancha podría ser un servicio universal declarado formalmente; se exigirá esa rapidez en Internet, porque los servicios irán por esa vía. Del mismo modo, en España se prevé

que ese objetivo se consiga en 2010, o sea que también lo veremos, igual que la telefonía se ha declarado servicio universal.

Pero, en cambio, cuando hablamos de los servicios sociales, no creo que la Administración pueda no tener criterio. De hecho lo puede tener, pero formal, materialmente, desde la concepción de los derechos sociales según están establecidos en el capítulo III: “Los poderes públicos harán o desharán, dejarán de hacer, dirán, prestarán o establecerán el límite”. En ese marco, sí que es exigible a la Consejería de Bienestar Social, cuando saque a concurso el servicio para que lo preste quien mejor pueda, que establezca el criterio de cómo debe dar el servicio y las condiciones que debe tener la entidad que lo absorba, que lo gestione o que lo dé.

Hasta el punto de que, por ejemplo, junto a las entidades intermediarias en las adopciones internacionales accedió a ser entidad ECAI una empresa de psicólogos que en su vida había hecho ningún trabajo sobre medir la idoneidad de los adoptantes en el proceso de adopción, y eso generó muchas quejas. Era una empresa de recursos humanos que se había dedicado a otras cosas, pero nunca a esta actividad. Y entonces le exigimos a la Administración que justificara el currículum que había presentado aquella empresa para hacer ese trabajo; cuál es el currículum de esa entidad para convertirse en una intermediaria entre el padre adoptante y el hijo adoptado; igual que puedes establecer o exigir a la Administración que determine un protocolo de actuación en determinadas acciones, porque es el marco de seguridad que puede tener cualquier ciudadano, yo que estoy defendiéndolo para medir la actuación de la Administración, porque, sino se deteriora todo.

Ese mismo ejemplo de deterioro, nos lo ponía el procurador del común y nos lo dijo su secretaria general en otra reunión que mantuvimos en Sevilla, con todo lo que se estaba inventando la Administración de esa comunidad autónoma en la que estaba todo privatizado, -pero hasta lo imposible de privatizar-, no en el sentido de intervencionismo, sino de ningún control por parte de la Administración.

Se puede privatizar el sistema educativo todavía más o el sistema sanitario. Pero no podemos perder un cierto orden de qué implica un servicio público, cuando está claro que es servicio público, porque hace un servicio a la sociedad.

- Intervención de **Rafael Ribó** (sindic de greuges de Catalunya)

En los servicios sociales, al revés de lo que defiende Henar Merino –al revés polémicamente hablando – el primer problema que encuentro es que los derechos sociales han de ser exigibles y todavía no lo son de la misma manera que otros derechos constitucionales. Éste es un debate que veremos mucho más desarrollado a medida que avancen las normativas europeas con la misma evolución del marco de aquí. Nosotros, como defensores, cuando se da una concesión, aunque sea con libre concurso, podemos intervenir cerca de la Administración y de la entidad, ONG o asociación que haya conseguido el concurso o con la inspección directa o con la información.

Considero mucho más difícil la preocupación de vis expansiva que y agradezco su referencia para que pueda volver a llorar en este Parlamento pidiendo que nos hacen falta más medios.

Pero, por ejemplo, nosotros deberíamos también ser capaces de trabajar con claridad legal y con sentido de red o de *network*. Hay mucha gente: síndics locales, síndics sectoriales, colegios profesionales, organizaciones de consumidores y si los llegamos a coordinar pueden ser un instrumento muy poderoso en esta vis expansiva.

Y, evidentemente, suscribo de arriba abajo lo que acaba de afirmar Santiago Muñoz Machado: a las grandes agencias no nos hemos de dirigir respecto a la regulación del mercado, y a la Comisión Nacional de la Energía me dirigiré con mucho gusto. Pero creo que nosotros, cuando se trate de servicios universales, hemos de poder intervenir muy directamente en lo que respecta a los derechos.

En referencia a la pregunta que se me ha hecho: el último real decreto del Gobierno español, el 424/2005, sobre “condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, servicio universal y protección de los usuarios”, insiste en los servicios universales de las telecomunicaciones, y están aquí tasados y definidos. Aquí no hay banda ancha, ni telefonía móvil aún, pero hay unos cuantos. Va a ser urgentemente publicado a raíz –también en el ámbito español– de la problemática de darse de baja de las compañías. Éste es un camino que hay que practicar ahora con toda normalidad y con toda legalidad. Y estoy muy de acuerdo con lo que él decía: dirigírnos directamente.

4. NUEVAS FORMAS DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL. POSIBILIDADES DE INTERVENCIÓN DEL OMBUDSMAN

PONENCIA MARCO

4.1 LA EXCLUSIÓN SOCIAL: DESENGADENANTES Y MANIFESTACIONES

JORDI SÁNCHEZ PICANYOL



- Director de la Fundación Jaume Bofill y profesor de Ciencia Política.
- Impulsor del Panel de Desigualdades sociales de Cataluña, documento que ofrece datos sobre algunos bienes sociales básicos (educación, vivienda, salud, información, riqueza, trabajo y reproducción) de todos los miembros de los hogares que configuran una muestra representativa de Cataluña.
- Autor, entre otras, de las siguientes publicaciones *Transformacions polítiques de la societat de la informació II*, juntamente con Carme Ruiz i Viñals e Imma Puig i Simon (2003) y también ha participado en la coordinación de los libros *Política, poder i democràcia: una introducció a la ciència política* (2001) y *Participació ciutadana i govern local: els consells ciutadans* (2000).

En primer lugar, me gustaría agradecer la invitación y saludar la iniciativa de estas jornadas de conmemoración del vigésimo aniversario del Síndic de Greuges de Catalunya y la oportunidad que es poder compartir con las diversas instituciones de ombudsman del Estado lo que no cuesta descubrir como la agenda de una parte importante de los problemas de nuestra sociedad.

Mi intervención intentará huir, en todo momento, de cifras y de porcentajes. Utilizaré datos actualizados que, básicamente, se refieren a la sociedad catalana pero que no tienen por qué comportar un análisis de patrones diferenciados entre la sociedad catalana y la sociedad del resto del Estado español. Hay elementos y dinámicas muy similares de procesos sociales en marcha, de transformaciones de procesos de producción y de la estructura social y, por tanto, pese a que los datos hacen referencia exclusivamente a Cataluña, sí podríamos sacar conclusiones que se generalizan.

Pero no pretendo hacer una recopilación de datos sino hacer una reflexión más general que pueda servir para un debate y para ver cómo instituciones como el ombudsman pueden abordar este nuevo reto que son las nuevas formas de pobreza y de exclusión social.

Hace más de sesenta años, Europa inició un proceso gradual que aceptó, con matices, las propuestas de un equipo dirigido por Beveridge, impulsado desde Inglaterra, en lo que sería el origen del *welfare state*, estado de bienestar. Fueron unas propuestas que pretendían solucionar las carencias que la situación convulsa de la Europa de la época había dejado sobre el terreno; que querían matizar muy abiertamente una tradición liberal del estado de no intervencionismo; y que querían recuperar algunas de las políticas que se habían iniciado en el período de entreguerras con la voluntad de aliviar a la población europea de las consecuencias que la Primera Guerra Mundial había ocasionado. Esto, necesariamente, requería una intervención

potente por parte del estado que posibilitara mirar al futuro con un poco más de optimismo del que la situación del período de entreguerras permitía.

Se conoce que Beveridge no fue quien puso la primera la piedra en la creación de la noción de estado social. Para ver sus orígenes nos hemos de remontar a Bismarck. La diferencia entre uno y otro es puramente conceptual: mientras el primero reconocía o potenciaba un modelo de protección social fundamentalmente relacionado con unos derechos adquiridos a partir de una relación con el mercado de trabajo que da lugar al modelo continental de seguridad social; el segundo, Beveridge, intentaba abrir una vía hacia la universalización de las prestaciones sociales, es decir, desligadas de cualquier vínculo con el mercado laboral.

El resultado que Europa ha tenido a lo largo de estos años es visible, de hecho, se trata de un modelo híbrido, donde ni se ha avanzado tanto como probablemente Beveridge pretendía, ni nos hemos quedado exclusivamente con el modelo bismarckiano continental de protección social.

Nosotros, Cataluña y España, sabemos llegamos muy tarde a este modelo, que llegamos ya bien entrada la democracia y que no fue hasta mediados de los años ochenta que los niveles de protección social y su despliegue, empezaron a ser merecedores de este nombre en la legislación, tanto española como de las diversas comunidades autónomas. Nuestro problema es que, cuando nosotros llegamos, el resto de Europa comenzó a hacer una especie de camino de regreso. El crecimiento económico de Europa de los años cincuenta, sesenta e inicios de los setenta⁸ había llegado a su fin.

A partir de aquí se concibe abiertamente que este crecimiento era evitable y que el modelo de *welfare* tenía que replantearse. Las políticas keynesianas llegan también a su fin y se inicia un período que todavía hoy continúa; en los años ochenta el discurso neoliberal, ideológico, encabezado por la figura de Margaret Thatcher y, posteriormente por Ronald Reagan en los Estados Unidos, abre un combate contra el keynesianismo que origina la idea del *welfare state*, y contra todas las políticas sociales. Un discurso que pide abiertamente el repliegue del estado a favor del crecimiento del mercado, con una serie de discursos sobre la ineficiencia y la ineficacia que el estado de bienestar representa. Hay una coyuntura económica de cambio muy profunda en la que nos encontramos en

estos momentos, en la que algunos de los parámetros tradicionales de las sociedades industriales, e incluso, post-industriales, empiezan a transformarse de una manera radical y en la que aparecen elementos que hoy tenemos claramente identificados pero que en los años ochenta todavía no sabíamos cómo definir: son los parámetros de la globalización con todas las consecuencias que acarrearán para el mercado laboral.

Por tanto, llegamos a día de hoy con la convicción de que el progreso económico y el bienestar no son evitables y que, los problemas fruto de la revolución industrial que habían sido solucionados, vuelven a estar presentes. No es evidente que aquella paz social, que ese pacto entre las familias conservadoras y socialdemócratas que se había construido a lo largo de la década de los cincuenta y sesenta, que daba garantías sociales relativamente universales al conjunto de la población europea pueda tener continuidad en la actualidad.

De hecho, cuando analizamos la situación actual, la primera constatación que podemos hacer es que los instrumentos tradicionales de protección social han quedado obsoletos y no son suficientemente ágiles ni adecuados para responder a las nuevas dinámicas de la sociedad actual. Probablemente sería necesario plantear con mucha claridad, desde la perspectiva del legislador y del político, la necesidad de adecuar estos instrumentos, que se han utilizado desde los años cincuenta en todo el entorno europeo, para combatir las desigualdades y para garantizar unos estándares de bienestar. Y así, responder a aquello que el mismo Beveridge definió como el deber de liberar a la población y a sus ciudadanos de las necesidades. Se tendría también que ver cómo la figura del *ombudsman* podría contribuir a poner sobre la mesa esta divergencia entre los instrumentos de protección y las necesidades o las demandas sociales emergentes.

De hecho, aún es habitual relacionar desigualdad con pobreza, así como relacionarla con la exclusión; y normalmente entendemos que la pobreza se halla ligada muy estrechamente a los bajos ingresos. Es decir, tradicionalmente los procesos de exclusión social se han relacionado con la inexistencia de ingresos o con la existencia de ingresos escasos.

Pero no creo que en la actualidad ésta sea la única causa de las desigualdades sociales y de la exclusión.

Las fuertes y constantes transformaciones sociales que se producen cambian de una manera muy acelerada el rostro de la exclusión. Hay dinámicas y mecanismos nuevos que se convierten en barreras muy efectivas a la hora de permitir la plena

⁸ Muchos autores han definido esta etapa como la edad de oro del capitalismo o la paz social, es decir, el crecimiento económico en un mercado capitalista pero con unas claras competencias sociales atribuidas.

inclusión ciudadana, hasta el extremo de que diversos estudios ponen de manifiesto que la pobreza no es, en un sentido estrictamente monetario, la última causa que explicaría las desigualdades, ni siquiera la desintegración social que nuestras sociedades sufren.

Hay dinámicas de segregación, lógicas de exclusión social y ciudadana que cada vez más afectan o amenazan de manera directa a sectores más amplios de la sociedad. Y si bien es evidente, que los ingresos son una fuente de desigualdad social muy importante, no es menos cierto que los nuevos factores son cada vez más relevantes y que, por lo tanto, hay que darles la atención que hasta el momento no han tenido.

La pobreza es un concepto que se nos ha quedado pequeño, que explica una de las dimensiones de la exclusión, pero que no nos ayuda a comprender la complejidad del fenómeno. Tenemos una capacidad analítica, en términos de ingresos económicos, que se nos ha quedado obsoleta ante las transformaciones sociales tan rápidas que se viven en nuestro entorno.

En este sentido, puede ser enormemente sugerente incorporar la idea de la privación para entender que una de las causas de la exclusión es la dificultad que algunos ciudadanos y ciudadanas tienen para acceder a situaciones, a reconocimientos y también a recursos que configuran con su ausencia este mundo. Por lo tanto, sugiero que en este mundo conceptual incorporemos las tres dimensiones: reconocimientos, situaciones concretas y acceso a recursos.

Para entender algunas de las cuestiones que se derivan de esta sugerencia, nos podríamos preguntar si una persona inmigrada, sin regularizar, es una persona socialmente excluida. En el sentido estricto de la exclusión, en clave de pobreza monetaria no es evidente que lo sea, pero sí lo es, que potencialmente una persona no regularizada quede excluida de la sociedad y privada del acceso a unos derechos básicos imprescindibles para disfrutar y desarrollar una sociedad cohesionada.

Una persona excluida, ¿es una persona con pocos recursos formativos? Tampoco lo es necesariamente, pero cada vez se hace más evidente que la privación de una determinada formación es un elemento claramente desincentivador para el mercado laboral y que se convierte en uno de los agentes más importantes a la hora de generar exclusión.

Es necesario abrir perspectivas y avanzar en la utilización de conceptos que ayuden a recoger realidades que vayan más allá de las que caracteriza la privación económica. Hay una dimensión diná-

mica y de procesos que se ha de considerar en el ámbito de la exclusión. No podemos seguir reteniendo los problemas ni la dimensión de la marginación como una imagen fija, como una instantánea que refleja una situación dada y que resulta inevitable: es pobre quien nace pobre. El dinamismo obliga a ver y a prever de qué manera se va a desarrollar la sociedad y cuál será su evolución económica y así ser capaces de poder avanzarnos al fenómeno de la exclusión social.

La exclusión es imprevisible, a diferencia de hace unas cuantas décadas cuando la pobreza era una situación fácil de suponer. La multiplicidad de causas que la pueden originar hace que muchas de las circunstancias que la rodean pasen inadvertidas con anterioridad.

Hay incluso, una serie de componentes no materiales muy importantes que explican determinados procesos de este tipo; dichos elementos tienen que ver con la red relacional. Muchas veces resulta inadecuado afrontar la exclusión únicamente con los instrumentos clásicos que proporciona el estado de bienestar, ya que estos dan respuesta mediante provisiones, transferencias o servicios demasiado materiales a necesidades de otra naturaleza.

La paralización de las políticas sociales, el debilitamiento del estado de bienestar o la insuficiencia de la respuesta de las políticas tradicionales del welfare ante el incremento de las necesidades, hacen que combatir los procesos de exclusión empleando los mecanismos tradicionales sea poco razonable.

Si aceptamos que la exclusión es un debilitamiento del concepto de ciudadanía, probablemente podríamos concluir que necesariamente, en estos momentos, el refuerzo de los elementos que definen la idea de ciudadanía puede ser una estrategia adecuada para combatir este fenómeno. Incluso dichos elementos podrían ser un espacio propio para instituciones como el *ombudsman*.

Tengo la sensación de que la exclusión social que emerge en nuestra sociedad con una fuerza considerable, tampoco se podrá combatir ayudando exclusivamente de manera directa a los más necesitados. Es evidente que es una obligación de las instituciones públicas, instituciones que, como el *ombudsman*, deberán continuar prestándoles atención.

Pero donde habrá que fijarse es en los motivos que la originan y la activan, en estos procesos que pueden acabar acelerando la desintegración. Se trata de causas que no afectan a personas, sino que en algunos casos son propias de la estructura de nuestra sociedad; y es aquí donde habría que prestar atención para evitar que, posteriormente, se generen situaciones individuales o personales de exclusión.

Por lo tanto, resulta imprescindible estar atentos a los factores que, en origen y en determinadas circunstancias, actúan como aceleradores de la exclusión social. Me detengo aquí para enumerar algunos de los elementos que, de forma ilustrativa, pueden ayudar a aclarar las dinámicas que producen exclusión.

Existen seis elementos. El primero de ellos y uno de los más importantes es el que se refiere a las limitaciones que existen para que todo el que vive en este país disponga del reconocimiento de los derechos básicos de ciudadanía. Soy consciente de las dificultades y contradicciones que se esconden tras el fenómeno migratorio, tal como nuestro país lo ha vivido de una forma tan intensa y en tan pocos años. Pero no me puedo privar de llamar la atención sobre la vulneración, de algunos elementos fundamentales de nuestro sistema democrático liberal, que representa la posibilidad que entre nosotros hubiera alguien, y con una persona sería suficiente, a quien se le negara el reconocimiento básico de los derechos sociales o políticos que nos ha sido otorgado al resto de ciudadanos.

Acabamos de salir de un proceso de regularización de personas extranjeras. El resultado, en la medida que hay una parte de la población que continúa fuera de esta regularización, deja bastante que desear. Probablemente, el proceso que hemos cerrado haya aliviado la situación, pero sólo de manera cuantitativa, y no tengo la certeza de que esta dimensión, desde la perspectiva de la filosofía política, sea la raíz del problema.

Evidentemente, disponer de aproximadamente dos millones de personas sin regularizar, es decir, condenadas a vivir en una casi clandestinidad, da magnitud al problema. Pero quiero insistir en la idea de que sólo la existencia de una sola persona pendiente de regularizar su situación, sería suficiente para amenazar los principios sobre los cuales se sustenta nuestro estado liberal; unos principios que consagran la unidad en derechos políticos y hacen de su reconocimiento la condición necesaria para una sociedad inclusiva. Todo aquello que la doctrina liberal no fue capaz de plantear en clave de igualdad social, sí lo pudo hacer en el campo de la igualdad política. Dichos principios de igualdad política se han roto profundamente como consecuencia de nuestras políticas migratorias.

Segundo elemento. Hay que velar para que se cumplan algunos de los principios tradicionales de las sociedades contemporáneas de bienestar que también hoy se ven amenazados. En concreto, me refiero a la ruptura que, desde mi perspectiva, se da en lo que definiríamos como el principio de igualdad de oportunidades en el campo educativo. Hay indicios, corroborados por diversos informes,

algunos de investigadores independientes, otros de organismos como la OCDE, de que en algunos de nuestros territorios (Cataluña y otras comunidades autónomas), se dan procesos de dualización de la red educativa. La dualización no sólo traslada las desigualdades sociales al sistema educativo sin amortiguarlas, sino que además las multiplica.

Lógicamente, sólo quería que entendieran la relevancia de estos procesos en las futuras posibles dinámicas de exclusión. Una formación escasa o simplemente sin éxito, sitúa al individuo en unas condiciones que lo hacen totalmente vulnerable ante las exigencias del mercado laboral.

El hecho de que siempre haya habido fracaso escolar hace pensar a cualquier persona que se trata de un aspecto tradicional y en absoluto nuevo. Aunque sería necesario no minimizar los procesos actuales de dualización educativa que desde hace unos cuantos años se detectan y corroboran de forma sistemática con estudios.

Pero lo que creo que hay que tener en cuenta y que modifica sustancialmente esta tradición es que hoy el mercado de trabajo ha cambiado y posee unas exigencias radicalmente diferentes a las de la situación anterior. Quedan ya muy lejanos aquellos momentos de estabilidad y de certeza de encontrar trabajo. El mercado laboral ya no ofrece la seguridad que ofrecía hace treinta o cuarenta años, es mucho más volátil, mucho más dinámico y los trabajadores son mucho más vulnerables ante cualquier otro que hace unas décadas.

La lógica del mercado global y del actual estadio del capitalismo en las sociedades postindustriales ha acabado generando unas condiciones en dicho mercado que provocan, en los que tienen más dificultades de adaptación a las nuevas exigencias, una mayor vulnerabilidad. Y es evidente que las posibilidades de adaptación al mercado de trabajo guardan una relación con la capacidad educativa obtenida a lo largo de los años de formación obligatoria.

Incluso, si aceptamos que la formación no es sólo una etapa, sino que forma parte de todo nuestro ciclo vital, es evidente que la capacidad de formación continuada será muy diferente en aquellos que hayan superado los niveles instructivos básicos, de aquéllos que podemos identificar como protagonistas del fracaso escolar.

Es decir y para finalizar este punto, las diferencias que se pueden producir hoy en los resultados de las enseñanzas obligatorias son, a largo plazo, un nuevo elemento que ayuda, todavía más, a ampliar la distancia entre los unos y los otros. Pues bien, podemos afirmar que romper la dualización educativa y prestar atención a estos elementos que detectamos en

nuestro sistema educativo, puede ser una buena estrategia para evitar exclusiones en un futuro.

Tercer elemento: las desigualdades de género. Si alguna cosa puedo decir es que en los años que llevo al frente de la Fundación Jaume Bofill, con todos los estudios que hemos impulsado y en los que hemos ayudado, es el género el que, en la práctica totalidad de los estudios encargados o promovidos que tenían como objeto analizar aspectos de la estructura social, o más concretamente, de las desigualdades sociales, aparece, como característica común ampliamente discriminatoria y que mejor explicaría, los procesos de desigualdad. El colectivo de la mujer se encuentra sometido abiertamente a este tipo de dinámicas y soporta, por encima de lo que puede soportar la media de la población, factores que pueden derivar en un riesgo evidente de exclusión.

Se puede analizar el estado de las desigualdades en salud, en el mercado del trabajo, en el colectivo de los discapacitados, en el reparto de las responsabilidades del hogar, en el colectivo de la tercera edad y así sucesivamente. Pero el elemento unificador que da coherencia a todos y que aporta una visión ciertamente preocupante es la mayor carga que la mujer soporta en relación al hombre en un gran número de los procesos de desigualdad existentes.

Resulta evidente que las desigualdades no llevan directamente a la exclusión, pero también hay que pensar que cuanto más extremas o reiteradas sean, más riesgos habrá de que se pongan en marcha estas dinámicas. Las condiciones de vulnerabilidad y de marginación social dan un protagonismo marcado a las mujeres en la mayoría de las categorías de exclusión que se pueden analizar, con una proporción que, según los diversos estudios, se sitúa en dos a uno.

Cuarto elemento: la dependencia económica extrema. Éste es un factor que bien podría quedar incluido en el apartado anterior, porque afecta básicamente a mujeres y a mujeres ancianas, aunque, también hay que decirlo, de forma no específica. En cualquier caso, la dimensión cuantitativa del problema hace necesaria una visualización aislada. La mayor longevidad de las mujeres respecto a los hombres dificulta todavía más la situación. La dependencia económica extrema de las ancianas hacia los ingresos de sus respectivos maridos hace que cualquier incidencia negativa en su relación (la viudedad es la situación más extrema) sitúe a la mujer en un escenario de vulnerabilidad absoluta, de la cual de momento, las instituciones públicas no se han podido hacer cargo.

El riesgo de exclusión, en estas circunstancias, no tiene sólo una vertiente económica. También se

puede ver reforzado por la privación relacional con terceros de manera estable, la privación de un buen estado de salud o la privación de una vivienda en condiciones, por ejemplo, que facilite la movilidad. No cabe decir que el riesgo de exclusión se acentúa de manera exponencial en las situaciones donde las circunstancias obliguen a un desplazamiento del hábitat natural, es decir, al alejamiento de estas personas de las redes relacionales. Todo esto en el marco de una realidad creciente como es la de los hogares unipersonales de personas mayores.

Quinto elemento: las transformaciones de los modelos y los hábitos de convivencia. Éste es un elemento de dinamismo social que frecuentemente se vive como indicador de libertad, de aproximación a otros parámetros europeos; pero que también tiene unas consecuencias muy claras, o que las puede tener en algunas circunstancias, en todos los factores de exclusión.

Los nuevos modelos de convivencia pueden convertirse en realidades más dadas a mantenerse vulnerables ante los procesos de exclusión. La primera constatación de esto se halla en la mayor movilidad a la hora de fijar la residencia. Muchas veces, comporta, especialmente en la población joven, una distancia con los espacios donde los lazos relacionales estaban establecidos, ya sea con familiares o con círculos de amistad. Las consecuencias de esta movilidad provocada por la dinámica del mercado de la vivienda, abren nuevos escenarios que en el futuro pueden acentuar las situaciones de soledad y riesgos de exclusión, no evitados por ausencia de referentes familiares cercanos.

El modelo de familia tradicional ha tenido más posibilidades de actuar como red protectora y de minimizar algunos efectos producidos desde el exterior, ya sea desde el mercado o desde la misma sociedad. En este sentido, hay que prestar atención a la emergencia de las nuevas unidades de convivencia, fundamentalmente hogares monoparentales u hogares unipersonales, porque abren las puertas de la vulnerabilidad de sus integrantes. Y, además, si tenemos presente que en algunos casos estos hogares son el resultado de situaciones que potencialmente generan exclusión, como pueden ser las separaciones o la violencia doméstica, el panorama no es especialmente gratificante.

Algunas carencias o debilidades del estado de bienestar, en nuestro modelo particular de *welfare state*, siguiendo la clasificación que Esping-Andersen hizo ya hace unos cuantos años, fueron históricamente más soportables gracias al papel de la familia. El riesgo de exclusión lo podemos tener cuando, en unos porcentajes que comienzan a ser

importantes, las unidades de convivencia se han transformado y las políticas sociales no se han modificado sustancialmente para atender las nuevas realidades familiares. Nuevamente, nos encontramos en un escenario de riesgo como consecuencia de la inadaptación de los instrumentos disponibles ante las nuevas necesidades sociales.

Y el sexto y último punto es el fuerte protagonismo del modelo bismarckiano en el sistema de protección social. La excesiva dependencia de las tesis de Bismarck, que se encuentran en el origen de este sistema que dio lugar a la Seguridad Social hace que hoy, pese a que el mercado de trabajo ha sufrido en los últimos diez años un cambio de rumbo espectacular, muchas de las prestaciones del sistema sigan aún subordinadas a la relación previamente establecida entre el individuo y el mercado. Es un sistema claramente no universalista y que, dadas las circunstancias, expulsa de la posibilidad de recibir prestaciones a muchas personas simplemente porque se encuentran en una situación laboral precaria o inexistente.

De hecho, este criterio contradice a uno de los elementos tradicionales del *welfare state*, según el cual la mayor actividad del sistema de protección se ha de dar precisamente cuando los individuos se muestren, por diversos motivos, en una situación de pasividad o de inactividad.

Por tanto, promover medidas en el campo del universalismo de las prestaciones, es decir, desligadas de cualquier efecto mercantil, puede ser también un muy buen antídoto contra determinados procesos de exclusión.

Creo que es importante atender el debate que desde determinados sectores se plantea ante las rentas básicas o las rentas de ciudadanía, como elementos que pueden ayudar, gracias a políticas sociales no mercantilizadas, a contener estos procesos generadores de dinámicas de exclusión.

En todo caso, acabo con dos reflexiones más. La primera es que, a diferencia de lo que había sido tradicional en nuestras sociedades en los últimos treinta o cuarenta años, hoy el combate de la exclusión no pasa exclusivamente por soluciones o por políticas destinadas a individuos concretos. Esta es una condición necesaria para atender la cara más dura de las desigualdades, pero es cierto que si no se atienden las causas que provocan o activan estos procesos, difícilmente podremos combatir con eficacia las dinámicas de exclusión. Por tanto, si nuestra actuación va enfocada únicamente a ayudar al necesitado mediante las transferencias concretas, es evidente que no tendremos los recursos suficientes para atender al conjunto de la población con necesidades.

Probablemente una manera urgente de intervenir sería detectar cuáles son las causas que pueden originar y activar, en determinadas circunstancias, por la diversa confluencia entre ellas, estos procesos de exclusión e intentar combatirlos para atacar el problema desde la raíz.

Segundo elemento. En estos estudios, a los que antes también se hacía referencia y que desde la Fundación Jaume Bofill se han iniciado, hemos constatado en una de las investigaciones, la importancia que continúa teniendo el componente de clase social para entender las dinámicas y las características de la estructura social.

Sólo una última reflexión sobre la complejidad del momento en el que nos encontramos. Les querría llamar la atención de lo que pasa en el interior de la clase media. Probablemente, hoy los sectores tradicionales de la clase media son los que, de una manera más activa, viven nuevas dinámicas que los pueden llevar a procesos de exclusión. La clase trabajadora tiene un componente muy marcado de proximidad a las dinámicas de exclusión, de pobreza y de privación, pero también tiene unos instrumentos que le dan una seguridad que la clase media, por diversos motivos, no posee.

Por lo tanto, hay que entender que las situaciones de exclusión social, no están relacionadas exclusivamente ni siquiera con el componente tradicional de clase. Tenemos, y los informes de Cáritas lo han puesto de manifiesto en diversas ocasiones, situaciones muy concretas de personas o colectivos familiares en procesos de marginación que, según los esquemas clásicos de la distribución social, no deberían encontrarse en estas dinámicas de exclusión. Se trata de gente con titulación universitaria, con un cierto bagaje y tradición familiar de unos ciertos estándares y unos niveles culturales relativamente aceptables. Pese a todo, un cúmulo de circunstancias muy variadas inciden también en activar a estos colectivos.

Por tanto, sólo querría añadir que los modelos de análisis tradicionales, los patrones clásicos de abordaje de la pobreza, las dimensiones estrictamente cuantitativas y limitadas exclusivamente a los ingresos, no nos sirven para entender las nuevas formas dinámicas que se producen en la sociedad de nuestros días. Y, en cualquier caso, se trata de dinámicas con una intensidad muy rápida. Es decir, que probablemente en un periodo muy corto de tiempo, unos diez años, la exclusión social habrá obtenido nuevas dimensiones que serían impensables hace tan sólo diez o quince años, y por tanto, la necesidad de adecuación y de dar respuestas por parte de los poderes públicos es urgente y no está, lamentablemente en estos momentos, a la altura de las circunstancias.

INTERVENCIONES DE LOS DEFENSORES AUTONÓMICOS

4.2 NUEVAS FORMAS DE POBREZA. ACCIÓN SOCIAL SOBRE LA EXCLUSIÓN DESDE LAS INSTITUCIONES DE OMBUDSMAN

ÍÑIGO LAMARCA ITURBE



- Ararteko, defensor del pueblo del País Vasco desde el 25 de junio de 2004
- Licenciado en Derecho por la Universidad del País Vasco.
- Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco desde 1984 hasta 1994.
- Autor de varios trabajos de investigación en el campo del derecho autonómico y en especial sobre los territorios históricos vascos.
- Letrado de las Juntas Generales de Guipúzcoa en calidad de funcionario de carrera (mayo de 1994).
- Cofundador, en 1997, de Gehitu (Asociación de gays y lesbianas del País Vasco), de la que fue presidente. Por ello recibió la medalla al mérito ciudadano.

El contenido de esta ponencia trata sobre la evolución de las políticas sociales y los mecanismos que se han establecido para garantizar su cumplimiento, con especial atención a la actividad que realizamos los *ombudsmen*, los defensores del pueblo.

I. MARCO DE ACTUACIONES DEL ARARTEKO

Las actuaciones del Ararteko tienen un doble marco:

Estado Social

El Ararteko es una institución de control que ha surgido de la evolución del estado de derecho hacia un estado social. Su nacimiento se debe precisamente a las deficiencias que dicho estado ha demostrado para el cumplimiento de los derechos, entre ellos los derechos sociales, proclamados por

la Constitución y el Estatuto de Autonomía y las normas que lo desarrollan.

La declaración formal de derechos en los distintos textos normativos adoptados no ha sido suficiente para garantizarlos y se ha visto necesario establecer otros mecanismos. El Defensor del pueblo, el Ararteko, es uno de esos instrumentos.

El estado en el que actúa es el estado social que desde finales del siglo XIX se ha ido construyendo y se caracteriza por su capacidad de intervención. Dicho estado tiene como principio la justicia social por lo que las políticas que tiene que desarrollar estarán orientadas a la consecución de la igualdad.

El origen del estado social está en la necesidad de proteger a la clase trabajadora de las desigualdades sociales y económicas producidas por las libertades económicas del sistema capitalista. Es una evolución del estado liberal de derecho por lo que

es compatible con sus principios y derechos: separación de poderes, elaboración de leyes, una organización burocrática de la administración, garantía de valores como la defensa de la libertad individual, la igualdad, la propiedad privada, la seguridad jurídica o la convivencia pacífica.

En el estado liberal, la sociedad y el estado estaban separados y la función del estado era principalmente la de ser el garante de las relaciones individuales: la libertad y la propiedad privada de la persona, la seguridad jurídica y la igualdad formal ante la ley; pero era un estado que no intervenía para transformar la sociedad.

Aunque el estado liberal defendía las libertades individuales, se pudo comprobar que estas libertades individuales no se podían ejercer si no se alcanzaban unas condiciones de igualdad que se materializasen en determinados niveles de educación, salud o trabajo. Se empezó a pedir al estado que interviniera para garantizar estas condiciones.

El estado social, por lo tanto, asume el compromiso de asegurar a todos los ciudadanos un derecho a la existencia, un mínimo vital que permita una vida digna. A los valores del liberalismo añade derechos sociales y económicos.

El siguiente paso fue el de promover valores e intereses en las relaciones sociales con fines de integración social.

Para ello, el estado ha utilizado al derecho y ha dado un nuevo contenido a las normas jurídicas que dejan de tener una función controladora y de orden social para incorporar nuevas funciones. Es lo que se ha venido a llamar función transformadora del derecho, que tiene su reflejo fundamentalmente en el artículo 9.2 de la Constitución, previsión legal y que también recoge el Estatuto de Autonomía vasco: *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

En definitiva, el estado social implica una obligación de intervención para procurar unos mínimos vitales a todas las personas y compensar situaciones de riesgo social.

A pesar de este reconocimiento, no se ha logrado que todas las personas disfruten de sus derechos. Por eso han surgido instituciones como la del Ararteko, que tienen por objeto garantizar los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos en su relación con la Administración pública.

Para ello tiene funciones de control mediante la revisión de casos, sugiere cambios en el funcionamiento administrativo y puede urgir modificaciones legales cuando perjudican derechos o intereses o bien impulsar cambios legales que mejoren la calidad de vida. En definitiva, es una institución garante de los derechos del administrado por lo que controla su cumplimiento y propone actuaciones y, en su caso, modificaciones legales para avanzar y mejorar el estado social de derecho.

La competencia en asistencia social de la Comunidad Autónoma vasca

Mi actividad como Ararteko se enmarca en las administraciones públicas vascas: Gobierno vasco, diputaciones y ayuntamientos en sentido amplio, incluyendo los servicios públicos y actividades públicas gestionados por ellos directa o indirectamente.

La Comunidad Autónoma vasca tiene competencia en materia de asuntos sociales por lo que el campo de intervención del Ararteko es amplio.

II. ACTUACIONES DEL ARARTEKO EN MATERIA DE ASUNTOS SOCIALES

- **Tramitación de quejas.** En materia de bienestar social las quejas que se han tramitado en el año 2004, como otros años, se refieren a prestaciones sociales de contenido económico, asistencia a las personas mayores, asistencia a las personas con discapacidad, a la familia, a la infancia y la adolescencia. El objeto de las quejas ha sido, principalmente, el acceso a prestaciones o el funcionamiento de los servicios públicos.
- **Preocupación por colectivos:** La institución se distribuye en áreas según colectivos de atención preferente: menores, mujeres, mayores, personas extranjeras y minorías étnicas, personas con discapacidad, personas con afección crónica, personas en prisión, personas en circunstancias de exclusión social o pobreza. La situación de indefensión o de mayor vulnerabilidad de estos colectivos hace necesario que, por parte del Ararteko, se lleven a cabo, o bien actuaciones de oficio mediante informes extraordinarios que visualizan las dificultades y la necesidad de medidas para hacerles frente; o bien visitas a centros donde se prestan los servicios, que se traducen en recomendaciones generales para la elaboración o la modificación de la normativa, nuevas prestaciones que han de desarrollar las administraciones, o cambios en la forma de gestionar los servicios y las prestaciones.

Informes extraordinarios realizados por el Ararteko que afectan a estos colectivos:

Los calabozos, centros de detención municipales y de la Ertzaintza; los psiquiátricos, situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos; las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV); situación de las cárceles en el País Vasco; atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección, intervención con menores infractores, la situación de los servicios sociales de base en la CAPV; atención comunitaria de la enfermedad mental, la respuesta a las necesidades educativas especiales; la integración laboral de las personas con discapacidad: accesibilidad en edificios de uso público de la CAPV y los dos últimos, que están bastante adelantados: menores extranjeros no acompañados y personas sin techo.

Por último se deben destacar las investigaciones que han llevado a cabo los becarios de la institución que han tenido como objeto de estudio a estos colectivos: *Intervención comunitaria en Euskadi, acercamiento a la acción social sobre la exclusión; Trabajo y ciudadanía; Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV.*

III. NECESIDAD E IMPORTANCIA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN SITUACIONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL

El estado social nace para corregir los efectos de la desigualdad del sistema económico en la distribución de la riqueza producida:

- Compensa los estragos del capitalismo, la acumulación de riqueza, de capital por parte de unos pocos. Las críticas al estado social desde pensamientos como el marxista, socialista y anarquista, son conocidas en cuanto a su inviabilidad para la consecución de la igualdad y la justicia social por lo que planteaban la necesidad de "otras actuaciones" que fueran a la raíz de las estructuras socioeconómicas y que transformasen el orden. Por otro lado, estas actuaciones, cuando se han intentado no han logrado tampoco satisfacer las aspiraciones de las sociedades en las que se han llevado a cabo.
- Está relacionado con un cambio de concepción de la pobreza que pasa de tener un carácter individual a estar unida a razones sociales y económicas. Se parte de una evolución en la consideración de la pobreza desde una cuestión estrictamente individual, originada por un comportamiento culpable del pobre, y se pasa a un problema estructural, consecuencia directa del propio desarrollo

del sistema, lo que hace que el estado asuma la obligación de hacer frente a las desigualdades. La idea que pende, como ya he dicho, es que el Estado debe neutralizar los efectos disfuncionales del desarrollo económico y social.

Los datos que arroja la encuesta de pobreza y desigualdades sociales realizada por el Departamento de Justicia Empleo y Seguridad Social del Gobierno vasco en el año 2004, son los siguientes:

- Situaciones de pobreza de acumulación asociadas a unas condiciones de vida situadas claramente por debajo de los estándares habituales en nuestra sociedad en relación al acceso a los bienes de consumo duraderos necesarios para mantener, a largo plazo, un nivel de vida adecuado.

Las personas afectadas son 46.177, un 2,2% de la población total de la CAPV (13.366 hogares 1,8%)

- Situaciones de riesgo de pobreza (pobreza de mantenimiento): realidades caracterizadas por una disponibilidad de ingresos económicos potencialmente insuficientes para hacer frente a la cobertura de las necesidades más elementales, en particular, aquellas relacionadas con los gastos regulares de alimentación, vivienda, vestido y calzado.

Las personas afectadas son 73.718, un 3,5% de la población total de la CAPV (36.428 hogares, 4,9%)

- Situaciones de riesgo de ausencia de bienestar, asociadas a una disponibilidad de ingresos económicos potencialmente insuficientes para hacer frente, más allá de la mera cobertura de las necesidades básicas, a los gastos necesarios para mantener los niveles mínimos de bienestar y comodidad esperados en una determinada sociedad.

Las personas afectadas son 412.963, el 19,8% de la población total de la CAPV (175.390 hogares 23,6%)

Las situaciones de pobreza grave donde se conjugan todas las carencias anteriores afectan al 0,5% de la población vasca y son el 9,9% de las personas en situación de riesgo, esto indica que el porcentaje de pobreza extrema no es muy elevado. El motivo principal de que no haya un número elevado de personas en situación de pobreza extrema tiene que ver con el dispositivo fundamental de lucha contra la exclusión social que existe en Euskadi: la renta básica.

Los índices de pobreza, en las distintas variantes que se han mencionado, son indicadores del fenó-

meno de la exclusión pero no el único elemento definidor, ya que las situaciones de exclusión social, se caracterizan por un componente marginador y estigmatizador. Según el Consejo de las Comunidades Europeas (II Programa Europeo de lucha contra la pobreza diciembre de 1984) *la exclusión social se refiere a aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos materiales culturales y sociales son tan limitados que los excluyen del mínimo vital de vida aceptable en los Estados Miembros en los que viven.*

En la normativa vasca (Ley 12/98) se define a la exclusión social como una situación que tiene un carácter multidimensional y que implica la imposibilidad o la incapacidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente, el derecho al trabajo, a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna o a la protección social.

Características:

- No depende de las personas o de causas naturales sino de los mecanismos y estructuras sociales y económicas que la producen.
- Es un hecho multidimensional: hay una conjunción de carencias y desventajas que se interrelacionan.
- Se tiene que medir en relación al contexto social, es decir a la sociedad en la que les toca vivir.

Las personas en situación de exclusión han quedado al margen del sistema productivo o, si participan, lo hacen de manera precaria realizando los trabajos que los demás no desean. Son los perdedores del sistema, el "cuarto mundo" formado por mujeres con cargas familiares no compartidas, gitanos, extranjeros en situación de irregularidad con trabajos clandestinos donde son explotados, pensionistas con escasa protección social, parados de larga duración, ancianos y enfermos, transeúntes, jóvenes criminalizados y trabajadores eventuales con empleos precarios.

En la encuesta antes mencionada de pobreza y desigualdades sociales coinciden las situaciones de exclusión con situaciones de pobreza, estas tienen mayor incidencia en familias monoparentales formadas por mujeres menores de 45 o mujeres solas, hombres solos, menores de 65 años, personas procedentes de países de fuera de la Unión Europa. En todos los casos sin ocupación estable.

Se pasa de la precariedad laboral a la marginación, que es el estado más grave de exclusión social:

La precariedad laboral, la falta de empleo digno es el primer paso que se da para llegar a situaciones

de exclusión y marginación. La precariedad implica una falta de trabajo en condiciones, problemas de vivienda, salud, desestructuración familiar y social y a esto se debe sumar la ausencia de sistemas adecuados de protección social que palien esta situación temporal.

La exclusión implica una agravación del proceso de aislamiento y una carencia de ejercicio de derechos.

La marginación es una situación más grave porque implica estigmatización, segregación y en algunos casos criminalización. La exclusión y la marginación se caracterizan por tener cierto grado de irreversibilidad y permanencia.

Nuestra sociedad es cada vez más rica pero no logra repartir sus beneficios. Las acciones que se están impulsando son insuficientes porque, aunque logran una relativa paz y cohesión social, no están consiguiendo mayores cotas de justicia e igualdad social, la pobreza aumenta o se mantiene:

- Hay un aumento del paro de larga duración.
- Incremento de hogares monoparentales con la madre a la cabeza.
- Creación de guetos en las ciudades donde se concentra espacialmente la población pobre.
- Dependencia de mecanismos asistenciales.

IV. SITUACIONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y RESPUESTAS EN LA CAPV

A continuación voy a destacar dos cuestiones importantes en materia de exclusión social. La primera tiene que ver con un fenómeno que se está dando en nuestras ciudades, donde existen barrios en los que se concentra y perpetúa la exclusión social. La segunda es en relación a la renta básica como dispositivo fundamental de lucha contra la exclusión social que se ha puesto en marcha en la CAPV.

Bolsas de pobreza

Uno de los mayores problemas en materia de exclusión social es la existencia de barrios en las ciudades con una alta densidad de personas desfavorecidas, con bajos niveles de renta, hacinamiento, problemas de convivencia, deterioro urbano o tráfico de drogas. Estas condiciones de riesgo alimentan la delincuencia y la conflictividad social.

Actualmente en estos barrios también se concentra un gran número de personas inmigrantes extranjeras, en situación de irregularidad documental y con grave precariedad laboral.

En Euskadi, el ejemplo se encontraría en San Francisco, un barrio céntrico de Bilbao. En la encuesta de pobreza a la que me he referido anteriormente, se destaca Bilbao como la ciudad dentro de la CAPV más afectada por la pobreza y en una posición cualitativamente más alejada del resto de las comarcas. También constata un empeoramiento de Bilbao respecto al año 2000, fecha en la que se hizo la anterior encuesta y un empeoramiento en relación a poblaciones cercanas.

La característica de estos barrios, tanto en Euskadi como en España o en Europa actualmente, es la desesperanza, algo que antaño no se sentía. A pesar de los niveles bajos de renta, existía la esperanza de alcanzar un mínimo de bienestar. Esta desesperanza es una característica de las nuevas formas de exclusión.

Como ararteko me parece fundamental la intervención en estas zonas para romper la degradación urbanística, el deterioro social, el abandono que está habiendo por parte de las instituciones hacia estos barrios y, por supuesto, la desesperanza. La desigualdad de nuestras sociedades se refleja en estos barrios. Algunos de ellos disponen de mobiliario urbano en condiciones, calles perfectamente pavimentadas, lugares de recreo para niños y niñas, afanados servicios de limpieza, mientras que otros sufren el olvido institucional. La distancia entre personas cada vez más ricas y otras cada vez más pobres se refleja en nuestras ciudades y tiene nombre de barrios.

Desde el año 1997 se han llevado a cabo actuaciones por parte del Ararteko en el barrio de San Francisco motivadas por quejas en relación a actuaciones policiales contra personas extranjeras. Como consecuencia de la investigación realizada para el informe, se tuvo conocimiento de la situación en el barrio y se efectuaron una serie de recomendaciones para evitar la degradación social y urbanística, para la mejora de las infraestructuras y los recursos sociales, para huir de las prácticas policiales que atenten contra los derechos de las personas y promover la participación y la colaboración de los agentes sociales comprometidos en la zona.

Algunas de estas recomendaciones como el destierro de ciertas prácticas policiales o la elaboración por parte del Ayuntamiento de un plan de rehabilitación de la zona, se han cumplido

A lo largo de estos años, la institución ha hecho un seguimiento de las recomendaciones realizadas

pero, como consta en el último informe del año 2004, aún se reciben quejas de actuaciones policiales que no respetan los derechos de las personas.

El Ayuntamiento de Bilbao ha puesto en marcha proyectos de regeneración e intervención que todavía no han dado los resultados esperados. Es importante, por lo tanto, seguir insistiendo en la necesidad de rehabilitación de estos barrios en el plano urbanístico, escuelas y ambulatorios y poner en marcha programas de inserción social y laboral y de convivencia intercultural.

En el informe de 2001, el Ararteko hizo una recomendación general en relación al liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad con el fin de analizar las necesidades y planificar los servicios evitando su concentración, lograr una sensibilización social por medio de la información y la participación de las vecinas y vecinos y establecer las garantías necesarias para el buen funcionamiento.

La puesta en marcha de estos servicios tan necesarios, provoca rechazos sociales importantes que es importante tener en cuenta a la hora de hacer una planificación (por ejemplo, el rechazo a la apertura de centros de acogida para menores extranjeros o de servicios promovidos por asociaciones de apoyo al pueblo gitano). Se trataría de que, mediante la sensibilización y participación ciudadana y la garantía de un buen funcionamiento se lograra evitar estos rechazos. Para ello se recomendaba que fueran los responsables institucionales quienes impulsaran y lideraran la apertura de estos servicios.

Posteriormente la puesta en marcha de este tipo de servicios por parte de diversas organizaciones sociales, como son el centro de emergencia y acogida nocturna para consumidores y consumidoras de drogas ilegales o la sala de consumo de drogas supervisada, fueron objeto de quejas y actuaciones de oficio en relación a su apertura y funcionamiento. Dada la conveniencia de estas iniciativas se hizo un seguimiento para garantizar un buen servicio, así como labores de mediación ante las suspicacias y celos que por parte del vecindario había generado su apertura.

La renta básica

A partir de los años 70 surge la crisis del pleno empleo; se inicia una nueva época; el empleo deja de ocupar el centro de la vida; disminuyen las jornadas laborales, se concibe su realización personal fuera del horario de trabajo, pero también surge otro fenómeno: las personas que se encuentran excluidas, fuera del mercado de trabajo. En conse-

cuencia se van a establecer otras formas de subsistencia ante la insuficiencia de la respuesta por parte de la beneficencia y de la familia, que hasta entonces habían hecho frente (con muchas insuficiencias) a estas situaciones de necesidad y pobreza.

Características

- Crisis económica: desempleo, empleo sumergido y marginal, situaciones de explotación.
- Aumento de la demanda de protección del estado de bienestar que además sufre por la crisis una disminución de ingresos.
- Crisis de valores. La primacía de determinados valores como el individualismo, la eficacia o la competitividad.

El individualismo y la competitividad, en el marco de una crisis económica y sin mecanismos de protección social arrastran a la población más vulnerable a una situación de exclusión.

La pobreza persistente y las situaciones duraderas de desempleo plantean nuevas cuestiones de ciudadanía para las que los instrumentos del estado social no están siendo capaces de dar respuesta.

Las respuestas que se habían dado ante las situaciones de riesgo desde la protección habían tenido un carácter contributivo y estaban basadas en la previsión: el seguro obrero de vejez (antiguo SOVI), la seguridad social con las contingencias de viudedad, orfandad o enfermedad, entre otras.

El sistema de protección va dando entrada poco a poco a prestaciones no contributivas que, no obstante, son insuficientes.

En Euskadi en el año 1989 se puso en marcha un sistema de protección no contributivo. Este modelo de garantías de ingresos fue llamado primeramente ingreso mínimo familiar, más adelante ingreso mínimo de inserción y, actualmente, renta básica tras la promulgación de la carta de derechos sociales (Ley 10/2000, de 27 de diciembre). Los cambios de nombre responden también a una evolución en su concepción.

Esta carta tiene por objeto definir los mecanismos capaces de superar las situaciones en las que la falta de derechos sociales básicos pueda conllevar la incapacidad de ejercer la plena ciudadanía.

Se parte de que las situaciones de exclusión impiden el desarrollo y ejercicio de los derechos sociales que otorgan estatus de ciudadanía. Para hacer frente a la pobreza y la exclusión social se deben

establecer los mecanismos de actuación que sean necesarios.

Los mecanismos, las políticas sociales, deben permitir el acceso de todos los ciudadanos al mercado de trabajo y garantizar una renta básica para que puedan ejercer sus derechos de ciudadanía. Los instrumentos de lucha contra la exclusión que se han puesto en marcha son los convenios de inserción, la renta básica y las ayudas de emergencia.

En la carta también se hace una declaración de derechos básicos de ciudadanía que deben ser objeto de respeto y promoción por parte de los poderes públicos de la CAPV: el derecho a una protección social suficiente, a la protección de la salud, a la atención y prestaciones sanitarias adecuadas, a una educación de calidad, a una vivienda digna o a un medio ambiente protegido.

Se recoge que para ejercitar los derechos de la ciudadanía se debe contar con los recursos económicos suficientes para poder llevar una vida autónoma, digna y de calidad y por ello se establece una renta básica para las personas que han quedado excluidas del mercado de trabajo como mecanismo de redistribución de riqueza.

La renta básica es una prestación periódica de naturaleza económica dirigida a cubrir las necesidades de aquellas personas que carecen de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos básicos de supervivencia. No me voy extender en este punto pero sí es importante señalar que tiene limitaciones en cuanto a edad mínima y máxima, periodo previo de empadronamiento en el lugar de solicitud de la prestación, componentes de la unidad familiar, suspensión de la prestación u obligación de restituirla. Se trata de limitaciones que han sido objeto de queja ante el Ararteko, lo cual ha llevado a que se tengan que realizar actuaciones para procurar garantizar los derechos.

La carta social de derechos surge de una iniciativa legislativa popular, algo que me parece importante destacar porque es un ejemplo en positivo de los movimientos sociales en Euskadi, muy activos en la defensa de los derechos de las personas más débiles.

El documento finalmente aprobado se diferencia del original fundamentalmente al entender como beneficiaria de la renta básica a la unidad familiar o unidad económica independiente y no a la persona individual, por lo que se han de tener en cuenta todos los ingresos a fin de determinar si se tiene derecho y la cuantía de la prestación que finalmente corresponde. La iniciativa social defendía que fuera un derecho de ciudadanía individual, de adscripción voluntaria y de una cuantía sufi-

ciente para vivir de una manera digna. A pesar de que el documento final varió en relación a la propuesta inicial de los movimientos sociales, se aumentó la cuantía de la prestación que se estaba dando hasta aquel momento mediante el ingreso mínimo de inserción y se incorporó la declaración de derechos mencionada por lo que, a diferencia de otras normativas, va más allá de un programa de rentas mínimas.

Las medidas únicamente económicas no han sido suficientes para acabar con situaciones de exclusión por lo que, el legislador y las distintas administraciones competentes han puesto en marcha otros dispositivos como los convenios de inserción. Estos tienen por objeto realizar otras actuaciones de carácter social necesarias para la inserción personal, social y laboral y, a la vez, recoger también la participación del usuario o usuaria de los servicios sociales.

La idea es que las medidas que se impulsen no solamente alivien situaciones de pobreza o ayuden a la paz social sino que den lugar a ciudadanas y ciudadanos autónomos y participativos, con más formación e independencia.

En definitiva se trataría de crear una red de seguridad para quienes se encuentran lejos de los sistemas de prestaciones y tengan problemas de supervivencia, que incorpore también acciones para una integración social y personal que mejore sus condiciones de vida.

Problemas detectados:

- Hay personas en situaciones de vulnerabilidad a las que no se les reconoce la renta básica que pueden quedar fuera porque no cumplen las condiciones. Además su cuantía varía según el número de miembros de la unidad familiar por

lo que, a veces, es escasa y no es suficiente para hacer frente a las necesidades básicas. La normativa y su aplicación deben cubrir todas las situaciones de exclusión social en condiciones dignas.

- Las distintas competencias entre las administraciones (Gobierno vasco, diputaciones y ayuntamientos) y la labor de las entidades privadas en este ámbito tan importante, requiere coordinación y criterios racionales para la mejor utilización de los recursos y la agilidad de respuesta a las situaciones que se plantean. Una respuesta integral requiere una buena coordinación con los departamentos responsables de la promoción de empleo, salud, vivienda y la iniciativa privada.
- La heterogeneidad de los beneficiarios y beneficiarias hace necesaria una adaptación de los mecanismos para que se puedan ofrecer itinerarios personalizados de inserción social y laboral.
- Se necesitan más recursos tanto humanos, como formativos y económicos. Es preciso que haya una implicación real de los poderes públicos para superar las situaciones de exclusión.

En conclusión, el Ararteko como institución de garantía de derechos tiene un papel importante en la defensa de las personas en situación de exclusión social. A pesar del reconocimiento de los derechos sociales y del deber de promocionarlos que se recoge en los textos normativos, sigue habiendo carencias y personas en situación de exclusión.

Es por lo tanto necesario mejorar los dispositivos que se han puesto en marcha y proponer mediante el conocimiento de las necesidades, mejoras o nuevos recursos para lograr que la libertad y la igualdad de los grupos y las personas sean efectivas y evitar la permanencia de estas situaciones.

4.3 EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANTE LAS NUEVAS FORMAS DE POBREZA

MARÍA JESÚS ARANDA LASHERAS



- Defensora del pueblo de Navarra desde el año 2001 y representante de los Defensores autonómicos ante la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).
- Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.
- Ex abogada del Colegio de Abogados de Tudela.
- Parlamentaria Foral durante la legislatura 1979-83, fue la primera mujer en el Parlamento de Navarra y participó en el debate de la LORAFNA como miembro de la Comisión de Régimen Foral.
- Jefa de Gabinete del Consejero de Bienestar Social y Salud, Federico Tajadura, en el primer Gobierno socialista navarro (1984-1987).
- Concejala en el Ayuntamiento de Tudela en 1983, y desde 1999 a 2001.

I. INTRODUCCIÓN

En primer lugar permítanme que exprese mi más sincera felicitación a la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, a su actual titular el señor Rafael Ribó i Massó y a cuantos han ocupado dicho cargo desde su fundación. Permítanme que felicite igualmente a todo el personal de la institución que a lo largo de estos 20 años ha desarrollado su labor al servicio de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña.

Ustedes mejor que nadie, saben lo apasionante que puede llegar a ser el acercarse a las preocupaciones reales de los ciudadanos y percibir que depositan su confianza en nuestra institución; muchas veces como última tabla de salvación.

Pero comprenden también, mejor que nadie, nuestras limitaciones y comparten los sentimientos de frustración que muchas veces nos genera el no poder dar una respuesta más eficaz a los problemas e injusticias que aquejan a nuestra sociedad. El más

importante de ellos es sin duda el de los excluidos sociales a los que hoy dedicamos esta Jornada.

Estoy segura de que también comparten conmigo cierto sentimiento de impotencia ante la incompreensión de la función de nuestra institución por parte de muchos de los responsables de las administraciones públicas. Les cuesta aceptar nuestra independencia y les resulta difícil comprender que el estado de derecho ha querido dotarse de esta figura, precisamente para actuar de conciencia colectiva y acicate en la defensa de los derechos constitucionales y sociales de todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas.

En efecto cuando abordamos temas de especial sensibilidad social, como el que hoy nos ocupa, a los defensores del pueblo se nos plantea un importante dilema.

Una tentadora alternativa es presentar un panorama desapasionado y balanceado de los logros alcanzados por el estado del bienestar y de las

metas pendientes para alcanzar la deseable justicia social y equidad. En las últimas décadas el resultado así evaluado podría calificarse con un “suficiente” o con un “progresó adecuadamente”. Sin duda esta opción nos acarrea menos problemas con las administraciones públicas, que entenderán nuestros juicios como legítimos, ecuanímenes y carentes de cualquier afán de protagonismo.

Sin embargo, otra opción, a mi entender más acorde con la misión encomendada a nuestras instituciones, es analizar los incumplimientos de los derechos sociales emanados de nuestro texto constitucional con respecto a un número todavía muy significativo de ciudadanos que coexisten en nuestro mundo desarrollado.

A lo largo de mi exposición trataré de explicar la tesis de que es preciso un abordaje integral de este proceso. El mismo debe contemplar acciones multidisciplinarias en el ámbito social pero sobre todo se hace necesario poner nombre y cara a la pobreza a fin de restaurar los derechos que como individuos asisten a todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas injustamente excluidos de los avances sociales.

II. UNA SOCIEDAD DUAL

En efecto, en las últimas décadas asistimos a un proceso de dualización social en el que de forma paradójica coexiste un panorama de bonanza económica y bienestar general con el resurgimiento de nuevas formas de pobreza y exclusión social.

España es, sin duda, uno de los países que más ha avanzado socialmente en los últimos años. Los indicadores socioeconómicos muestran ya un perfil de país desarrollado y así lo corroboran los índices de desarrollo económico, los indicadores sanitarios y educativos.

El estado de bienestar social ha transformado radicalmente las condiciones de vida de la inmensa mayoría de los países desarrollados. En un contexto económico favorable, los sistemas públicos y universales de salud han contribuido al desarrollo de mejores condiciones de salud, con una espectacular prolongación de la vida y una drástica reducción de la mortalidad infantil.

Los avances en la erradicación de la pobreza, la movilidad en la estratificación social y crecimiento de las clases medias, la incorporación de la mujer al trabajo, los avances científicos y el mayor nivel cultural de la población, son fruto de la generalización de la educación y de la mejora de la calidad de la enseñanza pública.

Que hoy ser anciano, enfermo, parado o persona con discapacidad, no conduzca irreversiblemente al hambre, la miseria, el abandono y la marginación son logros de los sistemas públicos de pensiones y de prestaciones de desempleo.

Si esto es así en el caso de España cuanto más en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, cuyos indicadores nos muestran una situación comparativa envidiable.

Un reciente informe conjunto de Bancaja y del Instituto Valenciano de Investigaciones económicas colocaba a Navarra junto al País Vasco en el segundo puesto en un índice sintético de desarrollo humano, que toma en consideración el índice de producto interior bruto, la esperanza de vida y el índice de educación.

Al igual que sorprende que siga existiendo tanta hambre en el mundo a pesar del avance de las nuevas técnicas agrícolas, muchos nos preguntamos: ¿por qué si la riqueza crece no disminuye la pobreza?

En las últimas décadas, una serie de transformaciones económicas y sociales han producido que, junto a un importante aumento de la riqueza material, se hayan extendido ciertas situaciones de vulnerabilidad que han hecho aumentar el riesgo de exclusión social y la aparición de las nuevas formas de pobreza.

Las causas que han originado este fenómeno son bien conocidas y hacen referencia a los cambios en el mercado de trabajo, cambios en las formas de convivencia familiar y al mantenimiento y, en ocasiones, incremento de diversas formas de discriminación social por razón de género, de etnia o nacionalidad.

Las economías, cada vez más competitivas y exigentes, incrementan el riesgo de quedar fuera del mercado de trabajo para aquellas personas inadaptadas y con un bajo nivel de formación, así como para quienes presentan problemas de salud física o psíquica. Esta situación tiene su reflejo en el aumento del paro de larga evolución que se observa en muchas sociedades avanzadas.

La creciente flexibilidad perseguida por las empresas genera inestabilidad laboral y con ello aumenta el riesgo de no poder garantizar la independencia económica a largo plazo, y las formas de trabajo precario y retribución muy baja, lo cual incrementa las desigualdades de renta.

La complejidad de la vida moderna, con los cambios que implican las nuevas formas de convivencia, ha supuesto una reducción de los apoyos fami-

liares informales para hacer frente a las dificultades con la consiguiente reducción de la acción protectora de la familia. Muchos hogares son así más vulnerables a la pérdida del empleo o a la inestabilidad del mismo.

Junto a ello persisten formas de discriminación social por razón de género o de etnia. Resulta especialmente escandalosa a este respecto la situación de los gitanos en España.

Por otra parte el todavía reciente fenómeno de la inmigración en España se ha sumado a este cúmulo de factores y está provocando la aparición de auténticas bolsas de pobreza que se concentran en mayor grado en determinadas ciudades o zonas geográficas.

Según la teoría de las minorías, tras la posguerra gran parte de la población era pobre y por eso todos eran muy solidarios entre sí. Con la mejora del nivel de vida hoy sólo es pobre una minoría lo que ha conducido a una nítida fragmentación social.

Una sociedad desarraigada que se divide entre los incluidos y los excluidos sociales. Los excluidos como cabía esperar son los no productivos.

La minoría de excluidos es ignorada por la mayoría de incluidos, sencillamente porque no está cerca. De forma consciente o inconsciente se opta incluso por mantenerla alejada. De esta manera, las bolsas de pobreza se ven agravadas por la omisión de acción de la mayoría.

Este proceso de dualización social implica la coexistencia de un enorme desarrollo y bienestar general con nuevas formas de pobreza emergentes que no sustituyen a las viejas sino que se suman a ellas.

A la dificultad o imposibilidad de lograr el pleno empleo se une la actitud insolidaria de buena parte de la sociedad que no está dispuesta a incrementar su solidaridad pública con los más desfavorecidos, a los que con frecuencia tiende a culpabilizar por no aprovechar las indudables oportunidades que la sociedad actual ofrece.

Proliferan las posiciones individualistas, partidarias incluso de disminuir la intervención estatal y de favorecer la libre competencia, olvidando que no todos están en igualdad de condiciones para competir. La carrera no empieza para todos en el mismo punto.

El Consejo Europeo, en 1984, declara como pobres a aquellas personas a quienes la limitación de sus recursos culturales, materiales y sociales excluye

del tipo de vida considerado mínimo aceptable en el país en el que residen.

Esta nueva concepción de la pobreza humana se centra en la carencia de las llamadas habilidades personales y sociales, bien sea por disponer de una renta insuficiente o por la incapacidad de utilizar los recursos de que se dispone para llevar una vida digna. Cuentan las capacidades, habilidades y recursos, tangibles e intangibles, que se pueden movilizar para evitar o liberarse de la pobreza.

La necesidad de realizar un análisis multidimensional de la pobreza resulta cada día más importante ya que implica privación tanto en la esfera económica como en la social e incluso en la personal. La privación económica conlleva una exclusión del mercado de trabajo y por tanto ingresos insuficientes. La privación social se caracteriza por la falta de integración en la vida familiar y en la comunidad de pertenencia y comporta marginación y alteración de los comportamientos sociales. En última instancia, la privación psicológica implica ruptura de la comunicación y erosión de las dimensiones vitales con el consiguiente deterioro de salud.

En los países desarrollados los problemas más importantes se centran precisamente en las desigualdades sistemáticas en el acceso a capacidades indirectamente vinculadas a la renta. En Estados Unidos, por ejemplo, la tasa de mortalidad de los negros es 2,3 veces superior a la de los blancos, y sólo la mitad de esta diferencia se explica por diferencias de renta. Los negros del barrio de Harlem tienen menos probabilidades de alcanzar los 40 años incluso que los habitantes de Bangla Desh.

Se podría afirmar que aunque siempre, a lo largo de la historia, la pobreza ha conducido a la exclusión social, hoy en día es más bien la exclusión social la que conduce a la pobreza.

III. LAS NUEVAS FORMAS DE POBREZA

Como he expuesto, los desajustes propios de las sociedades modernas se ceban muy especialmente en los eslabones más débiles de la cadena.

Las personas con discapacidad psíquica presentan muchas dificultades de acceso a recursos psicosociales. En caso de que su soporte familiar entre en crisis, como tantas veces ocurre, pueden verse abocados a los problemas sociales de incomunicación y aislamiento más graves. El atávico temor producido por la enfermedad mental conlleva un fuerte estigma social e impide que sean aceptadas sus potenciales habilidades productivas para el

sistema, lo cual conduce a una profunda exclusión social.

Menores y adolescentes inadaptados, que tras un rotundo fracaso escolar se ven inmersos en un mundo de drogadicción, intolerancia, agresividad, abusos, malos tratos o sectas. Adolescentes que sienten que realmente no le importan a nadie y cuyos comportamientos sociales refuerzan su marginación en una espiral diabólica de la que no se sienten capaces de escapar.

Mujeres víctimas de explotación sexual, abusos y malos tratos, embarazos en adolescentes o prostitutas abocadas al trabajo sumergido.

Inmigrantes desempleados o que desarrollan trabajos precarios, que malviven en chabolas o en viviendas abandonadas y cuya situación irregular es explotada por empresarios sin escrúpulos o por mafias locales e internacionales.

Toxicómanos, enfermos de SIDA ex presidiarios, alcohólicos y un largo etcétera de situaciones que configuran un submundo oculto a nuestros ojos y que la mayoría de nosotros sólo conocemos por medio de la literatura o el cine.

La situación de las personas de etnia gitana es particularmente alarmante. Tras siglos de convivencia entre nosotros en Navarra, en el 86% de los hogares gitanos de la Comunidad Foral se han detectado algún tipo de exclusión educativa.

A todo ello se añaden también otro tipo de situaciones que, sin llegar a la extrema pobreza, son sin embargo mucho más frecuentes.

Cabezas de familia, parados de larga duración que no interesan al sistema porque son raros, torpes, indisciplinados o, simplemente, porque cogen muchas bajas o han superado los cuarenta.

Mujeres solas con cargas familiares que, en razón de su sexo, se ven obligadas a aceptar trabajos precarios en condiciones retributivas discriminatorias.

Ancianos en situación de dependencia o discapacitados que carecen del soporte familiar y malviven de la ayuda pública.

Es importante señalar que éstas no son realidades coyunturales sino estructurales. Las situaciones de pobreza existentes no son innatas a las personas afectadas, sino que responden a factores exógenos como el paro o la ruptura de las estructuras familiares. Causas de carácter estructural, externas a los sujetos que se ven atrapados en dichos procesos. Son determinadas estructuras sociales las que

las provocan. La pertenencia a ciertas estructuras sociales facilita la entrada en el círculo de la pobreza y la exclusión.

Un caso particular que requeriría un análisis específico es el de las personas sin techo. Basta con pasear por las grandes avenidas de cualquier ciudad para encontrarse con una persona sin hogar. En España son ya más de 30.000 las personas que viven en la calle. Muchas de ellas no han pasado nunca (ni pasarán) por los servicios sociales o por los programas que tienen en marcha las ONG o las órdenes religiosas.

Para atender a este grupo de personas existen albergues con 9.000 camas en toda España, que sólo permiten la estancia de 8 de la tarde a 7 de la mañana. La realidad es que muchas de estas personas pasan las noches en soledad al raso o debajo de chamizos o puentes o escondidas en los soportales.

IV. LA SITUACIÓN EN NAVARRA. EL PLAN DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN 1999 - 2005

Permítanme que tras esta obligada referencia a los factores y actores generales de este fenómeno me centre ahora en la situación en Navarra.

En casi todos los parámetros analizados nuestra comunidad ocupa una posición destacada en el panorama socioeconómico de las comunidades autónomas.

Tradicionalmente las políticas sociales de Navarra han sido puestas como ejemplo. Aunque vivimos, en parte, de las rentas, las autoridades locales reiteran, una y otra vez, lo que el informe de la Fundación de la Caixa califica con un 10: las políticas sociales de nuestra comunidad.

Como veremos a continuación desde un punto de vista macro, la situación de Navarra podría calificarse, en efecto, de satisfactoria en términos comparativos.

En 1999 el Gobierno de Navarra puso en marcha un Plan de Lucha contra la exclusión social, cuyo horizonte temporal abarca hasta el presente año 2005, que trataba de superar las limitaciones del Programa de Renta Básica puesto en marcha en 1990.

En el diagnóstico de situación incluido en el plan se concluye que Navarra presenta niveles muy reducidos de exclusión social pero también en el mismo se indica que el riesgo de exclusión social está aumentando como en todas las sociedades

desarrolladas. Se hace referencia expresa a la aparición de numerosos síntomas de exclusión y pone de manifiesto que no puede hacerse frente a dicho fenómeno exclusivamente con ayudas económicas.

El panorama global resultaba favorable. Los índices de pobreza Navarra presentaban unos datos favorables y pasaron a encabezar el ranking de comunidades autónomas. El analfabetismo funcional o el paro de larga duración es menos de la mitad de la media española. El porcentaje de pobreza estaba en torno al 9%, el 3,5% de los ciudadanos se encuentra en situación de exclusión social y un 2% en pobreza extrema. El paro de larga duración era y al parecer sigue siendo el más bajo de España.

Reconocer que el panorama global resultaba favorable en términos comparativos no nos debe hacer olvidar qué entiende nuestra sociedad por tener unos indicadores favorables.

Unos niveles muy reducidos de pobreza significan que en nuestra opulenta Navarra, 40.000 personas se encuentran en situación de pobreza y de ellas aproximadamente 10.000 viven en la extrema pobreza.

Juan, Pedro, María, y así hasta 10.000 personas con nombres y apellidos, que malviven con unos ingresos menores al 25% de la renta media y a los que no estamos sabiendo garantizar los derechos constitucionales. Están excluidos del mercado de trabajo, carecen de una vivienda digna o padecen graves síntomas de exclusión educativa.

El nivel de exclusión social de estas personas es tal que, a pesar de la universalización de la asistencia sanitaria, una buena parte de ellos carecía oficialmente de cobertura sanitaria, sus hijos no estaban vacunados o no podían comprar los medicamentos que necesitaban.

Un colectivo en el que se concentran las tasas más altas de minusvalía, física y psíquica que en muchos casos se encuentran en el origen de su situación.

Un 80% de estos casos han contactado, en algún momento, con los servicios sociales pero muchas veces la atención que reciben es puntual y de carácter paliativo, sin que pueda hablarse de actuaciones de integración social.

Para hacer frente a esta situación se diseñó el citado Plan y he de señalar que los principios en los que se inspiró suscitaron un amplio consenso. Considero oportuno referirme a ellos dado que creo que resumen de forma adecuada las líneas maestras frente a la exclusión.

- Un Plan global en su extensión porque pretendía llegar a todos los afectados en situación de pobreza con especial atención a la pobreza extrema.
- Concepción integral en la que se agrupan desde las medidas más paliativas hasta las más integradoras, ya que plantea la lucha contra la exclusión, no sólo en el ámbito económico y laboral, sino también en el acceso a la vivienda, a la educación o a la salud.
- Carácter multidisciplinar que implica a los distintos departamentos del Gobierno de Navarra así como a ayuntamientos y ONG.
- Asunción de una perspectiva global de los procesos de exclusión/incorporación social, trabajando tanto en la Prevención de la exclusión como en la promoción de la integración social
- Fomento de la autorresponsabilidad, tratando de evitar las situaciones de paternalismo y dependencia de las personas afectadas y el respeto a su diferencia y que se concreta en la obligación del receptor de ayudas de firmar un acuerdo de incorporación en el que adquiere determinados compromisos.
- Personalización, tratando de adecuar los recursos a cada persona, a sus circunstancias, a sus motivaciones y a sus posibilidades para que sean realmente un instrumento de incorporación.
- Acompañamiento social personalizado. Dado que todos los expertos coinciden en que para tratar de evitar los abandonos es absolutamente necesario superar las políticas generalistas e impersonales mediante un sistema de tutela y acompañamiento del itinerario de incorporación, se proponía crear unos equipos de incorporación socio laboral y unos Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia.
- Corresponsabilidad civil. Lograr la erradicación de la pobreza requiere fomentar y reforzar las actitudes solidarias de la sociedad en su conjunto e implicar a los agentes económicos en fórmulas de integración de los colectivos excluidos.

Como puede verse, en lugar de tener la clásica aproximación sectorial el plan presentaba una muy correcta visión integral, y resultaba verdaderamente innovador su capítulo referido al acompañamiento social personalizado.

El plan contenía una previsión presupuestaria y unos indicadores de seguimiento cuyos resultados se publican periódicamente en Internet. Los últimos datos publicados hacen referencia al año 2003.

Desde la institución de la Defensora del Pueblo valoramos muy positivamente la existencia de un Plan integral como el diseñado por el Gobierno de Navarra. Este año culmina su período de vigencia y consideramos imprescindible realizar una profunda evaluación de su desarrollo para corregir sus deficiencias y adaptarse a los cambios experimentados en la realidad social. Téngase en cuenta que el plan vigente se diseñó en el año 1999 es decir antes del *boom* inmigratorio producido en el último lustro.

Lamentablemente su ejecución, aunque positiva, no ha cumplido todas las expectativas previstas.

A pesar de que el plan contaba con un adecuado diseño integral no se percibe que el desarrollo realmente haya logrado superar las tradicionales barreras departamentales, de salud, educación o bienestar social. El propio diseño de los instrumentos de evaluación sigue mostrando que el objetivo continúa centrado en las acciones de cada departamento y no tanto en los ciudadanos sujetos del plan. En muchas de las acciones de fomento de empleo, educativas, no se llega a saber cuántos de los excluidos sociales se han beneficiado de ellas y lo que es aún más importante, el sistema de información no recoge la evolución global de los ciudadanos a los que se dirige el plan. ¿Cuántos de ellos tienen cubiertas sus necesidades básicas?, ¿cuántos han logrado superar su exclusión laboral o educativa?

Como aspecto positivo constatamos que se han cumplido las previsiones presupuestarias en la mayoría de los capítulos previstos, lo que ha permitido incrementar las ayudas de carácter paliativo, reforzar las líneas de inserción laboral y trabajo protegido.

La previsión de acompañamiento social personalizado, elemento clave del plan diseñado, se ha materializado hasta hoy en la realización de una experiencia piloto en dos áreas geográficas pero no ha llegado a generalizarse como estaba previsto.

A día de hoy no se percibe en modo alguno que se hayan logrado reforzar las actitudes solidarias de la sociedad en su conjunto y las de los agentes económicos en particular, como el plan pretendía. Las acciones previstas o no se han llevado a cabo o no han tenido repercusión pública significativa.

Me inquieta en particular el escaso desarrollo de las acciones de prevención de la exclusión, sobre las cuales esta defensora ha venido insistiendo reiteradamente.

Tienden a aceptarse como inevitables los factores enunciados que conducen a una sociedad dual,

insolidaria con las minorías marginales. La sociedad continúa generando personas excluidas y los servicios sociales tratan de paliar parcialmente y a posteriori sus efectos.

V. ACTUACIONES DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO

La prevención de la exclusión ha sido precisamente la que ha centrado buena parte de los esfuerzos de nuestra institución. En estos cuatro años de vida hemos considerado prioritario centrar nuestra atención precisamente en varios de los colectivos en riesgo de exclusión.

Hemos realizado informes especiales sobre los enfermos mentales, sobre las mujeres víctimas de explotación sexual, abusos y malos tratos, sobre la inmigración, sobre las personas en situación de dependencia, y nos ha preocupado muy especialmente la situación de los menores. Hemos dedicado varios informes especiales a este colectivo y ya constatamos que, la mayoría de las veces, la exclusión empieza en los primeros años de vida.

Hemos puesto de manifiesto, que la reforma psiquiátrica ha quedado inacabada. Es embrionario el desarrollo de las alternativas sociales al internamiento psiquiátrico, y aún en mayor grado el de las acciones de inserción laboral social, previstas en los planes de reforma. Los nuevos crónicos deambulan por nuestras ciudades y en la mayoría de los casos superan las capacidades de contención de las familias, que se sienten impotentes. Muchos de ellos acaban solos y carecen de las habilidades necesarias para llevar una vida digna, por lo que pasan a engrosar las filas de los excluidos sociales.

Las recomendaciones contenidas en el informe especial referente a la salud mental hacen, por tanto, hincapié en la necesidad de articular realmente y de manera urgente el sistema sociolaboral inicialmente previsto, a fin de proteger a esta importante minoría de sujetos que por razones de salud no se encuentran en situación de competir en el mercado social ni laboral en condiciones de igualdad.

Las mujeres víctimas de explotación sexual, en particular las que pertenecen a clases sociales muy bajas, con frecuencia se enrolan en el mundo de la drogadicción y una vez han dado el fruto de su juventud son desechadas y estigmatizadas de por vida. Carecen de cualquier derecho laboral y por tanto también de pensión alguna por lo que acaban viviendo muchas veces en la más absoluta miseria.

Afortunadamente la sociedad ha empezado a tomar conciencia de la situación en que se encuentran las mujeres maltratadas y en los casos que se detectan ha comenzado a habilitar mecanismos de protección y alternativas de alojamiento e inserción laboral. No obstante, es dudoso que todavía estas medidas hayan empezado a tener impacto en los colectivos sociales en situación de pobreza.

Ya todos empezamos a conocer las enormes barreras económicas, psicológicas y sociales que ha de superar una mujer de clase media, o incluso de clase alta, para romper con una situación de maltrato y enfrentarse a una nueva vida. Tratemos de imaginar cómo se enfrentará a esta situación una mujer carente de cultura que vive en la pobreza y se siente totalmente incapaz de buscar el sustento por sus propios medios.

El abordaje de la situación de la dependencia nos ha acercado a una realidad social igualmente preocupante. Si bien nuestro estudio se centraba en la dependencia de las personas mayores, las conclusiones del mismo son extensivas a todas las situaciones de dependencia, con independencia de su origen.

Con frecuencia las familias con bajos recursos acogen en su seno situaciones familiares dramáticas. Hijos discapacitados o ancianos enfermos que precisan ayuda. Mujeres que se ven obligadas a compatibilizar su cuidado con trabajos precarios y mal remunerados.

Si en nuestra sociedad actual para cualquier familia de clase media es un grave problema atender a una persona dependiente, cuanto más ha de serlo para familias carentes de recursos. Con frecuencia en estos casos la atención al mayor se transforma en un lastre incluso para la búsqueda de los ingresos económicos que la familia precisa.

La necesidad de articular un sistema de seguro público de la dependencia resulta imperiosa. Se hace necesario que la atención a la dependencia pase a constituir en derecho exigible y se priorice una atención domiciliaria efectiva.

En el ámbito de los menores hasta el momento hemos centrado nuestro esfuerzo en el maltrato infantil que con tanta frecuencia se asocia a situaciones de inadaptación, el impulso de los derechos del menor, el acceso a la educación infantil, la concentración alumnos inmigrantes en determinados centros públicos y en estos momentos estamos evaluando los sistemas de protección y reforma.

En la prevención de la exclusión social nos parece especialmente preocupante que el sistema educativo no haya logrado reducir en mayor medida los

índices de fracaso escolar en determinados ámbitos sociales.

En línea con lo previsto en el Plan de Exclusión se hace especialmente necesaria la intervención educativa temprana en los colectivos sociales más desfavorecidos y consideramos por tanto que es urgente que el sistema público garantice la educación gratuita de cero a tres años para este colectivo social. Lamentablemente esta política no se está desarrollando con el ímpetu previsto.

En coherencia con lo expuesto, al definir el moderno concepto de pobreza resulta evidente que la prioridad máxima en el ámbito de la exclusión social debe centrarse en garantizar que todos los menores tengan acceso a una formación básica que les habilite social y personalmente para enfrentarse al mundo actual en condiciones igualdad real de oportunidades.

La situación de la inmigración ha centrado también alguno de nuestros informes especiales pero es evidente que seguirá constituyendo un área prioritaria en el futuro. El próximo plan contra la exclusión deberá sin duda dedicar un capítulo importante a este colectivo cuyo número ha crecido de manera espectacular con el consiguiente impacto social.

Los inmigrantes recientemente regularizados están todavía muy lejos de lograr la integración social plena y el reconocimiento de todos sus derechos ciudadanos.

Resulta especialmente urgente garantizar a sus hijos una correcta integración escolar y social ya que en caso contrario lamentaremos la reproducción en España de los fenómenos observados en otros países. Barrios marginales repletos de adolescentes inadaptados. En mi opinión estamos muy lejos de realizar el esfuerzo necesario.

VI. LÍNEAS DE FUTURO

Permítanme que para finalizar les exponga unas reflexiones sobre el trabajo que consideramos necesario acometer desde nuestra institución en un inmediato futuro.

Por medio del contacto directo con las administraciones pertinentes y si fuera necesario por medio de la elaboración de nuevos informes especiales y comparecencias públicas, trataremos de alcanzar los siguientes objetivos:

- Realizar una rigurosa evaluación del Plan de Exclusión 1999-2005, que contemple no sólo el

grado de cumplimiento de las acciones previstas sino que se centre principalmente en la eficacia de las mismas.

- Acometer la actualización del diagnóstico de situación y la realización de un nuevo plan de lucha contra la exclusión social y de la pobreza que tome en consideración las nuevas realidades sociales derivadas sobre todo por el fenómeno de la inmigración.
- Priorizar de forma absoluta la prevención de la exclusión de los menores, adoptando las medidas pertinentes en todos los frentes, medidas de protección o intervención educativa temprana.
- Desarrollar, por medio del citado plan, las medidas preventivas precisas para reducir las principales causas generadoras de exclusión social, con especial atención al fracaso escolar, la discapacidad y la dependencia o la enfermedad mental.
- Poner en marcha, efectivamente, los equipos técnicos necesarios y las acciones previstas para garantizar una atención integral mediante la

tutela y el acompañamiento social personalizado de los hogares y de los menores en situación de exclusión.

- Establecer un sistema de evaluación integral que permita medir el grado de exclusión o integración social alcanzado por cada uno de los hogares o personas incluidas en el programa.

Por nuestra parte centraremos nuestros esfuerzos en el control de las actuaciones relativas a los menores en situación de exclusión e insistiremos en la necesidad de poner rostro a esos ciudadanos y ciudadanas invisibles que malviven en nuestras ciudades y que jamás presentarán una queja al Defensor del Pueblo.

Por sí solo cada uno de ellos sería merecedor de que se promoviera una queja de oficio en su nombre para restaurar sus derechos constitucionales.

Salvando su derecho a la intimidad, queremos saber su situación, queremos conocerles, y que se les conozca. Queremos adoptar las medidas precisas para que una vez más no se nos olviden que viven a nuestro lado.

DEBATE: NUEVAS FORMAS DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL. POSIBILIDADES DE INTERVENCIÓN DEL OMBUDSMAN

MODERA: I.Sr. Oriol Amorós March, del Grupo Parlamentario de ERC

- Intervención de **Jaume Funes Artiaga** (adjunto para a la defensa de los derechos de la infancia del Síndic de Greuges de Catalunya)

Un pequeño comentario, dos preguntas y una demanda a la mesa. El comentario: es interesante que todos juntos acabemos cambiando el concepto de exclusión tal como se ha definido en la mesa: excluido no es sólo aquel que no recibe de la sociedad lo que necesita, sino aquel que no puede aportar nada a la sociedad. En este sentido vendrían las dos preguntas. Todos estamos de acuerdo en que los fenómenos de exclusión tienen dos partes: la persona que queda excluida y la sociedad que excluye. ¿Qué se puede hacer desde los defensores y las defensoras para que la sociedad no los excluya? Está muy claro que se genera en unas comunidades y no en otras, con unas políticas y no con otras, con unas maneras de organizar la sociedad y no con otras.

La segunda pregunta, tiene que ver con los compañeros de Navarra y Euskadi, ya que con ellos compartí parte del esfuerzo de la creación de la Ley vasca de exclusión, de las rentas mínimas y hay textos que compartimos en los que se defendía el acompañamiento social personalizado. La segunda pregunta, por lo tanto, es: ¿debemos controlar las prestaciones?, o ¿debemos controlar las formas de conceder las prestaciones? Puesto que está cada vez más claro que, hoy en día, genera exclusión no sólo no recibir aquello que se necesita, sino la forma de recibirlo. En vuestras dos comunidades: las rentas mínimas han llegado a unos límites bastante satisfactorios y, en cambio, tienen unos niveles de ineficacia importantes, dado que la forma con la que se prestan y la forma como se aplican las políticas sociales no son las adecuadas.

Y el ruego es cómo incorporar –en las definiciones y en las propuestas de trabajo, con la precariedad, la fragilidad de la exclusión– la perspectiva de ciclo educativo o la perspectiva de edad, porque me

niego a que la infancia aparezca allí marginalmente, como una especie de colectivo frágil al que se tiene que hacer prevención y compañía.

Todas las actividades y todas las asociaciones que han intentado llegar a colectivos desfavorecidos, curiosamente, siempre se acaban olvidando de la perspectiva de la infancia. Las leyes contra el maltrato de género dejan de lado que una parte importante de los que lo padecen son los hijos e hijas de esos grupos. Es decir, se deberían definir los conceptos y las prácticas teniendo en cuenta que hay colectivos que, por su condición evolutiva y la situación en la que están, son afectados de manera diferente. No es que sean presuntos marginales, sino que son personas que no están recibiendo los estímulos a los que tienen derecho, la compañía a la que tienen derecho, el afecto al que tienen derecho o el bocadillo al que tienen derecho.

- Intervención público asistente 1

El señor Sánchez ha comentado los factores aceleradores de la exclusión. En el segundo factor, hablaba de la rotura del principio de igualdad de oportunidades y mencionaba la educación. De hecho, la educación preocupa enormemente a los poderes públicos. Para ejemplificar este punto una cuestión importante pueden ser las nuevas tecnologías de la información, los mensajes vía móvil o la utilización de la informática. La no capacidad y el hecho de no tener los instrumentos, sobre todo en este momento, produce la exclusión de una gran cantidad de personas.

La señora Aranda denunciaba la omisión de acción de la mayoría. Entonces, debe ser cierto, pero justamente aquí los factores de globalización y de deslocalización deben contribuir enormemente a este hecho, porque las empresas con las cotizaciones más altas quedan fuera de la concepción clásica

sica de estado, claro que somos personas y debemos ser solidarias, pero hay toda una entrada de dinero de cara al Estado. Me imagino, sobre todo, que con la deslocalización de las empresas que esta entrada se pierde y que debe ser importante ver cómo se desarrolla la nueva forma de redistribución de riqueza teniendo en cuenta este problema.

- Intervención de **Pilar Malla Escofet** (síndica de greuges de Barcelona)

Querría hacer tres preguntas. La primera dirigida al profesor Sánchez: ¿es un elemento de exclusión el hecho de que haya personas que no cuenten para la Administración? Hay una ley que dice que si no has de pagar renta no hace falta que la declares, eso es un problema. Primero, porque ya no cuentas para la sociedad: quien no vota no cuenta; y segundo da un trabajo tremendo a todos los trabajadores sociales, porque se pasan la vida haciendo informes que dice que las personas no tienen un dinero determinado. Si todo el mundo hiciera la declaración de renta sería todo más fácil; hoy en día la mayor parte de la población cobra su pensión por el banco lo cual permitiría la regularización y el cómputo de más personas.

La segunda referente a otro aspecto del que habló un poco el profesor Aja cuando empezó a comentar el problema de voto de los inmigrantes. Sólo digo una cosa: únicamente se debe observar que cuando unos extranjeros compran un local para poder hacer sus plegarias, una mezquita cualquiera, siempre, aunque sea un local que reúna todas las condiciones, se ha de trasladar fuera de la ciudad. Porque los vecinos no lo quieren y los políticos escuchan a los vecinos que los votan. Si votaran los extranjeros quizá también los escucharían.

La verdad es que me ha gustado mucho lo que nos ha dicho el señor Lamarca sobre la importancia de trabajar con la ciudadanía. Tenemos que ser más solidarios en este sentido, y la cantidad de personas de las que nos ha hablado, de la marginación o de la exclusión, son estos grupos concretos.

Me gustaría que los dos últimos ponentes me pudieran aclarar si la renta básica y renta mínima de inserción son lo mismo. Porque creo que una cosa es la renta mínima de inserción, con unas prestaciones determinadas y un seguimiento social; y otra la renta básica que se considera como un derecho por existir, aunque económicamente piensen que se tiene que empezar por los que no tienen nada. Me gustaría saber de qué hablamos cuando hablamos de renta básica.

- Intervención del **Jordi Sánchez Picanyol**

Es muy difícil la pregunta que Jaume Funes formulaba, ¿qué se puede hacer para que la sociedad no excluya? No me veo capacitado para responderla ahora. En cualquier caso, existe una idea muy importante: no es posible dar respuestas a los dilemas que plantean los nuevos procesos de exclusión sólo con la actuación de los poderes públicos. Es decir, a diferencia del modelo del estado de bienestar -que tuvo la gran virtud de convertir en figura de derecho a la acción caritativa en la ley de pobres, en los siglos XVII, XVIII y XIX-, en estos momentos, probablemente, por esta dimensión comunitaria que, en cierto modo, aparece en estos fenómenos, es del todo imprescindible que el combate contra la exclusión sea una tarea del conjunto de la sociedad.

Y por tanto, aquí vendría el conjunto de iniciativas tradicionales, - pero no por eso menos relevantes-, del papel de los procesos de educación, del papel de los medios de comunicación, o sea, del tejido asociativo.

Este es un cambio de prisma absolutamente imprescindible. Aunque soy consciente de que no existe una fórmula mágica y que, por tanto, se trata de una cuestión de horizonte.

Absolutamente de acuerdo con la idea del papel que juegan las nuevas tecnologías. No lo he mencionado en la ponencia, pero es conocido y además está corroborado, que la fractura digital, es decir, la dificultad que se tiene para acceder a las nuevas tecnologías, no afecta por igual al conjunto de la población y hay unos segmentos que soportan con una mayor intensidad que otros estas dificultades. En la medida que las habilidades en las nuevas tecnologías son un elemento valorado por el mercado o, incluso, por otro tipo de actividades no necesariamente mercantiles, nos aproximamos a este concepto de exclusión mucho más amplio. Es decir, poder operar con un cajero automático requiere unas habilidades determinadas y no todas las personas tienen esta capacidad de situarse ante él y saber qué deben hacer. Estamos hablando de una maquinilla que hace más de veinte años que está perfectamente distribuida en nuestra sociedad. Hay una situación de oportunidad que hace que algunas personas, ante determinados aparatos o usos de la tecnología, se bloqueen y eso les hace perder oportunidades. Por tanto, debe haber planes para intentar que esta fractura, que va mucho más allá del mercado de trabajo se pueda reducir.

Y, finalmente, resulta interesante la reflexión que hace la síndica de Barcelona sobre las personas que no hacen la declaración de la renta. ¿Por qué tratar de manera diferente a personas que son iguales?

Con este trato aparentemente de beneficio generamos discriminación, estigmatizamos a determinados colectivos. Esto también lo habíamos aprendido en el modelo tradicional del estado de bienestar: la peor manera de abordar procesos y de combatir la desigualdad es manteniendo estigmas.

Debemos combatir las formas, a las que también Jaume Funes se refería, de acceder a determinadas prestaciones. Cuanto más universales sean y menos ligadas a situaciones concretas estén, menos estigmatizarán y probablemente más eficacia obtendrán.

Y, en cualquier caso, en lo que respecta al voto de los inmigrantes, estoy de acuerdo con lo que se ha dicho. Desde la perspectiva democrática hay un elemento de reflexión fundamental. Si el sistema democrático, que se expresa en nuestro entorno mediante el derecho a voto es incapaz de permitir que determinadas personas puedan expresarse de la misma manera que lo hacemos nosotros y puedan canalizar sus demandas, lo que probablemente habremos de esperar es que se articulen otros mecanismos de vehiculación. Y, por tanto, ya no exclusivamente pensando en el derecho de las personas recién llegadas, sino pensando en la inclusión y la estabilidad del sistema democrático, es profundamente estúpido esperar que estas personas no reconocidas o a las que no les son reconocidos los mecanismos de canalización de demandas políticas mediante la forma tradicional de voto, no acaben articulando mecanismos alternativos.

Por tanto, si tenemos un buen sistema que integra y da salida de forma civilizada a lo que son “tensiones”, las demandas existentes, debemos aprovecharlo porque si no, desde una perspectiva estrictamente egoísta de sistema político democrático liberal, acabaremos disponiendo de mecanismos alternativos. Y, después, nos quejaremos de que no son elementos democráticos.

- **Intervención de Iñigo Lamarca Iturbe**

Respondo a dos cuestiones planteadas por Jaume ¿qué hacer en el campo de la sociedad con los excluidos? Habría que actuar en el sistema de valores. Podría decir mucho más pero como idea base, creo que todas las instituciones, también las defensorías, tendrían que incidir en el sistema de valores puesto que los principios sobre los que se asienta el estado social se están asociando, excesivamente, con los principios de estado prestacional. “Yo tengo derecho a que el estado, que es un ente diferenciado de la ciudadanía, me preste...” ¡No! Es una cuestión que nos afecta al conjunto de la sociedad y, por tanto, hay que exigir a las admi-

nistraciones que cumplan con sus obligaciones, pero también hay que incidir en la sociedad y en la ciudadanía, mediante la reformulación de su sistema de valores y en ese mismo sistema incidir sobre aquellos ligados a la solidaridad.

¿Controlar las prestaciones? Sí, evidentemente. ¿Las formas? También tenemos que incidir en este campo.

La Ley 10/2000, que establece la Carta de derechos sociales, dibuja de una manera un tanto ambigua el escenario correcto. No lo hace en los términos con que me voy a expresar a continuación, pero, da algunas directrices. Habla de que los trabajadores sociales sean gestores individuales de cada persona o de cada unidad familiar que esté en una situación de exclusión o de riesgo de exclusión. Ello supone habilitar recursos hoy en día inexistentes y que en ese plano ideal serían imposibles de generar.

Pero existen otros mecanismos para optimizar mejor los recursos y las defensorías también tenemos que actuar en este campo.

Respondiendo a Pilar; sí, el ingreso de inserción social y la renta básica son dos cosas distintas. Inicialmente, la Ley de exclusión social vasca hablaba de IMI, Ingresos Mínimos de Inserción y es el concepto que siempre se ha utilizado. Ello consiste en que a aquellas unidades familiares que no tengan ingresos o que tengan unos ingresos claramente insuficientes, se les dé prestaciones económicas en las cuantías a que tengan derecho conforme a los criterios establecidos en esa ley. Otra cosa distinta es la renta básica.

En el País Vasco hubo una iniciativa legislativa popular para que se estableciera una carta de derechos sociales terriblemente progresiva y avanzada donde se establecía el concepto de renta básica. La tramitación parlamentaria desnaturalizó en buena medida esta propuesta inicial de tal manera que se mantuvo el nombre de renta básica pero, en realidad, se estaba refiriendo al IMI. Al principio, esta iniciativa pretendía fijar una renta básica que hoy en día no existe ya que es un mero nominalismo que se ha mantenido.

- **Intervención de María Jesús Aranda Laceras**

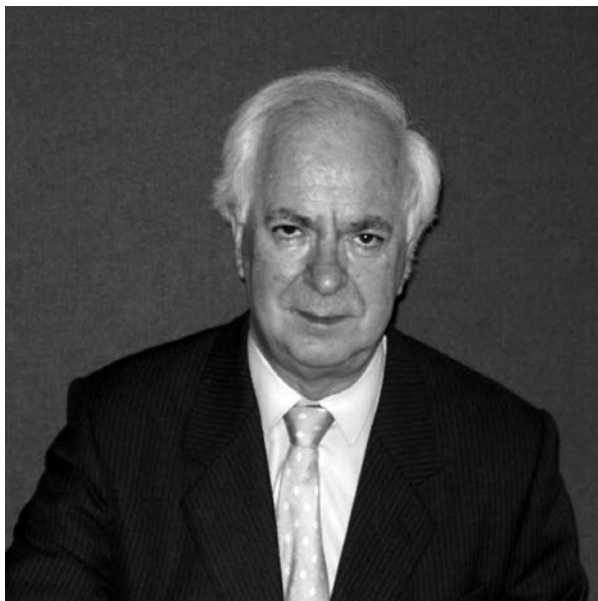
No tengo nada más que añadir porque han dado respuesta mis dos colegas en la mesa. Inclusive, en relación a lo que ha ocurrido en Navarra respecto de la consideración de qué es renta básica, cómo fue la elaboración de la Carta de derechos sociales y lo cumplido y no incumplido está exactamente igual en la línea de lo que ha planteado el ararteko.

**5. EL DERECHO A VIVIR EN
UN ENTORNO SALUDABLE:
EL PROBLEMA DE LA
CONTAMINACIÓN
ACÚSTICA.
VÍAS DE ACTUACIÓN
DEL OMBUDSMAN**

PONENCIA MARCO

5.1 LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y LAS POSIBLES VÍAS DE INTERVENCIÓN

JOSEP MARIA QUEROL NOGUERA



- Ingeniero Industrial, especializado en “Acoustique du bâtiment” en el Centre Scientifique et Technique du Bâtiment de Paris.
- Consejero delegado de Querol & Colomer Consultors Acústics, S.L.. Consultor especialista en ruidos y vibraciones, con una larga trayectoria profesional que se inicia en 1968.
- Docente en sucesivas ediciones de cursos, másters y postgrados en instituciones como la Asociación de Ingenieros de Cataluña, el Instituto Catalán de Tecnología (ICT), la Fundación Politécnica de Cataluña, la Fundación Universidad Rovira i Virgili y la Fundación Universidad de Girona.
- Autor de diversas publicaciones, entre las que cabe destacar *Manual de Mesura i avaluació del soroll* (1994), editado por la Dirección General de Calidad Ambiental, y *Aislamiento acústico en la edificación. Proyecto, cálculo, control técnico y administrativo* (2003).

El objetivo de la ponencia es realizar unas recomendaciones o vías de intervención sobre el problema de la contaminación acústica, a partir del análisis de la problemática sobre el ruido reflejada en las publicaciones anuales y los monográficos de los defensores del pueblo.

En primer lugar, quiero dejar constancia del excelente documento desarrollado en el problema de la contaminación acústica por el Excelentísimo Señor Enrique Múgica, Defensor del Pueblo de España y, por sus colaboradores en el informe monográfico sobre contaminación acústica recientemente publicada el presente año 2005.

Este documento, de más de cuatrocientas páginas, del cual me he tomado la libertad de extraer alguna de las tablas e informaciones que les voy a presentar, y que recomiendo a todo el mundo que esté interesado en esta materia, por la claridad expositiva, el profundo análisis de la situación, su visión innovadora y por las conclusiones, recordatorios legales, recomendaciones y sugerencias.

También quiero dejar constancia de otro documento de 2003: El tratamiento administrativo de la contaminación acústica, del señor Fernando Luís de Andrés Alonso, asesor del Valedor do Pobo, con prólogo del Excelentísimo Señor José Ramón Vázquez Sandes, Valedor do Pobo. De este documento también he extraído información.

I. PRIMERAS NORMATIVAS DE RUIDO

El ruido ha constituido un problema desde tiempos remotos. Así lo demuestran numerosos textos de los cuales ahora sólo hemos hecho una pequeña referencia.

En el mito sumerio de Atra-hasis del III milenio a.C. el gran dios Elil, creó al hombre para liberar a los dioses de las pesadas cargas diarias necesarias para su nutrición. Pero los dioses soportan mal el ruido de los hombres, cada vez más numerosos, y Elil exclama: “Los gritos de la humanidad me han

irritado me veo privado del sueño por su ruido” Y decide reducirlos con una epidemia, una sequía y, finalmente, con un diluvio universal.

Dejando para otra ocasión el ruido en la Grecia y Roma clásicas, con los ruidos de carretas durante la noche, el ruido de las calles medievales y las miles de campanas que gobernaban las horas y los trabajos, podríamos preguntarnos si acaso el hombre no será un animal ruidoso.

Es difícil precisar cuándo aparecieron en Europa las primeras normativas sobre ruido, pero una ley de los tiempos de Isabel I de Inglaterra, hija de Enrique VIII con su segunda mujer Ana Bolena, da un muy buen ejemplo, al uso de la época.

Isabel I de Inglaterra (1533-1603) heredó de su padre la fuerza física, resolución, energía, un temperamento altivo, una inclinación hacia la crueldad y la pasión por el lujo, siendo proverbiales la cantidad y la variedad de sus vestidos. Isabel I leía el Nuevo Testamento en griego, a Cicerón y a Titus Livio en latín. Aprendió francés y también tenía nociones de italiano, español y de música. Durante el reinado de Isabel I, existía una ley que prohibía a los maridos ingleses dar palizas a sus mujeres a partir de las diez de la noche: “para no molestar a los vecinos con sus gritos”.

En Berna existen ordenanzas sobre ruido urbano desde el siglo XVII. Una muestra es la presente tabla y la reiteración en años sucesivos de muchas de ellas nos hace suponer la dificultad de su cumplimiento.

Año	Ordenanza
1628	Contra cantar y gritar en las calles o las casas, en días festivos
1763	Contra ruidos molestos en la noche
1784	Contra el ladrido de los perros
1878	Contra ruidos cerca de hospitales y enfermos
1879	Contra hacer música después de las 22:30 horas
1913	Contra ruido innecesario de vehículos de motor y bocinas por la noche
1914	Contra sacudir alfombras y jóvenes ruidosos
1927	Contra los jóvenes ruidosos
1933	Contra las campanas, bocinas y el griterío de los vendedores
1939	Contra ruidos excesivos en los días festivos
1961	Contra los ruidos de comercios y domésticos

Por otro lado, la adopción de medidas correctoras contra el ruido no es tan reciente como se podría suponer. En el Londres de 1830 en Hyde Park Corner

y hasta finales de 1980, se ubicaba el Hospital de St. George. Esta zona era muy transitada por carros y carruajes y, frecuentemente los adoquines de la calle se cubrían con paja para amortiguar el ruido en atención a los pacientes del St. George's Hospital.

II. LA GRAVEDAD DEL PROBLEMA DEL RUIDO

Una buena muestra de la amplitud y la gravedad del problema del ruido nos las ofrecen las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), las quejas que llegan a los diferentes defensores del pueblo, la repercusión del ruido en la salud y los mismos informes anuales de los defensores.

En la encuesta de 2005 el CIS recoge que el 87,1 % de los encuestados considera el ruido como un problema bastante importante o muy importante. También el CIS en el 2001 muestra que el 34,3 % está poco o nada satisfecho con el aislamiento acústico de su vivienda y el 40,3% tiene algunas o muchas razones para quejarse del ruido de su barrio o población.

En el monográfico ya mencionado del Defensor del Pueblo sobre ruido del 2005, figuran los datos de los cuales se ha extraído la presente tabla.

El Defensor del Pueblo 2005

Focos de ruido	Quejas %	Grupos
Bares, pubs, restaurantes	27,3	36,4 BAR RESTAURANTE OCIO
Discotecas	5,9	
Salas de música, Teatros, Centros culturales, Gimnasios	3,2	
Industrias no urbanas	7,6	32,5 ACTIVIDADES
Otras actividades ruidosas: Templos, campanas, perreras	5,9	
Supermercados	5,1	
Talleres urbanos	5,0	
Aire acondicionado	4,7	
Oficinas públicas	1,0	17,5 TRANSPORTE
Aeropuertos	10,2	
Carreteras	5,5	
Ferrocarriles	1,8	13,1 VÍA PÚBLICA
Ruido de calles, Botellón, Motocicletas	8,1	
Música al aire libre	2,9	
Fiestas locales	2,1	
Servicios municipales	3,6	3,6 SERVICIOS MUNICIPALES

Mientras en Cataluña, del informe del Síndic de Greuges de 2004 se extrae el siguiente resumen en % redondeado.

Síndic de greuges de catalunya 2004

QUEJAS	%
Bares, pubs, restaurantes	26
Aire acondicionado	14
Actividades urbanas	12
Animales	9
Industrias	8
Transporte	8
Discotecas y carpas	5
Vecinos	3
Obras	3
Campanas	3
Otras	9
TOTAL	100

Los efectos del ruido en la salud se encuentran ampliamente documentados. En el ámbito laboral, que no es el objeto que ahora nos ocupa, el Real decreto 1316/89, de 27 de octubre, “sobre la protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la exposición al ruido durante el trabajo”, está publicado en el BOE 263 de 2 de noviembre de 1989 y deriva de la Directiva de 12 de mayo de 1986. El año que viene estará vigente la Directiva 2003/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de febrero de 2003, “sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (ruido)”.

Sobre los efectos no auditivos del ruido en la salud nos remitimos al documento de Birgitta Berglund, Thomas Lindvall i Dietrich H. Schwela, “Guidelines for community noise”, publicado por la OMS en 2000.

Los efectos que cabe destacar se refieren a la interferencia del ruido en la comunicación hablada, la perturbación en la calidad del sueño y la interrupción del sueño, el descanso, efectos psicofisiológicos, estrés, efectos cardiovasculares, endocrinos, sobre el comportamiento y, como más generalizado, la molestia, que puede ser percibida como una invasión de la privacidad e, incluso, como una violación del territorio.

El Defensor del Pueblo de España en el informe de 2004 dice: “Lamentablemente no son raros los supuestos conocidos por esta institución donde se llega a verdaderos síndromes que precisan atención médica”.

Un capítulo que cabe añadir, aunque poco tratado, es el de la valoración de los costes económicos y

sociales del ruido, cómo los costes de insonorización de viviendas del ruido exterior e interior, las pantallas acústicas del tráfico rodado y ferrocarril, los firmes absorbentes en carretera y autopista, la devaluación del suelo o de las edificaciones y los costes sanitarios.

III. LOS INFORMES DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO

Los informes anuales y monográficos de los diferentes defensores del pueblo también ponen de manifiesto la gravedad del problema del ruido. La reiteración en las causas de los problemas y la dureza con que se expresan las diferentes defensorías pone de manifiesto que nos encontramos ante una situación muy grave. Los diferentes informes señalan la desidia de las administraciones locales y en ocasiones su contumacia. Algunas citas textuales nos lo muestran.

Procurador del Común de Castilla y León. Informe del 2004

“El ruido es un mal de nuestro tiempo que ha sido abordado de una forma inadecuada por parte de las distintas administraciones implicadas, siendo especialmente significativa la escasa energía que, en su represión utilizan las autoridades municipales”.

Diputado del Común de Canarias. Informe del 2003

“Del contenido de los informes que trasladan los ayuntamientos a esta institución, puede constatar que, en muchas ocasiones, las situaciones de ilegalidad se prolongan durante tiempo indefinido, sin que se adopten medidas al respecto, y ello a pesar de las recomendaciones reiteradas en diversas ocasiones a los servicios técnicos municipales.”

Castilla La Mancha. Informe del 2003

“[...]Constatamos los siguientes extremos: [...]14 de los 19 establecimientos de la c/ Dr. Galíndez estaban ejerciendo la actividad de bar musical de forma ilegal, ya sea porque no habían obtenido licencia o porque la que tenían no se correspondía con la realmente desarrollada; entre los años 2002 y 2003 se habían tramitado más de 60 expedientes sancionadores por ruidos y puertas y ventanas abiertas, produciéndose el absurdo jurídico de que, muchos de los cuales, lo son a establecimientos que no tenían licencia de actividad alguna y otros a aquellos que desarrollaban una actividad distinta a la que tienen autorizada”

Ararteko del País Vasco. Informe del 2004

“Un año más la mayoría de las quejas que se encuadran en el área de medio ambiente se refieren fundamentalmente a las molestias que padecen los ciudadanos por los ruidos, olores y humos de las denominadas actividades clasificadas, ubicadas en suelo urbano residencial, que están sometidas al régimen de autorizaciones municipales [...] Esta institución ha manifestado en numerosas ocasiones que los ayuntamientos suelen infravalorar las funciones de inspección y control de los establecimientos públicos y, con frecuencia, no les prestan la debida atención ni les dedican los medios materiales y humanos que su correcta gestión requiere”.

Valedor Do Pobo. Informe del 2003

“Muchos de los ruidos que padecemos a menudo resultan perfectamente evitables mediante una correcta actuación de los promotores de las actividades que los generan y, en su caso, de una adecuada gestión o vigilancia de los poderes públicos. [...] Esta circunstancia, la evitabilidad del ruido soportado, supone un factor subjetivo de agravamiento del problema para quien lo padece [...] Las normas no cumplen el rol social que les corresponde si quienes tienen la obligación de aplicarlas en primera instancia, esto es, las administraciones, no lo hacen con la diligencia y eficacia debidas, circunstancia que hasta el día de hoy no se ha dado”

El Defensor del Pueblo de España. Informe del 2004

“La actuación del Defensor del Pueblo parte de postulados simples y claros, tal vez un tanto enfáticos pero derivados todos del derecho vigente y de las exigencias de una actuación pública eficaz: no existe el derecho a hacer ruido [...] Quien genera contaminación acústica no está amparado por las leyes para continuar desarrollando su actividad si no dispone de la insonorización exigible y así ha quedado verificado; o no cumple las condiciones de aislamiento acústico que tiene impuestas por la ley; o si, antes de iniciar o reanudar la actividad, no ha habido las necesarias comprobaciones previas a la puesta en funcionamiento [...] La producción de ruido excesivo, padecido de forma crónica, persistente, es un atentado a la dignidad de las personas. Las reivindicaciones ciudadanas por un ambiente no ruidoso no son consecuencia de manías subjetivas o de exceso de susceptibilidad. Al contrario, la producción de ruido sin consideración a los perjuicios que produce en los demás es lisa y llanamente una agresión. Pero lo que la hace más grave es su cotidianeidad, la sensación, y aún la pretensión, de que es una carga social que no tenemos más reme-

dio que conllevar [...] La perversión aludida consiste en que la Administración sirve como ente nodriza al agente contaminante, y no de guardián de quienes padecen la contaminación. Por otra parte, los ciudadanos detectan enseguida esta desnaturalización y protestan gravemente contra ella, tantas veces con escaso o nulo éxito pues la Administración siempre puede esgrimir que “ha sido abierto un expediente” y demás fórmulas en el fondo meramente retóricas o con razonamientos alambicados indefectiblemente erróneos y justificativos de por qué no está haciendo nada a favor del interés público y hace todo, o más de lo debido, por proteger al infractor [...] La misión de esta institución consiste por tanto en mostrar a las administraciones la vacuidad de su actuación, el celo centrado en mantener incólume el ámbito de responsabilidad de las autoridades y funcionarios, la ausencia de verdadero interés en resolver del todo los problemas y la presencia únicamente de interés en salir cuanto antes del mal trance”.

Procurador del Común de Castilla y León. Informe del 2004

“Son cinco los supuestos típicos de inactividad administrativa:

- Falta de inspección o control de la actividad molesta cuando el seguimiento de esta actividad es pedido por un ciudadano.
- Falta de inicio de un procedimiento sancionador cuando el seguimiento de esta actividad es pedido por un ciudadano.
- No adopción de medidas cautelares o preventivas.
- Falta de conclusión del procedimiento sancionador.
- Falta de puesta en práctica de las resoluciones para el caso en que: estas acuerden el cierre temporal o definitivo, concedan un término máximo para adecuar el incumplimiento, exijan la instalación de un limitador de sonido, o la aportación de informes técnicos por el titular de la industria que justifiquen el respeto de la legalidad”.

Del fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 16 de noviembre de 2004:

“El caso analizado en dicha resolución constituye un ejemplo típico de lo que no deben hacer las autoridades locales: mirar a otro lado, cuando un vecino se queja una y otra vez de manera razonable y de forma fehaciente del ruido insoportable como elemento patógeno medioambiental. [...] La doctrina que se extrae del pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es sencii-

lla: todo daño tiene un precio. Y si los poderes municipales no toman nota o son indiferentes o se produce una pasividad administrativa o policial, tendrán que pagar”.

Ahora bien si es la Administración quien paga, encima, los que están pagando son los mismos ciudadanos. Se han de poner en marcha mecanismos en los que las responsabilidades repercutan en costes políticos y personales: alcaldes, responsables de departamentos o técnicos. Los artículos 145 y 146 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de “Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común” así lo prevén. La amplia difusión en los medios locales y autonómicos, de los incumplimientos que se constatan en los Informes anuales de los defensores del pueblo y de sus responsables es también una vía que se debe considerar.

IV. PRINCIPIO DEL CONTROL DE RUIDO

Las actuaciones básicas, tanto para prevenir como para solucionar problemas de ruido, se basan en aplicar, por el siguiente orden de prioridades, los principios siguientes, tanto si se trata de actuaciones técnicas como legislativas.

- Actuación en el origen del problema
- Actuación en el camino de propagación del ruido
- Actuación en el receptor.

Las actuaciones en el origen del problema o en la fuente del ruido son las más eficaces y en general las menos costosas. Las actuaciones en los receptores son medidas protectoras que afectan a una amplia población y que se aplican cuando no son viables o son suficientes los estadios anteriores.

V. RECOMENDACIONES

Siguiendo el orden de la exposición se recomiendan actuaciones a diferentes niveles, como vías de intervención para reducir el problema de la contaminación acústica.

Primera recomendación

Establecer una clasificación temática de las quejas para el ruido válida para todos los sectores de la Administración: los informes anuales de los defensores del pueblo, las quejas que se formulan en los ayuntamientos y las que llegan a la policía municipal, indicando el número de quejas y el tanto por ciento de quejas por cada 100.000 habitantes, esto permitirá establecer comparaciones entre pobla-

ciones diferentes. Una posible clasificación se mostró durante la conferencia.

Segunda recomendación

Aplicar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de “Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”: capítulo II

Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas

Art. 145. Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas

Art. 146. Responsabilidad civil y penal

Tercera recomendación

Se constata un abandono del apoyo de las entidades superiores a las inferiores.



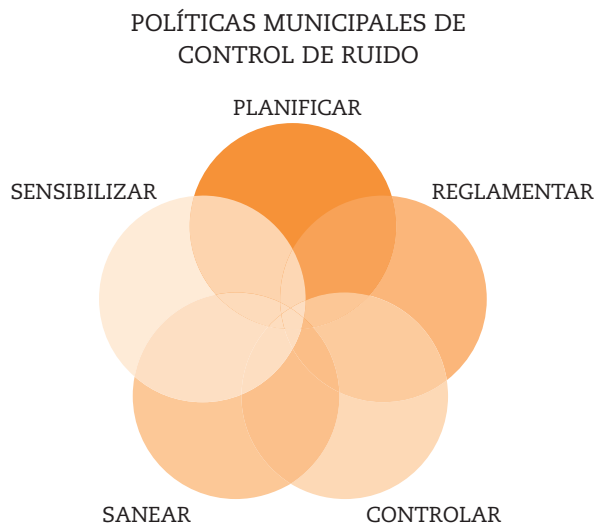
Pese a respetar el principio subsidiario, el Estado no se debe limitar a transponer las directivas de la Unión Europea al ordenamiento jurídico español, ni a legislar sin dar el apoyo necesario a las administraciones autonómicas y estas a las administraciones locales.

Las administraciones locales no pueden emprender tareas tan imprescindibles como disponer de manuales de buenas prácticas en mediciones acústicas, de aplicación de normativa, de planteamiento urbanístico integrando el ruido, de cómo atender y resolver las quejas de ruido de los ciudadanos, de formación de mediadores en conflictos de ruido entre vecinos, de determinar las capacidades necesarias que han de reunir los técnicos para hacer las mediciones acústicas fiables.

Estas tareas deben preceder o seguir a cualquier normativa sobre ruidos que pretenda ser eficaz y han de emanar del Estado o de las autonomías, especialmente, cuando el nombre de especialistas en ruido y vibraciones es de hecho muy reducido.

Cuarta recomendación

Las administraciones, en todos los niveles, no disponen de verdaderas políticas de control del ruido, y no las tienen en cuanto que no las planifican, las publican y las divulgan, no tienen políticas si no las evalúan o no las auditan periódicamente y divulgan los resultados, si no asignan medios materiales para éstas y si no asignan recursos para sanear situaciones graves.



Cada vez son más las empresas que se acreditan según la ISO 9000, como una garantía de calidad de los servicios a sus clientes. ¿Por qué no los municipios?

Quinta recomendación

Se observa, debido a los deficientes planteamientos urbanísticos, la aproximación de viviendas a zonas industriales y a polígonos industriales, cosa que genera una problemática de ruidos que afecta tanto a las industrias como a las mismas viviendas.

Las zonas destinadas a vivienda, próximas a zonas industriales o polígonos industriales consolidados, han de ser calificadas de sensibilidad acústica C o B, según cada caso y a una distancia de las mismas que cabe definir a partir de medidas sobre el terreno.

Las viviendas que se construyan en estas zonas B o C deberán disponer obligatoriamente del aislamiento acústico necesario.

Sexta recomendación

El código técnico de la edificación en su apartado de habitabilidad respecto al ruido (HR) lleva un retraso de tres años en su publicación, cosa que va consolidando viviendas con un aislamiento acústico escaso, como es el que determina la normativa vigente de la NBE-CA 88.

Es urgente tanto su publicación, como que el sector de la construcción de viviendas aprenda a aplicar técnicas constructivas de mayor aislamiento acústico.

Séptima recomendación

Se observa un incremento de problemática de ruidos de instalaciones de climatización y aire acondicionado. Las asociaciones de consumidores podrían recomendar no contratar ninguna instalación de aire acondicionado si previamente el instalador no se responsabiliza por escrito, en el contrato, del cumplimiento de la normativa sobre ruidos de la instalación.

Octava recomendación

Todos los municipios o las normativas autonómicas sobre ruido deberían especificar y exigir un aislamiento acústico mínimo, para medir *in situ*, entre las actividades nocturnas y otras ruidosas y las viviendas de la planta superior o de al lado.

Novena recomendación

Los niños que hoy serán los ciudadanos del mañana. Desde la escuela maternal y primaria se debería potenciar la valoración del binomio silencio – ruido. El Estado debe facilitar medios y técnicas al profesorado.

Décima recomendación

Hay una falta de enseñanza y cultura sobre control de ruido. Las universidades y escuelas técnicas deberían incluir algunas especialidades y créditos en formación sobre control de ruido. Las escuelas de ingeniería técnica deberían impartir enseñanzas de fabricación de máquinas menos ruidosas.

INTERVENCIONES DE LOS DEFENSORES AUTONÓMICOS

5.2 EL DERECHO A VIVIR EN UN ENTORNO SALUDABLE: EL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

BERNARDO DEL ROSAL BLASCO



- Síndic de greuges de la Comunidad Valenciana desde el día 4 de abril de 2001.
- Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid en 1978 y diplomado superior en Criminología en 1980.
- Doctor en Derecho, en 1986, en la misma universidad donde ganó por concurso la plaza de profesor titular de Derecho Penal, en 1987.
- Catedrático de Derecho Penal en la Universidad de de Alicante (1991). Allí fue decano de la Facultad de Derecho desde el año 1993 hasta 1995 y director del Instituto de Criminología de la misma universidad desde en año 1996 hasta el 2000.
- Entre 1987 y 1994 participó en la Administración de Justicia como magistrado suplente de las audiencias Provinciales de Madrid y Alicante.
- Abogado del Ilustre Colegio Provincial de Abogados de Alicante desde principios de 2000 hasta su nombramiento como síndic.

El ruido ambiental, convertido en contaminación acústica cuando es excesivo, afecta al nivel de la calidad de vida de quienes lo padecen y produce efectos perjudiciales para su salud. Hoy en día, constituye uno de los principales problemas medioambientales, hasta el punto de que según la OCDE 130 millones de personas se encuentran sometidas a un nivel sonoro superior a los 65 decibelios, el límite máximo aceptado por la OMS, y otros 300 millones residen en zonas de incomodidad acústica, es decir, que soportan entre 55 y 65 decibelios.

No es de extrañar que en los últimos años, la contaminación acústica constituya el origen de un número cada vez mayor de quejas por parte de los ciudadanos.

Ese incremento de quejas se ha producido en diversos ámbitos e instancias. Así, los tribunales de justicia han conocido un mayor número de demandas

que han dado pie a una doctrina consolidada sobre la afectación, por este tipo de ruidos, de derechos fundamentales tales como la inviolabilidad del domicilio, la integridad física y moral, la intimidad personal y familiar y el libre desarrollo de la personalidad. Por otra parte, los defensores del pueblo, año tras año, hemos visto considerablemente incrementado el porcentaje de quejas sobre esta materia en relación al total de las recibidas.

En el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, una comunidad que se encuentra entre las más ruidosas, los problemas generados por la contaminación acústica también han constituido un motivo creciente de queja, de modo que, por ejemplo, de constituir un 0,3% del total de las quejas recibidas en el año 2001 ha pasado a un 6% del total en el año 2004.

Si este dato no les resulta especialmente significativo, les señalaré otro aún más revelador. En la

materia de medio ambiente, apartado donde nosotros incluimos las quejas por contaminación acústica, las quejas relativas a las molestias ocasionadas por actividades ruidosas fueron de un 5% del total en 2001 y, sin embargo, en 2004 terminaron por constituir un 55% de ese total de reclamaciones medioambientales.

En cifras absolutas, estoy hablándoles de 13 quejas en 2001 y de 138 en 2004; es decir, en tres años, las quejas se han multiplicado por más de diez.

Creo necesario destacar, además, que en muchas ocasiones, los ciudadanos que han demandado nuestra intervención lo han hecho con un ánimo escéptico y derrotado, después de años de padecer molestias que, a estas alturas, ya nadie discute que pueden llegar a provocar una afectación muy seria de la salud individual. Aunque no sea esta la única consecuencia perjudicial que se deriva del ruido que no se tiene derecho a producir, sí es, probablemente, la más importante porque es el grado de atentado a la salud de la persona lo que nos permite valorar, en estos casos, en qué medida se están lesionando otros derechos como el derecho a un medio ambiente adecuado o a un nivel de calidad de vida digno.

Los ciudadanos, en múltiples ocasiones, se encuentran con respuestas desalentadoras por parte de las administraciones públicas. Así, por ejemplo, se les argumenta la imposibilidad de evitar el ruido como un fenómeno consustancial al desarrollo, argumento a todas luces falaz e inconsistente. También se les señala la ausencia de legitimidad de la intervención administrativa, al menos hasta que en el año 2003 no se promulgó la Ley del ruido, lo cual es falso si tenemos en cuenta que, como ha puesto de manifiesto el Defensor del Pueblo de España en su informe especial sobre contaminación acústica recientemente publicado, basta acudir al Derecho común general para encontrar la norma básica de la convivencia cívica que prohíbe molestar, indebida e injustificadamente, al vecino. Otras veces se antepone la libertad de empresa al derecho al descanso, argumento que ha dejado sin fundamento la jurisprudencia, que ha negado a la libertad de empresa el carácter de derecho absoluto, pues, ésta reconoce a la persona el derecho de iniciar una actividad sin más trabas que los requisitos que para ello exige la Ley, pero en absoluto legitima a nadie a ejercer una actividad violentando la ley y otros derechos. Finalmente, en otros casos, los ciudadanos logran obtener la comprensión de las administraciones, pero más allá de dicha comprensión éstas no actúan, por pasividad injustificada o por carencia de medios. En definitiva, las administraciones han condenado a sus administrados a años y años de desasosiego y a soportar graves problemas para su vida y salud.

La contaminación acústica es una contaminación múltiple, es decir, son muchas y muy variadas las actividades que la ocasionan. Todas ellas, sean industriales, económicas o de transporte, comparten una característica: la exigencia de su supervisión por parte de la Administración, aunque el ámbito territorial de ésta difiera. Al margen de esa nota común, existen otras que las distinguen, como la titularidad pública o privada de las mismas, o los requisitos legales de su puesta en marcha y funcionamiento a los que están sometidas.

Las quejas que recibimos los defensores del pueblo son de todo tipo pero, sin duda, las demandas más frecuentes tienen que ver con las actividades incómodas más cercanas al ciudadano, aquellas que la ley clasifica estrictamente como ruidosas, molestas o insalubres, y cuya supervisión más inmediata parece ser de exclusiva competencia municipal. Y digo "parece" porque bajo el argumento de la atribución competencial, en numerosas ocasiones, las administraciones autonómicas e, incluso, la Administración General del Estado excusan su intervención, cuando, en realidad, en materia de contaminación acústica, o más bien, de los factores que la generan, el cuadro competencial, en muchas ocasiones, es compartido. Y cuando no lo es, las administraciones autonómicas están obligadas a una intervención subsidiaria que debe suplir la inactividad municipal, cuando ésta se da, precisamente para hacer efectiva la autonomía reconocida constitucionalmente a los municipios.

Dentro de estas actividades ruidosas más cercanas al ciudadano y que más molestias le ocasionan existe un foco del que emanan gran parte de los factores que permiten hablar de contaminación acústica: el de los establecimientos públicos con ambientación musical. El ocio, o concretamente, la forma de disfrutarlo aparece íntimamente ligado a la contaminación acústica.

El establecimiento público con ambientación musical, si no cumple con las condiciones legales de apertura y funcionamiento genera ruido molesto, tanto si se encuentra ubicado en un lugar aislado como si lo está en zonas en las que existe una cierta concentración de este tipo de actividades. Además, hay que tener presente que no es sólo el establecimiento y el desarrollo de su actividad los que generan ruidos, vibraciones o suciedad; es también la concentración de personas en la vía pública -a las puertas del establecimiento- la que en muchas ocasiones prolonga el malestar causado a los vecinos, más allá incluso del momento del cierre de aquel. En el caso de concentración de locales, aun cuando estos cumplen con los requisitos legales de funcionamiento -cosa poco probable en un porcentaje alto- el mero hecho de la concentración origina incomodidad y

perjuicios acústicos y visuales a los que se une, además, el problema de las personas en la calle, que en este caso será -por el mayor número de personas- aún más grave.

Al margen de los problemas que hemos señalado y que cuentan con ese protagonista que es el local con ambientación musical, en los últimos años asistimos a los derivados de otra práctica que se ha convertido en parte del paisaje nocturno de muchos de nuestros municipios; el llamado “botellón”.

El fenómeno se puede definir como una concentración de adolescentes y jóvenes, con o sin vehículos, con o sin equipos de música, en número importante, que se reúnen en torno a la medianoche, generalmente como punto de partida del itinerario que esa noche se recorrerá, en lugares públicos y casi siempre, céntricos o cercanos al centro del caso urbano, con el fin, entre otros y, por supuesto, no en todos los casos de consumir bebidas alcohólicas, drogas, estupefacientes y escuchar música a un volumen considerablemente alto. Las consecuencias que acarrear en cuanto a ruido, suciedad, alteración del orden público este tipo de concentraciones son fácilmente imaginables.

Pero, aunque a nosotros, nos interese el “botellón” como manifestación de un problema acústico, molesto e insalubre, no se puede hablar de él sin dejar constancia de que este fenómeno no es un problema exclusivamente de contaminación acústica. La salud física y mental de nuestros jóvenes se ve afectada por estas prácticas de consumo de alcohol y otras drogas y el “botellón” aparece como un fenómeno revelador de algo que está sucediendo a nuestros adolescentes. Un hecho sintomático de la necesidad que sienten, no sólo de llamar la atención de la sociedad sobre sus preocupaciones, sino también de relacionarse y comunicarse con otros jóvenes. No estamos hablando únicamente de un ejercicio inadecuado del ocio que pueda ser encauzado mediante la represión.

La conflictividad de este tipo de actividades a que nos venimos refiriendo, observada por la Institución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana por medio de las numerosas quejas recibidas, nos llevó a iniciar una investigación a fondo de la situación de la contaminación acústica en la que se encontraba nuestra comunidad autónoma. Los resultados de la misma, fueron plasmados en un Informe Especial que lleva por título *Contaminación acústica en las actividades de ocio. Establecimientos con ambientación musical y prácticas de consumo en la vía pública* y del que dimos cuenta a las Cortes Valencianas el pasado año.

A los aspectos más relevantes de esa investigación y sus conclusiones, y les anticipo que las deficiencias detectadas en la puesta en práctica de las competencias administrativas han sido muy altas.

La investigación comenzó con la solicitud de información relevante, por una parte, a una treintena de ayuntamientos de las tres provincias que integran nuestra comunidad autónoma, escogidos en función de ser notable el número de quejas recibidas de los mismos, y, por otra, a las administraciones autonómicas, en concreto, las conserjerías de Territorio y Vivienda, Sanidad, Justicia y Administraciones Públicas.

A los primeros les requerimos que información sobre numerosos aspectos, entre otros, la ubicación de los “botellones”; las denuncias recibidas; los expedientes sancionadores abiertos; las actuaciones de la policía local y dotaciones para hacer frente a estas prácticas; las alternativas de ocio para los jóvenes; la existencia de planes municipales acústicos y sobre drogodependencias; las zonas declaradas acústicamente saturadas; el número de locales con ambientación musical y la posesión de los títulos necesarios para la explotación y funcionamiento de la actividad; las comprobaciones e inspecciones periódicas de seguimiento; las mediciones de sonido; los controles de aforo y de cumplimiento de horarios; a la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas les requerimos información sobre la tutela de controles de aforo, horarios y sanción de los establecimientos, así como su intervención subsidiaria ante la inactividad municipal. A la Consejería de Territorio y Vivienda sobre la elaboración del Plan Acústico de Acción Autónoma, sobre el control de la aprobación de los planes acústicos municipales, sobre las actividades de inspección, de intervención subsidiaria y sobre su actividad sancionadora. A la de Sanidad, sobre actuaciones dirigidas a prevenir el consumo de alcohol y otras drogas, el grado de colaboración y comunicación con los ayuntamientos ante la constatación de estas actitudes.

Sobre el consumo de alcohol en la vía pública, nos sorprendió que, en términos generales, los municipios consultados minimizaran el problema, y consideraran que no es una práctica generalizada sino concreta y localizada. Apreciamos una serie de deficiencias que podríamos sintetizar de la siguiente forma:

Una actividad sancionadora de estas prácticas reducida y nada satisfactoria. La base normativa existe: la ley valenciana establece prohibiciones de venta, dispensación y suministro de alcohol para lo cual se sirve de tres criterios: la edad del consumidor, los grados de la bebida alcohólica y el lugar en que se produce, entre ellos, la vía pública. Sin

embargo, los expedientes sancionadores son escasos, cuando podrían constituir una herramienta útil para el control de estas actividades, aunque no sanadora.

Ausencia de zonas acotadas para estas prácticas.

Una actuación policial escasa y que sólo se produce a instancia de la parte denunciante, casi nunca de oficio, unida a la falta de dotaciones específicas para estas zonas que son cubiertas por el servicio ordinario y por un número reducido de agentes.

Escasez de programas alternativos de ocio juvenil y, en caso de existir, su carácter no es permanente ni está consolidado.

Ausencia casi generalizada de planes municipales en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos (a pesar de la obligatoriedad de los mismos para los ayuntamientos con más de 20.000 habitantes) y de previsiones, en los que existen, sobre la problemática del consumo de alcohol en la vía pública.

Ante estas deficiencias pusimos de manifiesto nuestro parecer, resumido en la idea de que la incoación de expedientes sancionadores es necesaria, sin perjuicio de que vaya acompañada de actuaciones de carácter preventivo y de fomento de ocio alternativo y, precisamente, consideramos que, programas de este tipo, debían verse fomentados, profundizados y desarrollados con convicción y entusiasmo por los Ayuntamientos.

En esta línea, apreciamos que ningún ayuntamiento ni consejería había hecho uso, ni contemplado tampoco en sus protocolos de actuación de la posibilidad, prevista en la ley, de sustituir las sanciones económicas impuestas a menores por medidas de reeducación consistentes en la realización de servicios de interés comunitario y cursos formativos sobre consumo de alcohol y otras drogas. Una medida que entendemos que resulta especialmente interesante.

Entendimos también esencial que se contemplara el problema del consumo de alcohol en la vía pública, en los planes sobre drogodependencias y en las campañas informativas y educativas, porque no puede obviarse el hecho de que este tipo de concentraciones favorecen el inicio y desarrollo del consumo de sustancias adictivas.

A pesar de la negativa de algunos municipios seguimos insistiendo en que el problema existe, que de él derivan graves molestias para los vecinos y efectos perniciosos para la salud pública. La tolerancia municipal que hemos observado no es

admisible bajo ningún concepto y no tenemos inconveniente en manifestar nuestra opinión, de recepción reacia todavía a la jurisprudencia, de que la inactividad administrativa en esta materia puede derivar en responsabilidad patrimonial por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, generando derechos indemnizatorios a favor de los afectados.

Nosotros hemos tenido oportunidad de constatar que, cuando la Administración es rigurosa en su intervención, en la actuación policial y en la tramitación sancionadora oportuna, el problema se palia.

Es cierto que, en ocasiones, lo que se consigue con esa actuación es trasladar el problema a otro lugar alejado del casco urbano y puede estar éste habilitado al efecto como proponen algunas legislaciones, pero el efecto de su traslado puede llevar a los jóvenes a pensar que el “botellón” es sano si se practica en un lugar autorizado y no molesta a los vecinos, y eso no es así. La solución pasa necesariamente por las alternativas de ocio consensuadas con los destinatarios, la educación y la formación sobre el consumo moderado y responsable de alcohol y sobre la erradicación del consumo de otras sustancias adictivas.

Una problemática distinta a la planteada hasta ahora es la de las molestias ocasionadas por los establecimientos públicos con ambientación musical, ya se encuentren aislados o en zonas de especial concentración. A lo largo de casi cinco años de tramitación de expedientes de queja relacionados con este tipo de contaminación acústica podemos señalar los incumplimientos que con mayor frecuencia observamos; al investigar las reclamaciones ciudadanas, determinamos que van indisolublemente unidos a los pesares sufridos por los vecinos.

El funcionamiento de estas actividades que carecen de la oportuna licencia de apertura es un fenómeno bastante común en nuestros municipios. Aun cuando la legislación es clara al respecto y ordena la clausura de la actividad, las situaciones de tolerancia son de uso común y las administraciones se muestran en exceso cautas a la hora de ejercer esa potestad a pesar de nuestras recomendaciones que, no obstante, en un porcentaje satisfactoriamente alto, se ven aceptadas y se procede a su adopción.

También es frecuente la ausencia de otro título, el acta de comprobación favorable. Nos hemos encontrado con supuestos en los que el titular de la actividad lleva años solicitando a la corporación local que proceda a levantarla y sin embargo la actividad continúa desarrollándose. La inexisten-

cia del acta impide el ejercicio de la misma, ocasionando ruidos y vibraciones, ante la pasividad municipal más absoluta.

Especialmente constante ha sido para nosotros la labor de concienciar a las administraciones de que este tipo de títulos no tienen carácter vitalicio ni son transmisibles. Son títulos de trato sucesivo que obligan a la actividad administrativa a hacer un seguimiento de los mismos, a inspeccionar periódicamente el funcionamiento de la actividad para comprobar que no se han producido a posteriori modificaciones no autorizadas o se esté dando el incumplimiento de condiciones previstas en la licencia.

Son también frecuentemente tolerados los incumplimientos en materia de aforo, con el peligro que para la integridad de las personas puede conllevar, así como en materia de horarios de cierre. Con respecto a lo cual consideramos que la actividad sancionadora debe ser especialmente contundente y, en materia de nivel de emisión sonora permitida, que debe llevar a la imposición de medidas correctoras o a la clausura de la actividad.

Cuando hay expediente de infracción, el titular de la actividad suele ser consciente de que, a lo sumo, el ayuntamiento le ordenará corregir el motivo de la infracción pero no le impondrá sanción o, incluso, que a pesar de que la corporación adopte los actos administrativos oportunos no los llevará a efecto.

Somos conscientes de que la carga competencial para los ayuntamientos, en esta materia, es posiblemente excesiva y que la ineficacia administrativa muchas veces está asociada a la escasez de medios. Pero también observamos que grandes ayuntamientos con medios más que suficientes toleran este tipo de comportamientos y otros más pequeños usan la maña y la imaginación y no la fuerza consiguiendo resultados satisfactorios. Tampoco podemos dejar de señalar que esa carga competencial no es un castigo legal para los ayuntamientos; que la ley la asume al prever la intervención subsidiaria de la Consejería de Territorio y Vivienda o de Justicia y administraciones públicas, pero el llamamiento a éstas, que hemos realizado en numerosas resoluciones, para que asuman y ejerzan esas competencias sigue siendo necesario hasta que se convierta en una pauta ordinaria en caso de inactividad municipal.

No obstante, la escasez de medios no siempre es la razón de la ineficacia administrativa. La ley valenciana sobre protección de la contaminación acústica (Ley 7/2002, de 3 de diciembre) pone a disposición de las administraciones implicadas y, sobre todo, de los ayuntamientos, una serie de instru-

mentos que pueden resultar sumamente útiles para solucionar el problema, especialmente en caso de concentración acústica. Esos instrumentos, en ocasiones, son obligatorios, en otras no. Pero lo cierto es que, ni en uno ni en otro caso, esos instrumentos han sido aprobados o utilizados.

Nos referimos a la elaboración de mapas acústicos y aprobación de programas de actuación que permiten conocer el estado acústico del municipio y definir las medidas para corregir las deficiencias observadas; aprobación de los planes acústicos municipales, obligada para los municipios con más de 20.000 habitantes; a los planes zonales, obligatorios para todos aquellos que presenten zonas con fuerte concentración de actividades y establecimientos que generen contaminación acústica; a la incorporación de estudios acústicos a la planificación general urbanística del municipio con la consiguiente limitación de usos y a las declaraciones de “zonas acústicamente saturadas”, una técnica que puede resultar especialmente contundente para minimizar el problema porque puede suponer la suspensión de la concesión de licencias, restricción de tráfico rodado o restricción de horarios.

La situación de los municipios de la Comunidad Valenciana en lo que respecta a la utilización de estos instrumentos, que a veces no es potestativa sino un deber legal, está muy lejos de ser aceptable, en ocasiones intenta desplazar la “culpa” a la consejería respectiva que, casi tres años después de la promulgación de la ley mencionada, todavía no había aprobado el Plan acústico de acción autonómica. Es cierto y el llamamiento a la Consejería de Territorio y Vivienda para que lo haga ha sido una constante en nuestras resoluciones, pero también es cierto que la Ley de 2002 no vincula a la aprobación de este Plan, la utilización de los instrumentos municipales que hemos señalado.

Tengo que finalizar, por tanto, reconociendo que la legislación aplicable en esta materia es suficiente para reducir los problemas de contaminación acústica (siempre mejorable por supuesto), pero mientras no hagamos uso de los instrumentos que nos facilita, difícilmente estaremos legitimados para atribuirle defectos, lagunas o inoperancia. Las administraciones no utilizan -o no lo hacen adecuadamente- las herramientas que nos proporcionan y los ciudadanos quedan expuestos e indefensos ante los incumplimientos señalados.

En nuestras resoluciones hemos recomendado a las administraciones mayor rigor, celeridad y eficacia en la aplicación de las medidas correctoras y sancionadoras que hemos venido defendiendo y les hemos recordado en numerosas ocasiones que el ejercicio adecuado de esas potestades es una

obligación jurídica. Queda mucho por hacer, pero, sin duda, lo primero, es poner un mayor énfasis y una mayor dedicación en el cumplimiento de la función supervisora que compete a la Administración. La labor de formación y concienciación en el civismo y la solidaridad que, posiblemente sería la

medida más eficiente para acabar con la contaminación acústica, tiene todavía mucho camino por recorrer, pero somos todos, administraciones y ciudadanos, los únicos responsables de que no se produzca y los únicos que podemos hacerla llegar a buen puerto.

5.3 LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y LOS DEFENSORES DEL PUEBLO

FERNANDO LUIS DE ANDRÉS ALONSO



- Asesor del Valedor do Pobo de Galicia desde 1996
- Licenciado en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Doctor, años más tarde, en la Universidad de A Coruña.
- Ex abogado del Ilustre Colegio Provincial de Abogados de A Coruña.
- Durante varios años, profesor de Derecho Constitucional en el Colegio Universitario Luis Vives y profesor asociado de Derecho Constitucional en las facultades de Derecho y Sociología de la Universidad de A Coruña.
- Profesor colaborador de la Escuela Gallega de Administración Pública (Xunta de Galicia) y del Centro de Estudios Judiciales y Seguridad Pública (Xunta de Galicia).
- Ex asesor técnico y jurídico en la Secretaría General para la Protección Civil y el Medio Ambiente (Presidencia de la Xunta de Galicia).

I. INTRODUCCIÓN

La contaminación acústica es una problemática a la que las instituciones de los defensores del pueblo hemos dedicado un gran esfuerzo y atención. Se conocen un número importante de quejas por este motivo, y por ello no son infrecuentes los amplios comentarios de los informes anuales dedicados al ruido y sus problemas, o los informes extraordinarios sobre ruido, como los elaborados por el Defensor del Pueblo, el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, o el Valedor do Pobo de Galicia. En concreto, esta última institución realizó ya en 1996 su Informe Extraordinario sobre el ruido (*A contaminación acústica en Galicia*), en un momento en que la situación de desatención al problema era patente. Uno de los resultados más tangibles del mencionado informe extraordinario fue la promulgación de la Ley gallega 7/1997, del 11 de agosto, sobre protección contra la contaminación acústica, que, tal y como señala su preámbulo, tuvo en cuenta la labor desarrollada por el Valedor do Pobo. Esta ley,

si bien no fue una panacea que solucionara todos los graves problemas entonces planteados, sí mejoró el panorama en determinados aspectos, fundamentalmente en lo referente a la clarificación competencial (atribuye la competencia de vigilancia y sanción a los ayuntamientos, auxiliados por la Administración autonómica en casos de carencia de recursos), y en lo relativo a la mejora del régimen sancionador, que anteriormente (el del RAMINP) era de difícil aplicación.

II. LA GRAVEDAD DEL PROBLEMA

El hecho de que existan un gran número de quejas es prueba de que el estado de la cuestión en términos generales es malo o, al menos, manifiestamente mejorable. España es uno de los países más ruidosos del mundo y, aunque en general tenemos la conciencia de que el ruido forma parte de nuestra forma de ser o de nuestra cultura, lo cierto es que las estadísticas dicen que es uno de los pro-

blemas ambientales que más preocupan a los ciudadanos.

Además, de las muchas quejas recibidas y de su conocimiento extraemos la conclusión de que se producen un importante número de irregularidades en este terreno y, lo que es más grave, que las administraciones competentes no actúan de forma adecuada para corregirlas. El número de locales de ocio sin licencia o que funcionan sin ajustarse a la que poseen es muy elevado. Y, aun cuando se cuenta con la licencia adecuada, los casos de inmisiones ruidosas en los domicilios son también numerosos. Con ello vemos que el grado de cumplimiento voluntario de la normativa del sector es muy escaso.

Sin embargo, lo más preocupante es que ante esto la reacción de la Administración suele ser lenta, dubitativa, y, en ocasiones, ni siquiera se da: la Administración sencillamente se desentiende. No suele reaccionar de manera adecuada ante la falta de licencia, ante las solicitudes para que se comprueben las inmisiones, o ante la falta de cumplimiento de las condiciones de la licencia. No es infrecuente que únicamente se requiera la legalización de la actividad, sin iniciar el correspondiente expediente sancionador, a pesar de que es claro que lo comprobado es una infracción administrativa. Además, no siempre se adoptan las medidas cautelares que serían necesarias para hacer cesar con rapidez la situación irregular comprobada.

Cierto es que al ser el grado de cumplimiento voluntario de las normas tan escaso, la labor de la administración se dificulta enormemente, y requiere de un esfuerzo en medios personales y humanos que difícilmente se encuentran a disposición de los ayuntamientos, principales agentes públicos de la lucha contra la contaminación acústica. Sin embargo, la Administración municipal no reacciona adecuadamente para invertir la tendencia y lograr que el cumplimiento voluntario de la normativa se dé con mayor frecuencia. Una de las causas ya la apuntamos: los ayuntamientos no suelen utilizar las medidas sancionadoras en esta materia, sino, a lo sumo, simples medidas de restablecimiento de la legalidad, concediendo además a los titulares de los establecimientos márgenes temporales muy generosos para la legalización de los establecimientos o la corrección de sus deficiencias. Lógicamente, si la única consecuencia que habitualmente tiene ser descubierto en una situación irregular (tipificada como infracción administrativa y además fuertemente sancionable) es, por voluntad de los ayuntamientos, la simple legalización de la actividad al cabo de, por ejemplo, un año, sin que además en ese tiempo se impongan medidas cautelares contra la actividad

irregular, el mensaje que claramente se le envía al sector es de despreocupación; es lo mismo estar bien que mal. A lo sumo, si aparecen los problemas, siempre se podrá iniciar el procedimiento que se debía haber tramitado en primera instancia, sin que entre tanto exista perjuicio para la actividad y su promotor.

III. LA PRETENDIDA FUNCIÓN ARBITRAL DE LAS ADMINISTRACIONES

Los que trabajamos en este tipo de problemas tenemos la impresión de que la Administración tiene muchos reparos a las posibles responsabilidades pecuniarias que se pudieran derivar de una intervención en contra de los establecimientos. Por ello los ayuntamientos frecuentemente aducen una serie de dificultades de diferente orden: falta de medios personales o materiales, de normas habilitadoras para la intervención o sencillamente argumentos infundados o equivocados.

Uno de los argumentos erróneos que utilizan con mayor frecuencia los entes locales consiste en defender que el problema de la contaminación acústica no es más que un conflicto de intereses entre los ciudadanos que quieren ver respetado su descanso, y los empresarios de los establecimientos de ocio, que ejercen su derecho a la propiedad privada y a la libre empresa, ante lo cual el ayuntamiento se sitúa generalmente y de forma voluntaria en una posición (reconocida o no) de árbitro de equidad, con lo que se pretende llegar a soluciones intermedias y a veces completamente extrajurídicas. Sin embargo, esto es manifiestamente incorrecto. El conflicto que se conoce tiene un carácter eminentemente jurídico, puesto que existe todo un sector del ordenamiento dedicado a la materia y suficientemente clarificador de los supuestos de hecho regulados y sus consecuencias jurídicas. Por tanto, la labor de las administraciones competentes debe consistir en la aplicación del ordenamiento sin perjuicio de otras labores de promoción que voluntariamente deseen realizar, pero siempre sin desconocer que, en primera instancia, la cuestión debe haberse resuelto de acuerdo con lo legalmente previsto.

Lo que sí hay entonces es un *conflicto de derechos*; los de los vecinos (derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario –art. 18.1 y 2 C.E.–; derecho a la vida e integridad física y moral –art. 15 C.E.–; derecho al medio ambiente adecuado y a protección de la calidad de vida –art. 45 C.E.–; derecho a la protección de la salud –art. 43 C.E.–); y los de los empresarios (derechos a la propiedad privada –art. 33 C.E.; y derecho al ejercicio de la

libre empresa –art. 38 C.E.–). Pero este conflicto se resuelve sin duda a favor de los primeros. La sentencia del Tribunal Supremo de 20-09-1994 señala que los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa se encuentran normalmente condicionados por otros derechos constitucionales. También la sentencia del Tribunal Constitucional 66/1991 señala la limitación del derecho de propiedad.

IV. LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA DE LAS ACTIVIDADES DE OCIO

Existen muchas fuentes de ruido, pero sin duda la que genera más inquietud y quejas la que proviene o está relacionada con el ocio, tanto el desarrollado en el interior de locales como el que se disfruta en la vía pública. Estos ruidos se perciben como perfectamente evitables si se diera una correcta actuación de los promotores de las actividades y, en su caso, una adecuada gestión o vigilancia de los poderes públicos. Esta circunstancia, la *evitabilidad* del ruido soportado, supone un factor subjetivo de agravamiento del problema para quien lo sufre. Lo apreciamos con claridad en el caso de los ruidos que tienen su origen en malas condiciones de los locales de ocio o en aglomeraciones nocturnas de ciudadanos. Si no se aplica una política eficaz para promover su corrección, el perjuicio no se limita a la contaminación acústica en sí misma considerada, sino que a ella se unirá con el tiempo un grado importante de frustración y ansiedad en la víctima que contempla con cierta sensación de impotencia e incomprensión como su problema no se aborda con el rigor que merece.

Los focos de contaminación acústica son muy variados: infraestructuras de transportes, fábricas o tráfico rodado. Pero lo cierto es que la percepción ciudadana es que algunos de estos focos se encuentran indisolublemente asociados a nuestra *forma de vida*, con un mayor grado de tolerancia por los ciudadanos. Con ello no quiere decirse que estos hayan renunciado a una mejoría de su calidad de vida en este terreno, pero sí que conocen y aceptan que el tratamiento del problema es complejo y requiere de medidas a largo plazo. Generalmente se considera que la labor por desarrollar se centra más en la aplicación de las medidas precisas para que el problema no vaya a más o, en el mejor de los casos, para que el problema se palie en alguna medida. Esta es la causa por la que las víctimas del ruido suelen ver con mayor preocupación los ruidos considerados *evitables*, identificándolos con situaciones de fácil solución a corto plazo, esto es, los ruidos relacionados con el uso inadecuado del ocio. Estos *ruidos evitables* (a corto plazo y con medidas relativamente sencillas) son

fuentes de graves situaciones de angustia, deterioro de la calidad de vida, y, en ocasiones, de perjuicio para la salud.

En esta clasificación (ruidos evitables) destacan los generados por los locales de ocio y, en general, los provocados por la ciudadanía en momentos de ocio. Esta modalidad de contaminación acústica se ha desarrollado extraordinariamente debido al crecimiento que ha experimentado en los últimos tiempos el sector del ocio nocturno, y también por la generalización de formas de esparcimiento y de ocio fuera de los locales. La denominada *movida nocturna* ha pasado a formar parte del paisaje urbano de la práctica totalidad de nuestras ciudades, e incluso de los pueblos. Se ha hecho frecuente el consumo de alcohol en la vía pública hasta altas horas de la madrugada, ya sea en el exterior de los locales que expenden las correspondientes consumiciones (locales que además tienden a permanecer agrupados en determinadas zonas de los núcleos urbanos), ya sea en zonas en las que se consume el alcohol previamente adquirido.

La extraordinaria expansión de esta forma de esparcimiento viene asociada a la nueva caracterización de la sociedad como sociedad del ocio. Cuando se hace habitual que el tiempo de ocio se dedique a frecuentar lo que comúnmente conocemos como la *movida nocturna*, parece claro que lo que denominamos como sociedad del ocio resulta ser una manifestación más de la *sociedad de consumo*. Además, la diversión nocturna se asocia a lo que conocemos como *cultura de la trasgresión*. Es en el ambiente nocturno en el que las relaciones entre las diferentes personas tienden a ser más permisivas o relajadas. La legalidad pasa a un segundo plano desde el momento en que la exigencia de su cumplimiento resulta mucho más complicada.

V. EL CONSUMO DE ALCOHOL EN LA VÍA PÚBLICA O BOTELLÓN

Parece evidente que los problemas que se relacionan con el fenómeno conocido como *botellón* van más allá de la contaminación acústica. Se unen problemas como la prevención del consumo abusivo de alcohol, la protección de los menores contra esta posibilidad, o problemas de orden público, salubridad de la vía pública o vandalismo. Prueba de que se trata de un problema que sobrepasa el concreto tema de la contaminación acústica es que allí donde se ha llegado a prohibir en términos absolutos el consumo de alcohol en la vía pública se ha hecho por medio de leyes de prevención y tratamiento de las drogodependencias. Sin

embargo, es evidente que el *botellón* genera contaminación acústica, y que sus efectos en este ámbito son muy negativos.

En cualquier caso, son muchas las prevenciones que en relación con esta materia muestran las diferentes administraciones y, especialmente, los ayuntamientos, que ordinariamente disculpan su falta de intervención aludiendo que se trata de un *problema de educación*, que no cuentan con medios suficientes u otros argumentos de diferente tipo.

El carácter multisectorial y las grandes dificultades de este concreto problema son una evidencia. Sin embargo, uno de los argumentos más frecuentes para eludir una intervención eficaz en este tema no parece razonable. Los ayuntamientos suelen decir que no encuentran una habilitación legal suficiente para intervenir, o, sencillamente, que existe un supuesto *vacío legal*. Lógicamente esta disculpa ya no es de recibo en las comunidades donde se ha prohibido esta práctica. Leyes de este tipo existen ya en Madrid, Castilla y León, Canarias, Cantabria o la Comunidad Valenciana. Pero tampoco parece una disculpa creíble en muchas otras comunidades donde, con una u otra fórmula, se han promulgado normas que de una manera menos directa buscan dar solución a los *botellones*, o al menos a su incidencia acústica. En Galicia, por ejemplo, el Decreto 320/2002, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento que establece las ordenanzas tipo sobre protección contra la contaminación acústica, estableció la *conducta cívica normal* como parámetro de comportamiento singular o colectivo. La Ley catalana 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, señala que los comportamientos ciudadanos no pueden sobrepasar los valores límite que ella misma establece.

Más recientemente, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, regula la potestad municipal para abordar el problema de los ruidos generados por la acumulación de personas en la calle para consumir alcohol en horario nocturno, y por ello habilita a los ayuntamientos para que, mediante sus ordenanzas tipifiquen infracciones relativas al ruido procedente de los usuarios de la vía pública. Así, la nueva Ley del ruido, por un lado, deja constancia de que esta cuestión queda en manos de lo que decidan individualmente cada uno de los ayuntamientos por medio de sus respectivas ordenanzas y, al tiempo, habilita a estos para que puedan regular la cuestión y, de este modo, abordar sin objeciones de orden legal los importantes problemas relacionados con la contaminación acústica provocados por la denominada *movida*. Se abre paso a la creación de un instrumento eficaz que evite sus efectos perniciosos, pero sólo cuando el ayuntamiento de que se trate opte por hacer uso

de la habilitación y, sobre todo, se preocupe de aplicarla diligentemente.

Por el contrario, parece haber quedado en el olvido el borrador de ley estatal denominada *antibotellón*, que promovió el anterior Gobierno, de la misma manera que a nivel autonómico parece haber quedado en el olvido la reforma de la ley gallega de drogas, que pretendía prohibir el *botellón*.

En cualquier caso, como ya se ha dicho, la única conclusión que parece desprenderse del actual panorama legal es que no resulta convincente que los ayuntamientos sigan excusando su falta de intervención en contra del ruido generado por el consumo de alcohol en la calle en una supuesta falta de habilitación legal para ello.

VI. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA LEY 37/2003, DEL RUIDO

La referencia a la apremiante necesidad de promulgar una o diferentes leyes generales (estatal o autonómicas) del ruido ha sido una constante en la actividad de los diferentes *Defensores del Pueblo*. Lo negativo de esta carencia era un diagnóstico compartido que todas las instituciones subrayaron con ocasión de las *IX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo* (Alicante, 1994). Así, se señaló que “los defensores del pueblo consideramos que es precisa y urgente una regulación específica de la problemática del ruido, y desarrollamos mediante ley el derecho que corresponde a los ciudadanos de vivir sin sufrir agresiones sonoras. Esta Ley deberá “positivar”, como efectivo derecho subjetivo de los ciudadanos, el de exigir el silencio y la tranquilidad que les corresponde (...)”. Cinco años después, en las *XIV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo* (Zaragoza, 1999), todas las instituciones recordaron que aún estaba pendiente la necesidad perentoria de llenar el vacío legal existente con la promulgación de una ley general de control del ruido y las vibraciones.

La situación cambió con la aprobación de la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. Esta directiva obligaba a los estados miembros a transponer su contenido antes del 18 de julio de 2004, cosa que en España se hizo por medio de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido.

El primer comentario que merece este texto legal es claramente elogioso. La nueva directiva, y, por tanto, también la ley española, son normas ciertamente exigentes. Su aplicación resultará complicada y muy costosa, pero los resultados serán, si

finalmente se cumple con rigor, francamente positivos.

Sin embargo, en la Ley 37/2003 destacan también algunas carencias que resultan muy significativas, en especial si tenemos presente el panorama que venimos exponiendo. En este sentido destaca la ausencia de una regulación específica del grave problema de la denominada *movida*. Resulta llamativo que, en una ley que pretende abordar el ruido con carácter general, no se haya incorporado una ordenación específica acerca de la contaminación acústica relacionada con esta realidad social: la presencia de personas en calle con ánimo de diversión a altas horas de la madrugada, esto es, la contaminación acústica procedente de la *movida*. Resulta evidente que esta cuestión se eludió para dejarla en manos de los ayuntamientos, aunque sin proporcionar la más mínima condición sustantiva sobre ello.

La justificación que motivó la exclusión de esta importante causa de contaminación acústica, además de la dificultad intrínseca del problema, parece encontrarse en la definición comunitaria del ámbito de la norma. Efectivamente, la directiva sobre evaluación y gestión del ruido ambiental excluye expresamente los ruidos denominados vecinales. Sin embargo, la interpretación amplia de los ruidos vecinales que finalmente se plasmó en la ley española no parece la adecuada, puesto que lo que el legislador comunitario pretendía era dejar fuera del alcance los ruidos generados en el ámbito civil: los provenientes de las viviendas, no así los que se producen por concentraciones masivas y nocturnas con ánimo de diversión.

La verdadera razón de esta inexplicable exclusión posiblemente se encuentre en que el legislador se limitó a cumplir con su obligación de trasponer la correspondiente directiva europea, que no incluyó esta materia en su seno y la dejó en manos de los estados miembros que sufrieran este concreto problema. Efectivamente, la Directiva es una norma de *promoción o mejora ambiental*, y, por ello, parte de un presupuesto que en nuestro caso no se cumple: que los problemas más primarios de contaminación acústica, como el que venimos tratando, los hemos resuelto ya, o estamos en vías de resolverlo. Sin embargo, hemos visto cómo en nuestro caso no sólo no se han resuelto, sino que se sitúan en el primer plano de las preocupaciones ambientales que afectan a los ciudadanos, como demuestra la proliferación de quejas recibidas en las diferentes instituciones por este motivo. En el caso de España resulta evidente que se trata de una de las fuentes de contaminación acústica más significativas. Sobre todo se trata de la fuente de contaminación acústica que mayor grado de alteración causa en las personas que la sufren, que consideran que se

trata de un problema perfectamente evitable mediante el ejercicio mínimamente diligente de las responsabilidades de la Administración. Los afectados constatan una y otra vez que si el problema no se resuelve es por la absoluta falta de voluntad de las autoridades responsables.

Tampoco se hace una referencia específica a los problemas relativos al control de las actividades tradicionalmente denominadas clasificadas (las afectadas por el reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, -o RAMINP), aunque en este caso al menos podemos pensar que la contaminación proveniente de las mismas puede encajar en las formas generales de diagnóstico y tratamiento previstas en la Ley.

Así pues, no acaba de comprenderse como en España se pudo trasponer la Directiva, una norma extraordinariamente exigente, como se ha dicho, sin al tiempo prever una regulación adecuada del nivel más básico de la contaminación acústica. En lugar de aprovechar la ocasión para hacer una verdadera ley general contra el ruido y abordar en ella todos sus aspectos, lo que realmente se hizo fue cumplir con la obligación señalada, con muy escasas añadiduras.

La ausencia de una decidida prohibición de comportamientos que individual o colectivamente comporten molestias que los ciudadanos no tienen obligación de soportar en horario nocturno puede resultar muy perjudicial. Ni tan siquiera es preciso llegar a la prohibición absoluta del consumo de alcohol en la calle, como algunas comunidades han considerado, aunque no cabe duda de que a los efectos que comentamos, esta solución es el camino más directo para la erradicación del *botellón* y del resto de formas de consumo en la calle. En cualquier caso, sí resulta imprescindible un precepto claro que evite los efectos más perniciosos de las frecuentes aglomeraciones nocturnas en zonas residenciales. Por el contrario, la ley optó por dejar las eventuales regulaciones en manos de los ayuntamientos, con lo que previsiblemente de nuevo se reproducirán las dudas de estos para abordar eficazmente un grave problema para el que todavía no se ha previsto solución a corto plazo.

Por tanto, dentro de poco podemos encontrarnos con la llamativa paradoja de que la Administración (todos los ciudadanos) y los agentes privados se vean en la necesidad de invertir cantidades ingentes de dinero para dar efectividad a las disposiciones de la nueva Ley del ruido, y, sin embargo, no se aborde el factor de ruido que genera mayores perjuicios como el ocasionado por la denominada *movida*, que no requiere inversión de ningún tipo, sino únicamente voluntad por parte de los respon-

sables públicos de la materia. Así, se ejecutarán importantes proyectos para mejorar los firmes de las carreteras, para insonorizar las zonas residenciales próximas a los aeropuertos, para construir pantallas acústicas cerca de las grandes infraestructuras de comunicaciones, entre otras cuestiones; y la inversión para acceder a las mejores tecnologías acústicas (mediante compra o inversión en I+D) será, si se cumplen las previsiones legales, muy cuantiosa. Pero el fenómeno de la *movida* aún no parece contar con una previsión normativa que permita divisar una solución definitiva a los problemas de grave contaminación acústica que genera, a pesar de que esta solución apenas supondría coste (económico) alguno.

VII. LOS AVANCES JURISPRUDENCIALES EN LA LUCHA CONTRA EL RUIDO

Desde hace algún tiempo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha venido consolidando una novedosa línea jurisprudencial en la que se predica que las inmisiones ilegítimas y perjudiciales en el domicilio de las personas como consecuencia de una actividad contaminante conculcan el derecho al respeto a la vida privada y familiar en el ámbito domiciliario. Este derecho fundamental se encuentra recogido en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en concreto en su artículo 8, que señala que *“toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y correspondencia”* (párrafo 1). Expresamente se descartan las injerencias de las autoridades públicas en el ejercicio de este derecho, salvo las que se encuentren previstas *“por la ley y constituyan una medida que en una sociedad democrática, sea necesaria (...) para el bienestar económico del país.”* (párrafo 2).

Diferentes sentencias han contribuido a fijar esta novedosa y progresiva línea jurisprudencial. Entre ellas cabe destacar el *caso Powell y Rayner contra el Reino Unido*, por los ruidos generados por el aeropuerto de Heathrow, en Londres; el *caso López Ostra contra España*, por la inadecuada ubicación y funcionamiento de una estación depuradora de aguas residuales el Lorca (Murcia); el *caso Guerra y otra contra Italia*, por los graves perjuicios ocasionados por la presencia de una fábrica química en Manfredonia (Italia); o el *caso Hatton y otros contra el Reino Unido*, de nuevo por consecuencias perjudiciales del ruido que sufren los habitantes de los núcleos cercanos al aeropuerto de Heathrow.

A estas importantes sentencias del TEDH se ha de sumar otra a la que podemos atribuir también una considerable relevancia. La última sentencia del TEDH sobre ruidos, de 16 de noviembre de 2004

(*caso Moreno Gómez contra España*) supone un paso más en el progresivo avance que observamos en esta materia, al entrar de lleno en el terreno de la prueba exigible en supuestos de contaminación acústica. Concluye condenando a España por la pasividad de la Administración y los tribunales que conocieron el caso ante el *jaleo nocturno* del que era víctima la demandante en su vivienda de Valencia. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana había rechazado su reclamación contra el Ayuntamiento de Valencia, por lo que para agotar las vías estatales había que promover el correspondiente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional que denegó el amparo al entender que no se había probado la existencia de una relación directa entre el ruido del lugar y el daño alegado. Sin embargo, la presencia de ruido desproporcionado había sido objeto de un reconocimiento oficial, puesto que el ente local había declarado la zona como *saturada de ruidos*, pero sin embargo se había tolerado el incumplimiento de la reglamentación al respecto. Por ello, la sentencia del TEDH reconoce como innegable el escándalo nocturno en la zona, por lo que en esas condiciones no considera necesario *“exigir, como lo hicieron las jurisdicciones españolas, que alguien que vive en una zona acústica saturada pruebe lo que ya es conocido y oficial por la autoridad municipal”*. Al respecto recuerda su propia jurisprudencia según la cual la Convención apunta a proteger unos *“derechos concretos y efectivos”*, y no *“teóricos o ilusorios”*.

El criterio del TEDH, trasladado al derecho interno, supuso un cambio verdaderamente significativo en el enfoque constitucional del problema de los ruidos. Desde hace tiempo las actuaciones tanto de las administraciones como, sobre todo, de los órganos jurisdiccionales y del Tribunal Constitucional se ven claramente influidas por el criterio expresado, aunque todavía observamos ciertas carencias, como hemos podido comprobar mediante la reciente sentencia del TEDH en el *caso Moreno Gómez contra España*. Esta nueva realidad jurisprudencial permitió que la cuestión pudiera ser abordada desde una perspectiva más exigente y además por las vías procesales señaladas en el artículo 53 de la Constitución, lo que entre otras cosas supone que los problemas relacionados con la contaminación acústica puedan conocerse en el Tribunal Constitucional por medio del correspondiente recurso de amparo.

La sentencia más significativa en este orden es la 119/2001 del Tribunal Constitucional, que, analizando una posible vulneración de los derechos a la vida y la integridad física y moral (artículo 15 CE) y a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario (artículo 18. 1 y 2 CE), describe las negativas repercusiones que el ruido puede tener en esos derechos. El TC reconoció la potencial apli-

cación de los preceptos que garantizan de derechos fundamentales para articular la defensa ante agresiones contra el medio ambiente, que anteriormente sólo perjudicaban derechos de otra naturaleza –principios rectores de la política social y económica–, como los consagrados en los artículos 43 o 45 CE. Con respecto al derecho recogido en el artículo 18 CE señalaba que *“una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida”*. Sin embargo, después de establecer las premisas vistas, el TC concluyó que la actora (Gómez Moreno) no había acreditado la intensidad requerida desde el momento en que no había aportado prueba suficiente relativa a la intensidad del ruido, como tampoco había acreditado que sus problemas de salud se derivaran del ruido, conclusión que, como vimos, dio lugar a la corrección del TEDH en la sentencia del caso *Moreno Gómez contra España*. La propia STC se preocupaba de señalar que pretendía recoger la línea jurisprudencial ya consolidada en el TEDH, aunque en el caso concreto se considerara que no se podía otorgar el amparo solicitado por problemas de prueba.

También resultan significativos los anteriores cambios jurisprudenciales en el ámbito penal. El derecho penal resulta la última ratio en el tratamiento de los conflictos jurídicos, por lo que el hecho de que se estén produciendo condenas que afectan tanto a empresarios de locales nocturnos como a responsables de las administraciones públicas nos da una idea clara de la trascendencia que la sociedad otorga a la preservación de la tranquilidad para verse libre de las más graves agresiones acústicas.

La vía penal para la persecución de los ruidos se concreta de forma expresa con la aprobación del Código Penal de 1995 que incluye el ruido entre los actos de contaminación que pueden dar lugar al denominado delito ecológico. Aunque los ruidos podrían encajar en la anterior definición del tipo, su nueva redacción pasa a mencionarlos expresamente junto a conductas tales como la provocación o realización de vertidos, emisiones u otras formas de contaminación. En efecto, el artículo 325 del Código Penal de 1995 señala que *“será castigado con las penas de prisión de seis meses a cuatro años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente,*

provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso, en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior.”

La primera condena de este tipo se produce por la sentencia del Tribunal Supremo (TS) de 24 de febrero de 2003. En ella se condenaba al responsable de una sala de fiestas de Palencia que contaba con una licencia en la que se establecía que por encontrarse el local en un edificio privado residencial, *“en ningún momento se podían transmitir más de 30 decibelios a las viviendas y locales colindantes”*. Sin embargo, el local funcionó de una forma que se hacía sentir en las viviendas. El Ayuntamiento de Palencia comprobó que el local seguía careciendo de limitador sonoro, a pesar de los 4 requerimientos que reclamaban su instalación, pero la única reacción municipal fue realizar otro requerimiento. Más adelante incoa un expediente sancionador por incumplir el requerimiento y por la ausencia de acta de puesta en funcionamiento, que finalmente concedió. Sin embargo, el dueño del establecimiento cambió la instalación musical sin la aprobación del ente local. Además, las mediciones realizadas confirmaban que se sobrepasaban los niveles permitidos. La sentencia de instancia condena al responsable de la sala como autor de un delito contra el medio ambiente a la pena de dos años y tres meses de prisión y una multa de 20 meses, así como al pago de una indemnización para los perjudicados, lo que finalmente confirma la sentencia del TS.

En la misma línea que la comentada sentencia del TS, recientemente el Juzgado de lo Penal de Tortosa condenó a dos años y tres meses de prisión a las dos personas responsables de un bar musical por la contaminación acústica provocada. Además se decreta la clausura del establecimiento durante dos años y la condena incluye la inhabilitación para regentar locales de ocio a los dos responsables por el tiempo de la condena, y el pago de una multa diaria de 6 euros durante 16 meses y de una indemnización de 6.000 euros. Las denuncias de los afectados a la policía local se remontaban a 1999, y en ellas hacían constar el exceso de ruido que transmitía el bar musical los fines de semana, vísperas y festivos. El local superaba reiteradamente los 30 decibelios permitidos por la normativa, tal y como reflejaban las más de 30 mediciones realizadas por los agentes locales, por un perito y por un laboratorio especializado en este tipo de mediciones y reconocido como entidad

colaboradora de *Generalitat*. El ruido les impedía dormir con tranquilidad durante los últimos cinco años, provocándoles trastornos de salud.

Pero las condenas por esta causa no se limitan a los promotores de establecimientos ruidosos, sino que también afectan a responsables de las administraciones actuantes. Este es el caso del anterior alcalde de Villanueva del Fresno que resultó condenado por prevaricación medioambiental a un año de cárcel e inhabilitación durante ese tiempo para el ejercicio del cargo de concejal que entonces desempeñaba, al permitir el funcionamiento de un bar a pesar de las denuncias y de que las mediciones de ruido acreditaban que la situación era insostenible. También debía indemnizar a la familia perjudicada por el ruido con 6.000 euros. El Juzgado de lo Penal número 1 de Badajoz condenó también a dos años de prisión y a una multa a la propietaria del local por un delito contra el medio ambiente, al tiempo que establecía la clausura del bar hasta que se realizara su insonorización. El alcalde permitía el funcionamiento irregular del local por medio de *licencias provisionales de apertura* que él mismo firmaba y que no pasaban ni por la comisión de gobierno ni por el pleno, dada su ilegalidad, y eso a pesar de tener el *“especial deber de cumplir con el mandato constitucional y legal de preservar el medio ambiente contra sus agresiones en cualquiera de sus manifestaciones, máxime si hay una afectación de la salud de las personas”*. A pesar de la presentación de hasta doce denuncias y de que se hicieran mediciones oficiales que demostraban que los ruidos eran superiores a los permitidos, el negocio continuó abierto debido a que el alcalde renovaba de manera personal y sin conocimiento de ningún órgano municipal la supuesta licencia provisional. La sentencia señala que *“no cabe duda de que resulta más grave la conducta del alcalde, toda vez que el café-bar funcionaba precisamente al amparo del otorgamiento de las licencias provisionales”*, y porque era *“conocedor de la situación ruidosa del café-bar, al margen de cualquier normativa vigente”*; y explica que si la pena que se le impone es menor que la que se aplica a quien gestionaba el bar se debe a que el ordenamiento prohíbe imponer una pena mayor de la solicitada –el fiscal pedía el año al que fue condenado–. Señala también que el ruido afectó a derechos tan elementales como la salud, la integridad psíquica y el desarrollo de la vida familiar de los afectados.

Además, en el ámbito contencioso administrativo resultan frecuentes las condenas a las administraciones públicas por el incumplimiento de sus deberes en esta materia. La sentencia de 10 de mayo de 2004 del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Comunidad Valenciana obligó a cerrar un bar que utilizaba música en su actividad sin tener licencia para ello. El TSJ deja sin efecto la

licencia municipal concedida para cafetería porque el local en realidad funcionaba como un pub, esto es, con ambientación musical. La sentencia señala que en el local *“está instalado un equipo musical que constituye un sistema de ambientación musical no contemplado en el proyecto de actividad ni autorizado por el tipo de actividad y, pese a ello, el ente local concedió la licencia”*. Posteriormente requirió al propietario para que adecuase el local a lo habilitado en la licencia, cosa que no hizo. Por su parte, la sentencia de 27 de diciembre del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 2 de Barcelona condena al Ayuntamiento de Castelldefels por vulnerar los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario al no actuar sus competencias en materia de protección del medio ambiente. En concreto permitió la actuación de locales con ambientación musical sin el debido control administrativo. La sentencia de 10 de junio del juzgado de lo contencioso-administrativo número 1 de Barcelona condena al Ayuntamiento de Barcelona por idéntico motivo, destacando que se vulneraron los derechos fundamentales a la salud, la intimidad y la inviolabilidad del domicilio, y ello al conocer el caso de un bar que contaba con licencia de simple bar y, sin embargo, funcionaba como bar musical. La sentencia de 18 de febrero, dictada por el juzgado de lo contencioso-administrativo número 9 de Barcelona, condenó al Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat también por vulneración de derechos fundamentales por no actuar sus competencias de protección del medio ambiente en relación con la climatización de determinadas industrias, sentencia confirmada por el TSJ de Cataluña el 2 de noviembre. Por su parte, la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo número 1 de Lleida condena al Ayuntamiento de Bellcaire d’Urgell también por vulnerar el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, y ello por no actuar sus competencias y limitarse a solicitar informes de otros organismos. La sentencia de 30 de diciembre del juzgado de lo contencioso-administrativo número 2 de Santander anula las licencias de los bares de una zona de la ciudad después de la impugnación de una asociación de vecinos.

Cabe destacar también lo señalado en la sentencia de 13 de enero del juzgado de lo contencioso-administrativo número 2 de Santander. En ella se establece que la instalación musical es un elemento definidor de la categoría de la actividad, distinta de la de simple bar. Se trata de un elemento que, entre otros, permite diferenciar los bares de los bares especiales, por lo que la instalación de un aparato de música implica un cambio de la naturaleza de la actividad que requiere una licencia nueva y distinta, y no se trata de una mera ampliación de la preexistente.

Por último, en materia civil un juzgado de primera instancia de Santiago de Compostela falló a favor de los vecinos de una actividad que venía ocasionando considerables molestias, por lo que condenó al propietario del local al pago de una indemnización de 11.092,68 euros. Destaca la sentencia que el ruido que padecían impedía el descanso y en algún caso derivó en un síndrome ansioso, con trastornos del sueño, zumbidos, falta de concentración o desorientación. El caso había sido tratado por el *Valedor do Pobo*, y por medio del correspondiente expediente se consiguió que el Ayuntamiento de Santiago corrigiera la forma de funcionar del establecimiento, aunque esta circunstancia no es óbice para que desde la óptica civil se obligara a indemnizar los daños y perjuicios ya producidos a los afectados, como así sucedió.

VIII. CONCLUSIONES

Aun a pesar de los evidentes avances que se constatan en la concienciación de las administraciones en orden a mejorar el trabajo que desarrollan en la lucha contra la contaminación acústica, en gran parte propiciados por la intervención de juzgados y tribunales y también de los *defensores del pueblo*, lo cierto es que la situación sigue apareciendo ante nosotros como *manifiestamente mejorable*. La ingente proliferación de quejas, denuncias, demandas y recursos contencioso-administrativos por problemas de ruidos y, sobre todo, la frecuencia con la que las instancias supervisoras desautorizan la labor desarrollada por las administraciones, pone de relieve lo mucho que queda por hacer para garantizar plenamente el derecho de todos a una vida saludable y sin inmisiones ruidosas desproporcionadas.

A pesar de que la responsabilidad en esta materia recae sin duda en la Administración, y fundamentalmente en la municipal, la percepción más común es que los ayuntamientos no ejercen ade-

cuadamente las competencias y funciones que el ordenamiento jurídico les atribuye para la lucha contra la contaminación acústica. Prueba de ello es la gran cantidad de actuaciones inadecuadas de ayuntamientos que se describen en los informes de los *defensores del pueblo*.

Un avance especialmente significativo se produce desde el momento en que los diferentes órganos jurisdiccionales coinciden en considerar las agresiones por ruidos como vulneraciones de verdaderos *derechos fundamentales*, o derechos de *primera generación*, como el derecho a la integridad física y moral o el derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario. Además, es de esperar que se siga avanzando en esta línea, y así, por ejemplo, la sentencia del TEDH en el caso *Moreno Gómez contra España* produzca el efecto de modificar los criterios establecidos hasta la fecha en los diferentes operadores jurídicos en cuanto a la necesidad de probar en esta materia, de tal forma que la exigencia de prueba de los nexos causales y de los daños ocasionados no sea tan estricta que llegue a anular o dificultar desproporcionadamente las justas reclamaciones de los ciudadanos afectados.

Pero la preservación de los derechos fundamentales afectados no será una realidad mientras continúen produciéndose de forma sistemática situaciones en las que se vean injustamente perjudicados por un nivel de contaminación acústica inaceptable y perfectamente evitable. Especialmente ardua parece la tarea de reconducir u ordenar los ruidos generados por la llamada *movida nocturna*, esto es, por el consumo de alcohol en las calles de zonas residenciales hasta altas horas de la madrugada. Lo cierto es que los fines de semana, noche tras noche se siguen produciendo concentraciones de personas bajo las viviendas de ciudadanos que contemplan con desesperación la pasividad de las administraciones responsables de poner coto a esta práctica.

CLAUSURA

DISCURSO DE CLAUSURA

RAFAEL RIBÓ MASSÓ

Gracias presidente, y gracias a todos los asistentes en este día y medio de jornadas, muy especialmente a los síndics locales y a toda su gente; evidentemente a todos los que habéis acompañado a los defensores de todo el Estado Español; al Parlamento de Cataluña, por habernos acogido en esta casa; a los ponentes a quienes felicito por el nivel, la calidad y el interés de sus exposiciones y, permítanme también que agradezca a todo el equipo del Síndic de Greuges, tiene mucho mérito la realización de estas jornadas.

Dicen los castellanos que “el roce hace el cariño”. Pues sí, estoy convencido de que sin ningún tipo de formalismo, queridas y queridos colegas, hemos tenido una oportunidad de hablar, de discutir, de reflexionar sobre nuestro trabajo, sobre nuestros retos, pero que más allá de ello el contacto permanente –que tenemos normalmente por teléfono, por mail, pero estos dos días personalmente- va a hacer a las instituciones aún más fuertes y eficaces, más útiles a las personas, y nos va a aproximar a todos nosotros.

Hemos tratado cinco temas importantes. Yo creo que hemos acertado en la selección. Son temas que piden una respuesta social contundente. Se han tratado, a un gran nivel. Ha habido un gran interés de seguimiento de estos temas, por lo que se ha comentado y ha sido muy positiva la fórmula del ponente y de los relatores defensores sobre las realidades sociales. Pero yo creo que hemos de ir más allá. No me digáis que esto es el estilo Ribó, pero yo pido ir más allá. Hemos de hacer más.

Tenemos retos muy grandes. No quiero que nos los carguemos todos a las espaldas, pero hay

algunos muy grandes: las empresas privadas que dan servicios que afectan a los derechos esenciales; la coordinación en lo que a inmigración se refiere; las dinámicas de exclusión que se han explicado muy bien; o lo que significa el cambio cultural que hemos de ayudar a que se produzca de cara a las personas mayores o el derecho a la intimidad y el descanso de los vecinos del que hace poco hablábamos.

Creo que, sobre todo esto, iremos creando una doctrina común, entre todos los defensores. Iremos adquiriendo capacidad para abordar estos nuevos retos y, sobre todo, si continuamos dando prioridad a los derechos sociales, iremos en primera fila, como el que más – no más que nadie-, reclamando que se universalicen estos derechos sociales, que no dependan de los recursos financieros y que se hagan políticas públicas a partir de esta universalización. Creo que estamos todos dispuestos a hacerlo -yo el primero- siendo muy cuidadosos con el ruido, no haciendo mucho ruido. Somos instituciones que no hemos de hacer mucho ruido, pero hemos de ser muy eficaces, con mucha dedicación, con mucha sensibilidad, pero a un mayor ritmo. Pido excusas si las jornadas han sido un poco apretadas en cuanto a ritmo. Maria Bethânia nos dio una lección de ritmo que era conmovedor y al mismo tiempo “movedor”. Además tenía la oportunidad de brindarnos unas piezas de enorme romanticismo y sensibilidad, donde la voz y la música llegaban muy adentro. Y cojo de ella, para acabar, esto: l’Ofício de viver i falar de amor, no a Itapuã, sino entre los defensores autonómicos.

DISCURSO DE CLAUSURA

ERNEST BENACH PASCUAL



- Presidente del Parlamento de Cataluña desde el 5 de diciembre de 2003.
- Presidente de las Comisiones de Reglamento, de Gobierno Interior y de la Comisión de Control Parlamentario de los Créditos Destinados a Gastos Reservados de la Administración de la Generalitat.
- Participante, en el año 1979, en la fundación de “Nacionalistes d’Esquerra” y miembro de Esquerra Republicana de Catalunya desde 1987.
- Concejal en el Ayuntamiento de Reus desde 1987 hasta el 2001.
- Diputado al Parlamento de Cataluña desde 1992.
- Secretario segundo de la Mesa del Parlamento de Cataluña en la VI Legislatura y parte de la V, durante la cual presidió la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Presidente de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) durante el año 2005.

En primer lugar y como presidente del Parlamento, querría decirles que nos complace especialmente que este Palacio, la sede del poder legislativo catalán, haya sido el escenario de este interesante encuentro que ustedes han hecho, enmarcado en estos veinte años de celebración de la Ley del Síndic de Greuges de Catalunya. Confío en que se habrán sentido bien acogidos y acogidas durante estos días.

Como ya se sabe, la figura del Síndic, ombudsman, el Defensor del Pueblo, el Ararteko, el Valedor do Pobo, Diputado Común o el Procurador del Común, etcétera, es una figura histórica de la cual en la Corona de Aragón tenemos constancia ya en el siglo XIII y que renace con fuerza entre nosotros hace poco más de veinte años. Esto es el pasado y el presente, pero lo más importante es el futuro. Cada vez resulta más imprescindible, más necesaria y más vigente que nunca esta figura. En un mundo cada vez más poblado, más impersonal, donde la esfera del mercado y la esfera institucional se hallan más y más sujetas a la globalización, las personas necesitan un vínculo institucional que les garantice que no serán absorbidas como núme-

ros de población no significativos, que compense las imperfecciones del sistema político y social.

Las quejas, las demandas, las peticiones que ustedes reciben constituyen un verdadero termómetro social, un indicador de los desajustes que la Administración no ha sabido, no ha podido o no ha acertado corregir. En este sentido, los términos sobre los cuales han versado los debates de estos dos días – inmigración, envejecimiento demográfico, riesgo de pobreza y entorno ambiental – son retos básicos y, en cierta manera, comunes en todas las comunidades autónomas que han estado aquí representadas. Forman parte de los grandes retos sociales de nuestro tiempo, que requieren medidas de gran alcance y que nunca pueden ser inmediatas. En consecuencia, mientras las respuestas políticas a aquellos grandes retos no se hayan desarrollado o no sean del todo efectivas, la vulnerabilidad individual de las ciudadanas y los ciudadanos dará mucho trabajo a los defensores del pueblo, les exigirá mucho más de lo que sería para todos deseable. Y, en este sentido es bueno escuchar decir al síndic Ribó que debemos ir a más.

Quiero remarcar que son temas vitales para nuestra sociedad, que piden transversalidad y proximidad, tanto en el diseño de las políticas como en su implementación. En consecuencia, por ejemplo, las reformas estatutarias, la reforma de la financiación, a la que algunos llaman “temas nacionales”, son socialmente fundamentales para permitir a los gobiernos autonómicos y locales dar las respuestas que la ciudadanía pide y que un estado o una Unión Europea no pueden llegar a resolver con suficiente detalle.

Nos hace falta mejorar los instrumentos. Necesitamos una mayor autonomía de decisión, necesitamos, sobre todo, un sistema de financiación más justo, que nos permita hacer todo aquello que la garantía de los derechos sociales, precisamente, reclama. Así, los temas aquí abordados son retos comunes, como ya he dicho, de las diez comunidades autónomas, pero cada una de ellas se encuentra con escenarios diferentes. La intensidad de las situaciones es diversa y, por tanto, necesitamos respuestas políticas e institucionales diferenciadas. No se pueden fotocopiar políticas de una comunidad a la otra.

De la misma manera es innegable que sí hay muchos aspectos comunes y casos paralelos. Y, por tanto, es muy positivo y enriquecedor, confrontar situaciones, servirse de la experiencia de los otros para aplicar las soluciones que cada sociedad necesita. En este mundo global nos es imprescindible colaborar, cooperar, extender la red de la defensa de los derechos de la ciudadanía.

Así, este encuentro, al margen de la repercusión mediática que se haya podido dar al papel institucional de los síndics, de los defensores del pueblo, de los ombudsmen, a las opiniones y consideraciones de los participantes, estos días de trabajo, de poner en común las visiones de una decena de síndics o defensores del Pueblo – también síndics locales -, de escuchar expertos en diversas materias, seguramente les habrá sido muy útil para extraer conclusiones que les ayudaran en su actividad y, también, para optimizar sus posibilidades de actuación.

Por tanto, por extensión, han sido beneficiosas para las ciudadanas y los ciudadanos a los que ustedes defienden, que encuentran en su figura una proximidad necesaria, un refugio en un mundo, un estado, que frecuentemente las personas perciben como deshumanizado por el poder de la economía, en el cual a veces se sienten perdidos en la compleja red de la burocracia administrativa. El triángulo que forman Gobierno, mercado y sociedad civil hoy en día está descompensado. La sociedad civil se ve a menudo en una posición desfavorable, indefensa respecto la fuerza de los intereses económicos y la Administración. Quizá habría que empezar a pensar cómo corregir este desequilibrio. Esto también forma parte de una visión diferente del mundo.

Tenemos mucho trabajo por delante todas y todos nosotros. Mucho trabajo que hacer a favor del bienestar y la garantía de los derechos individuales y colectivos. Creo que hay que reivindicar y reconocer esta tarea que hacemos, el conjunto de las instituciones. Y quiero reivindicar precisamente aquí y de manera solemne, las políticas como un instrumento social, mucho más allá del cruce de declaraciones que demasiado a menudo centran exclusivamente la atención mediática.

Nos hace falta prestar más atención a lo que se hace, al detalle diferencial. Al fin y al cabo, no son las palabras son los hechos, también los que cuentan. Y lo que hacen los síndics, lo que hacen ustedes todos los días, en las diez comunidades autónomas, evidentemente es un ejemplo del valor de la aportación insustituible de nuestras instituciones. Ustedes ayudan a muchas personas, directamente o indirectamente. Ustedes son una de las piezas que ayudan a al funcionamiento del mecanismo de la convivencia, del equilibrio entre Administración, mercado y sociedad civil, que insisto, sinceramente creo que hoy en día está demasiado descompensado.

Para acabar, por tanto, y como presidente del Parlamento, les quiero dar las gracias, les quiero agradecer especialmente el cometido que ustedes llevan a cabo.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Josep Anselm Clavé, 31
08002 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.org
www.sindic.org

