



22<sup>as</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>as</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## La Defensoría y su utilidad para los ciudadanos

Barcelona 2007

Barcelona, del 22 al 24 de octubre de 2007



Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Abril de 2008

La Defensoría y su utilidad para los ciudadanos

ISBN: 978-84-393-7726-9

Depósito legal:

Impresión: Tallers Gràfics Hostench S.A.

Preimpresión: T.G. Hostench S.A.

Impreso sobre papel ecológico



22<sup>as</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>as</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## La Defensoría y su utilidad para los ciudadanos

Barcelona, del 22 al 24 de octubre de 2007

Arateko (País Vasco)

Defensor del Pueblo Andaluz

Defensora del Pueblo de Navarra

Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha

Defensora del Pueblo Riojano

Diputado del Común (Canarias)

El Justicia de Aragón

Procuradora del Común de Castilla y León

Procuradora General del Principado de Asturias

Síndic de Greuges de Catalunya

Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

Valodor de Pobo (Galicia)



## ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	<b>5</b>
<i>Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya</i>	
<b>Acto inaugural (por orden de intervención)</b> .....	<b>9</b>
<i>Higini Clotas, Vicepresidente primero del Parlamento de Cataluña</i>	
<i>Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya</i>	
<i>Enrique Múgica, Defensor del Pueblo</i>	
<b>Talleres</b>	
<b>Conclusiones del Taller de Sanidad</b> .....	<b>25</b>
<b>Conclusiones del Taller de Educación</b> .....	<b>55</b>
<b>Conclusiones del Taller de Servicios Sociales</b> .....	<b>81</b>
<b>Ponencias. Conferencia-Marco</b> .....	<b>89</b>
<b>Estudio de Derecho Comparado: Las defensorías del Pueblo en Europa. Acceso, competencias y efectividad</b>	
<i>Gabrielle Kuckso-Staldmayer, Universidad de Viena</i>	
<b>Ponencias</b>	
<b>Mesa 1. Relaciones del ombudsman con el tejido social.</b> .....	<b>111</b>
<b>El ombudsman como mecanismo de participación</b>	
<i>Fabiola Mota Consejero, Universidad de Murcia</i>	
<b>Mesa 2. Eficacia y eficiencia de la institución del ombudsman.</b> . . .	<b>133</b>
<b>Relaciones con la Administración y con el Parlamento</b>	
<i>José Vicente Gómez, Universidad Complutense de Madrid</i>	

**Mesa 3. La modulación de las políticas públicas por el ombudsman** ..... 153

*Joan Subirats, Universitat Autònoma de Barcelona*

**Ponencias. Mesa sobre acoso escolar (Bullying)** ..... 179

**Conclusiones generales** ..... 241

**Conclusiones Jornadas de Coordinación de Defensores.  
Barcelona, octubre 2007**

**VI Foro de los Derechos Ciudadanos**

**Foro I. Entidades sociales y Defensorías** ..... 247

**Foro II. Opinión pública, derechos y Defensorías** ..... 285



22<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22.<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## Presentación

Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya





## Presentación

---

Desde hace 22 años los defensores del pueblo del Estado español —el Defensor del Pueblo y los defensores de ámbito autonómico— venimos celebrando unas jornadas de coordinación para debatir y poner en común aspectos relativos al funcionamiento y los objetivos de las instituciones, así como otros temas y problemáticas sociales comunes a todos los defensores. En la edición de 2007, celebrada en Barcelona los días 22, 23 y 24 de octubre y organizadas por el Síndic de Greuges de Catalunya, hemos querido centrar estas jornadas de encuentro y debate en nuestro propio funcionamiento. El título es ya de por sí elocuente: “La Defensoría y su utilidad para los ciudadanos”.

Este libro recoge las distintas ponencias, intervenciones, debates y conclusiones que tuvieron lugar durante los tres días de trabajo.

Fueron, pues, unas jornadas de autoevaluación para analizar el funcionamiento de nuestras instituciones y valorar realmente la utilidad que éstas tienen para los ciudadanos.

En esta “auditoria” hemos contado con la colaboración de profesores universitarios, de la sociedad civil, representada por diferentes ONG, un colegio de abogados y cuatro escritores que expresaron diferentes opiniones y puntos de vista acerca de nuestra labor, y de cómo ésta es percibida por la ciudadanía. No todo fueron elogios, también hubo críticas constructivas de las que hemos tomado buena nota.

Analizar y valorar nuestra función no ha hecho más que resaltar la voluntad de todos los defensores de mejorar nuestro trabajo y su eficiencia con el único objetivo de servir mejor a las personas que confían en nuestras instituciones. Creemos firmemente que la participación de la ciudadanía en la esfera pública refuerza la legitimidad y la eficacia del sistema democrático. Quejarse y defender los derechos es también una manera de participar. Queremos ser más útiles, más accesibles y tener más incidencia en las políticas públicas. Son estos objetivos los que mueven nuestro trabajo diario.

Rafael Ribó  
*Síndic de Greuges de Catalunya*





22<sup>as</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22.<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## Acto inaugural (por orden de intervención)

Higini Clotas, Vicepresidente primero del Parlamento  
de Cataluña

Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya

Enrique Múgica, Defensor del Pueblo



## Acto de Inauguración

Palacio del Parlamento de Cataluña, 22 de octubre de 2007

### **El Vicepresidente Primero del Parlamento de Cataluña, Sr. Higin Clotas**

*Bon dia, senyores i senyors, buenos días, en l'acte d'inauguració de la Coordinació dels Defensors del Poble. Per començar donaré la paraula al síndic de greuges de Catalunya, l'Excel·lentíssim Senyor Rafael Ribó.*

### **El Síndic de Greuges de Catalunya, Sr. Rafael Ribó**

*Moltes gràcies al president Clotas, el diputat més antic del Parlament de Catalunya, diputat des de la primera legislatura de 1980 i company de molts anys de lluita parlamentària.*

*Es un placer darles la bienvenida en Barcelona con motivo de la 22 edición de las Jornadas de Coordinación de Defensores, y esperamos que sean muy útiles y fructíferas de cara a la evaluación y proyección de nuestra labor como tales.*

*Traducción*

*Compráenos darlles a benvida a Barcelona con motivo da 22 edición das Xornadas de Coordinación de Defensores que terá lugar os vindeiros días. Agradecemoslle a súa asistencia e agardamos que as Xornadas sexan útiles e frutíferas de cara á avaliación e a proxección do noso labor como defensores, lembrando moitos e girísimos ideas aínda os dereitos.*

*Traducción*

*Ens complau donar-vos la benvinguda a Barcelona amb motiu de l'edició de les XXII Jornades de Coordinació de Defensors que tindrà lloc els pròxims dies. Us agraïm la vostra assistència i esperem que les Jornades siguin útils i fructíferes de cara a l'avaluació i la projecció de la nostra tasca com a defensors.*

*Traducción*

*Atseginez egiten dizuet ongietorria Bartzelonara, Herriaren Defendatzaileen Jardunaldietara. Eskertzen dizugu hona etortzea, eta jardunaldiak baliagarriak eta*

*emankorrek izatea espero dugu, herriaren defendatzaile gisa egiten dugun lana ebaluatu eta hedatzeari begira. Begirunez.*

Es un honor para nosotros recibirlos en Barcelona como anfitriones, y permítidme que lo diga, como personas que han puesto lo mejor que han podido para preparar estas jornadas. El que les habla es, quizá, el que tiene menos mérito de todo el equipo, desde la dirección, adjuntos, directores, Secretaría General de Comunicación, colaboradores de gabinete, asesores preparando materiales y todo el personal que ha hecho un gran esfuerzo para estas jornadas. Pero yo quiero agradecer especialmente a mis colegas defensores de España y de diversas comunidades por su plena disponibilidad para que se celebrasen estas jornadas en Barcelona. Lo quiero hacer también con personas que participaron en los preparativos hace tiempo de estas jornadas como fueron nuestros colegas Bernardo del Rosal, o María Jesús Aranda, o José Ramón Vázquez, o Mario García Álvarez, y, obviamente, con todos los que estáis aquí, los que los habéis sucedido en las diversas defensorías.

No voy a comentar el guión de las jornadas en sí, el programa lo hemos elaborado entre todos, creo que ha habido muy buenas aportaciones por parte de todas las defensorías. Después escucharemos la primera conferencia inaugural de la profesora que ha llevado el estudio comparativo de las instituciones.

Tampoco voy a comentar sobre los diversos participantes que vienen de fuera, creo que pueden hacer importantes aportaciones. Me gustaría solo hacer un ofrecimiento como elemento inaugural de la jornada, que es el ofrecimiento de todo lo que nos rodea y el ofrecimiento, obviamente, a trabajar. Un ofrecimiento, en primer lugar, de Barcelona y de Cataluña. Me hubiese gustado que hubieseis tenido más tiempo para recorrerlo, recorrer Barcelona y Cataluña, no con Cercanías, pero sí con otros medios que hubiesen sido mucho más efectivos.

Hemos intentado suplirlo con algunos flashes. Estamos ahora en el Palacio del Parlamento. Me preguntaba Enrique qué era este palacio. La Ciudadela es donde los Borbones el año 1714, cuando Cataluña fue una de las que perdió la Guerra de Sucesión dinástica, pusieron todas las tropas que ocuparon la ciudad, por eso se llama Ciudadela. El parque se fue devolviendo a la ciudad: el parque, el perímetro de los cuarteles, a medida que iban pasando los años. Actualmente sólo queda una capilla militar aquí delante. Y en donde estamos ahora había el polvorín, sobre el cual se construyó a finales del XIX un palacio real que nunca ocuparon los reyes. Después vino la época de la República, simbólicamente se ubicó aquí el Parlament. Franco,

obviamente, cerró el Parlament como todas las libertades y el Estatuto en toda España, instaló el Museo de Arte Moderno, cerró a cal y canto el hemicycle, sólo se hizo proyectar una película una vez, y en la transición se volvió a abrir como el Parlament.

Estaremos en el Palau de la Generalitat. Antes habremos visto Barcino, la Barcelona romana y sus calles y sus casas, el Mont Tàber, el punto más alto de la Barcelona romana; veremos el Tinell, la sala gótica, esplendorosa, donde no sólo se reunían los reyes de la Corona de Aragón sino que tiene a su lado el archivo y es allá, se dice, donde los Reyes Católicos recibieron a Colón al regreso de uno de sus viajes a Indias.

Pero también queremos saltar a otro extremo y os llevamos a la Torre Agbar, la expresión de la pujante Barcelona que apunta hacia el cielo, de la mano de Jean Nouvel en este caso, y que puede ser una de tantas muestras como el mismo Teatro Nacional. Y, con perdón, solo que con mis colegas titulares a la mañana siguiente lo celebraremos todo en uno de los restaurantes más simbólicos de Barcelona como es Casa Leopoldo, donde se han reunido tantos y tantos creadores literarios, desde Marsé hasta Vázquez Montalbán y muchos anteriores.

Este es el ofrecimiento, digamos, de recorrido, que hemos querido completar con pequeñísimos obsequios que expresan lo que somos. Tenéis *El Llibre Vermell de Montserrat*, música del XIV, podríamos hablar de Bonifaci Eixart, de Martí l'Humà, era el que reinaba y fue el que creó el *provador de greuges*, nuestro antepasado, aunque sólo fuese en clave de lo que era el Principado de Cataluña. Yo os recomiendo que lo escuchéis con mucha atención, parece sólo un disco de canciones religiosas. Fijaros: «*tot falliment tro en lo present dia ens done gaug e patz e sanitat. Estel de mar qui los perillans guia, mostrats-li els pits don l'avets alletat*». “Todo fallo durante todo el día me puede dar goce y paz y serenidad si estrella de mar que a los que estamos en peligro nos guías mostrándoles los pechos donde nos vas a amamantar”.

Pero también con otro salto os hemos querido significar lo que es la música contemporánea en Cataluña de la mano de Frederic Mompou, que fue discípulo de Foret, de Debussy, que recuerda a Satie con sus diálogos, con su música callada, título muy sorprendente, música callada, para un compositor. Sus *Festes llunyanes*, un “recomancement”, como decía él cuando estaba en París. Y, obviamente, con pinceladas de Tàpies e incluso con un poco de dulzura hacia el paladar con los chocolates del Síndic.

Ofrecimiento de bienvenida y gratitud, y ofrecimiento de trabajo. Creo que estas jornadas van a continuar con la misma línea de aprendizaje de



años anteriores. Los talleres han sido espléndidos, y quiero felicitar a sus anfitriones. Ha habido, antes incluso de los talleres, una gran relación. Nos sentimos muy en red con todos vosotros, teniendo en cuenta que este aprendizaje se enfoca hacia el tema de los derechos, de los deberes, no olvidando nunca que somos servidores de las personas y que no nos tiene que temblar ningún pulso al realizar esta tarea como servidores públicos de las personas y con la pedagogía de decirles a todos los que están en la noble tarea pública que tienen que ser servidores públicos de las personas.

Recordaréis, seguro, el texto de Stefan Zweig, en *Castelio contra Calvino*, cuando dice que «sólo la idea de la libertad espiritual, idea de todas las ideas, que por ello no se rinde ante ninguna otra, resurge eternamente porque es eterna como el espíritu. Si exteriormente y durante un tiempo se le quita la palabra, se refugia en lo más profundo de las consciencias, inalcanzable para cualquier opresión. Por eso es inútil que los gobernantes crean que han vencido el espíritu libre por haber deseado los labios, pues con cada hombre nace una nueva consciencia y siempre habrá alguien que recordará la obligación espiritual de retomar la vieja lucha por los inalienables derechos del humanismo y la tolerancia. Siempre habrá algún Castelio que se alce contra cualquier Calvino, defendiendo la independencia soberana de la opinión frente a toda violencia ejercida desde el poder». Es algo grandilocuente. No quisiera nunca ser Castelio –por supuesto nunca quisiera ser Calvino–, pero sí quisiera darle tanto empeño en la lucha por los derechos y por la tolerancia como nos dice Stefan Zweig.

Todo para la gente, por esto hemos titulado las jornadas (es un título consensuado con todos), «Nuestra utilidad para los ciudadanos», gente que son beneficiaria de todo lo que podamos realizar individualmente, en grupo, por queja, por actuación de oficio, por promoción numerativa, etcétera, de lo cual hablaremos luego.

Sólo me resta decirles con mucha brevedad pero con gran profundidad, tenéis al Síndic de Greuges a vuestra disposición, un compromiso serio y firme de Rafael Ribó, en nombre de todos los que representamos esta institución, para que todo lo que he intentado sintetizar vaya desarrollándose a lo largo de las Jornadas.

Me emociona estar en esta casa, no sólo porque fue la que me dio el honor de elegirme el año 2004 Síndic de Greuges sino porque mucho antes, como sabe Higini, hemos bregado muchísimo por las libertades individuales y colectivas. Me emociona también estar en ella, en donde cada equis sema-

nas, quizás a veces poco demasiado a menudo para los parlamentarios, venimos a plantear nuestros informes y nuestros análisis en discusión en comisión. Y me emociona también recibirlos como catalán en el Parlament de Catalunya.

Muchas gracias.

### **El Vicepresidente**

Tiene la palabra el Excelentísimo Señor Don Enrique Múgica, Defensor del Pueblo.

### **El Defensor del Pueblo, Sr. Enrique Múgica**

*Lehendakari jauna, eta baita ere nire adiskide maiteak, lagun eta adiskide maiteak, hemen gaude, horregatik.*

*Traducción*

*Señor presidente, y también queridos amigos, queridos compañeros y amigos, estamos aquí reunidos, por ello.*

Quiero expresar antes de nada mi agradecimiento a la presidencia del Parlament por su amable acogida en esta sede de los representantes del pueblo catalán al acto inaugural de las Vigésimo Segundas Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo. También quiero agradecer la asistencia de todas las autoridades presentes y demás invitados que, con su sola presencia, una vez más muestran su confianza y su apoyo a lo que las instituciones defensoriales de garantía de los derechos y libertades fundamentales representan en el conjunto de España. Y, por supuesto, deseo felicitar a todos los colegas comisionados autonómicos y especialmente a nuestro colega, Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya, por el eficiente trabajo previo de preparación de las Jornadas que han llevado a cabo, y supongo que también posteriormente le tendré que felicitar, estoy seguro de ello, Rafael. Una felicitación que, como es natural, hago extensiva a todos los colaboradores de nuestras instituciones, que nos han permitido tener a punto los instrumentos de diálogo y de debate, así como la disposición material de los elementos organizativos de esta reunión.

Nos disponemos a celebrar, por consiguiente, estas Jornadas de Coordinación. Por mi parte, ya he señalado en cada ocasión la trascendencia de

estos encuentros anuales de coordinación como espacio para la maduración de las relaciones de cooperación entre nuestras instituciones, con ese sencillo, fundamental objetivo que consiste en intentar mejorar nuestro trabajo en beneficio de todos los ciudadanos que nos formulan sus quejas y sus puntos de vista.

Han transcurrido, por tanto, veintidós años desde que se pusiera en marcha la aplicación de la norma especial que regula, básicamente la cooperación y la forma de coordinar las funciones de las instituciones defensoriales en España, la Ley de 6 de noviembre de 1985. Una norma alentada por la necesidad de prevenir cualquier leve disfunción que pudiera generarse en el ejercicio de nuestras tareas dado el carácter parcialmente concurrente de nuestros respectivos ámbitos competenciales.

Una confluencia de funciones que, como bien ha demostrado la experiencia de estos veintidós años, no supone ninguna distorsión para la capacidad de respuesta ante los problemas cotidianos que se nos plantean, sino que, muy al contrario, otorga un manto de garantía de protección más extenso, un doble instrumento para hacer valer los principios y derechos básicos de nuestro ordenamiento.

Sin duda, los ciudadanos merecen lo mejor de nuestras capacidades, especialmente para superar las eventuales disfunciones que se generan en las administraciones públicas a la hora de gestionar y dar respuesta a sus preocupaciones. Nos corresponde velar por que todos puedan ejercer sus derechos y libertades sin más obstáculos que el respeto a los derechos y libertades de los otros.

Gracias a los bien *engrasados* mecanismos de coordinación interinstitucional, el ciudadano puede confiar en que en el momento de dirigirse a una de las instituciones de ombudsman en España se está dirigiendo en realidad a todas ellas. Su queja o su petición será atendida adecuadamente con independencia de cuál sea la oficina a la que el interesado haya decidido acudir o de la que, en cada caso, deba asumir más inmediatamente la tramitación del expediente. Considero que podemos felicitarnos verdaderamente por el grado de coordinación que hemos alcanzado a lo largo de estos años. También por la diversificación de nuestra respuesta ante la progresiva complejidad de asuntos que se nos someten, una respuesta generada a menudo en el intercambio de opiniones que las jornadas fomentan y estimulan.

Las Jornadas que iniciamos han tenido su preámbulo en las reuniones preparatorias y en los tres talleres celebrados durante el mes de junio pasado. Estos últimos fueron acogidos respectivamente por la Procuradora General

del Principado de Asturias, por el Defensor del Pueblo Andaluz y por el Ararteko del País Vasco. La experiencia de los últimos ejercicios demuestra que, en estos encuentros de debate y preparación temática previos al encuentro anual se pueden dar importantes pasos en la dirección de una coordinación más sustantiva, una vez que los vínculos de tipo más formal u organizativos se encuentran ya consolidados.

Además, en ellos queda patente la necesidad de armonizar la gestión material de las quejas e investigaciones llevadas a cabo por las respectivas instituciones en asuntos que ofrecen unas características de creciente dificultad de análisis y en las cuáles resulta primordial contar con opiniones diversas para ofrecer las mejores soluciones o alternativas posibles.

En estos días vamos a tener la oportunidad de escuchar no solamente los planteamientos de las distintas defensorías sobre asuntos de interés general sino también las opiniones y análisis propuestos por expertos académicos y representantes de la sociedad y hasta del mundo de la cultura. Sin lugar a dudas, es siempre muy aconsejable contar con las voces y puntos de vista que, con una perspectiva aparentemente más alejada, pueden arrojar luz sobre la tarea institucional de las defensorías, a partir de una distancia que totaliza los perfiles de cada problema y que proporciona datos susceptibles de mejorar la contemplación exclusivamente positivista o rígidamente normativista de la vida administrativa. Estoy seguro de que, finalmente, podremos alcanzar unas conclusiones válidas para que cada cual, en su propio cometido, adapte lo mejor posible al caso concreto los mecanismos disponibles de garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos.

En efecto, uno de los temas centrales propuestos para su debate en estos días es el de la eficacia y la eficiencia de las actuaciones a cargo de las defensorías en nuestro país. El subtítulo mismo de las jornadas, *La defensoría y su utilidad para los ciudadanos*, nos viene a interrogar, en cierto sentido, sobre la valoración que debemos hacer de nuestra propia actividad; sobre la incidencia de las investigaciones que llevamos a cabo y de las decisiones adoptadas en virtud de los resultados que esas investigaciones ofrecen; sobre el alcance persuasivo de las resoluciones que adoptan las defensorías para corregir o paliar las consecuencias de las actuaciones indeseadas o excesivamente rigurosas de la Administración pública; sobre la confianza que nos otorgan los ciudadanos, como consecuencia de la anterior; y, quizá, sobre las posibilidades de mejorar nuestro quehacer, sobreponiéndonos a las dificultades que se plantean, en determinados momentos, por las cargas de trabajo, por las propias limitaciones del orde-

namiento jurídico o por la vertiginosa transformación de la realidad social y de las propias administraciones públicas, objeto de nuestra supervisión.

Más allá de tratar principalmente, como en otras ocasiones, núcleos de problemas especialmente significativos y de preocupación común para todas las defensorías, como en el caso de la atención a los ancianos o la actividad urbanística, este año vamos a centrar nuestra propia actividad. Vamos a intentar reflexionar sobre el alcance y la eficacia de los cometidos que venimos desarrollando los comisionados parlamentarios españoles para garantizar de la mejor manera posible la eficacia de nuestra misión de garantes de los derechos y las libertades fundamentales de los ciudadanos, que es el lema que figura en las Jornadas, *La Defensoría y su utilidad para los ciudadanos* y el asunto de la mayoría de las mesas redondas previas.

Tengo la seguridad de que estos tres días, como cada año, van a servir para estrechar, aún más si cabe, no ya los lazos formales de cooperación en coordinación, que considero plenamente consolidados, como he dicho al principio, sino las inmejorables relaciones de entendimiento personal y de apoyo institucional. Como estoy igualmente convencido de que, a la conclusión de las Jornadas, más allá de los análisis generales y de perfil más abierto o difuso, llevaremos de vuelta un buen puñado de ideas concretas que se pueden incorporar al bagaje propio de cada institución para afrontar mejor la trascendental tarea que compartimos.

Yo creo, haciendo un inciso, que se va a ampliar a Europa el carácter de nuestras instituciones. Es decir, hay un modelo español, un modelo español que, como sabéis, igual que el portugués, es un modelo garantista en extremo, por la razón muy clara de que tanto en Portugal como en España sufrimos una dictadura de cuarenta años, que sufrió todo el pueblo español y algunos particularmente en nuestras propias carnes. Pues bien, como consecuencia de ello, las garantías que ofrece el Defensor del Pueblo están en la Constitución y en los estatutos de autonomía. Pues bien, según parece, según he leído en *Le Monde*, en Francia la Comisión Balladour, que es la encargada de presentar ciertas reformas para el mejoramiento de la defensa de los ciudadanos, ha escogido como propio frente al modelo de le Médiateur de la République, que es designado por el presidente de la República, un modelo parecido al español, en que van a ser *défenseur du citoyens*, o sea, defensor de los ciudadanos, y va a ser elegido por las tres quintas partes de la cámara de diputados del Congreso. Por tanto, el modelo garantista hispanoportugués está afortunadamente desbordado en nuestras fronteras, como ya lo hizo anteriormente con nuestros amigos iberoamericanos, con los cuáles tendremos la suerte de trabajar conjuntamente dentro de unas semanas.

Siguiendo la reorientación mantenida en las últimas ediciones de las jornadas en Barcelona, dedicaremos una de las sesiones a los problemas y a la situación generada por el grave acoso escolar, el llamado *bullying*, que preocupa y mucho al conjunto de la sociedad.

Estoy seguro de que podemos extraer alguna importante conclusión del debate correspondiente y dar a conocer algunas indicaciones útiles a quienes se interesan por éstas.

Por otro lado, en este mismo sentido, es preciso destacar la importancia de la llamada “sociedad civil”, es decir, ese conjunto de proyecto e iniciativas ciudadanas destinado a colaborar en la construcción de una sociedad y un mundo más justo y equitativo, cuya actividad aparece de manera destacada en el programa de las Jornadas. Gracias a ello, vamos a poder tratar con cierto detenimiento acerca de la imprescindible interacción entre las asociaciones y plataformas ciudadanas y las instituciones de ombudsman. Estoy convencido de que es muy posible ahondar todavía más en esa comunicación y en las relaciones que configuran nuestra razón de ser, nuestra última conexión con estos grupos, que desempeñan una labor de tanta importancia para nuestra sociedad.

Al redactar estas notas, recién llegado de Estrasburgo, como el Síndic de Greuges también, donde tuvo lugar la semana pasada el sexto Seminario Europeo de defensores nacionales de la Unión Europea y de países candidatos a incorporarse en la misma, pensaba en la gran ventaja adquirida por España en materia de coordinación. En esta reunión en la ciudad alsaciana, además de tratar otros temas, se aprobó por consenso una Declaración sobre la Red Europea de Defensores cuyos principios, modos de gestión de quejas, objetivos y funciones coinciden en gran medida con los de nuestras Jornadas de Coordinación.

Entre otras misiones, los defensores europeos coincidíamos en la necesidad de: velar para que los ciudadanos puedan conocer sus derechos y disfrutar de los mismos, teniendo en cuenta la creciente interrelación de los distintos ordenamientos; trabajar para que todos ciudadanos reciban un servicio imparcial, eficaz y justo; compartir información sobre las reglas jurídicas y de buenas prácticas del ámbito de la Unión; personalizar las quejas, tratando de alcanzar resultados satisfactorios; fomentar la buena administración y el respeto a los derechos, animando a las autoridades públicas a “considerar las quejas como una oportunidad para entablar una comunicación eficaz” con el ciudadano, y proporcionar a todas las personas un trato respetuoso, flexible, rápido y transparente.

En resumidas cuentas, toda una declaración de intenciones que me parece, queridos colegas y amigos, que aquí en España tenemos ya bastante asimiladas gracias en buena medida a estas reuniones de coordinación que venimos teniendo desde hace veintidós años. Estamos trabajando en red sin documento explícito y casi sin saberlo. Ahí están para demostrarlo los materiales y documentos que se vienen publicando como volúmenes independientes dedicados a las diferentes Jornadas.

Con esto concluyo, pues no es conveniente agotar al auditorio prematuramente en las sesiones inaugurales, que ya tendrán tiempo de cansarse luego, teniendo en cuenta que tenemos por delante una intensa agenda cargada de lo que, sin duda, van a ser interesantes intervenciones y debates.

A parte de dar mi más emocionado abrazo de bienvenida a quienes se incorporan por vez primera a nuestras Jornadas, a María Bueyo, de la Rioja, a Javier Amuedo, de Castilla León, y a Benigno López, de Galicia, he de felicitar de modo especial a nuestro Pepe Chamizo, reverendo –yo iba a decir reverendo padre pero no te lo digo– por su gratísima reincidencia que nos permite seguir gozando de su compañía y de su claridad de ideas sobre nuestra terrenal existencia.

Gracias, de nuevo, a nuestros anfitriones y a todos los que han contribuido en los trabajos preliminares, al encuentro de este año y en general a todos por vuestra atención. Así, pues, a partir de ahora, como dijo Don Quijote al llegar a Barcelona «llevadme do quisiérades, que yo no tendré otra voluntad que la vuestra y más si la queréis ocupar en vuestro servicio».

Nada más, y muchas gracias.

## El Vicepresidente

Excelentísimo Señor Don Enrique Múgica, Defensor del Pueblo, I-lustre Señor Rafael Ribó, Síndic de Greuges, il-lustres i digníssimes autoritats senyores i senyors diputats.

*És un honor donar-los la benvinguda al Parlament de Catalunya i us agraïm que ens haguen donat l'oportunitat d'inaugurar aquestes Jornades de Coordinació de Defensors que des del seu inici, crec que fa ja vint-i-dos anys, contribueixen a consolidar i a fer més eficient el nostre sistema democràtic.*

Lamentablemente algunos ciudadanos se preguntan todavía cuáles son las funciones, para qué sirve la figura del Defensor del Pueblo y cuál es su

razón de ser. En el acto de celebración del veinticinco aniversario del Defensor del Pueblo en el Senado el señor Múgica respondía acertadamente «el defensor nació en España no sólo como medio de supervisión de la Administración Pública, tarea que alumbró la creación del primer ombudsman en Suecia, sino también como una figura que garantiza el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. La democracia en España y la consideración de nuestro estado del bienestar han dado lugar al reconocimiento de nuevos derechos y libertades, y la figura del Defensor aporta justamente la seguridad necesaria a los ciudadanos, el cumplimiento y el respeto de esos derechos y libertades».

Efectivamente, tanto los síndics en Cataluña, en Valencia, el Ararteko, el Justicia de Aragón, los procuradores, el Valedor, Diputado del Común, todos ustedes, defensores autonómicos, han contribuido decisivamente a facilitar este cometido, han favorecido que la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a la administración se haga con la máxima proximidad al ciudadano y con la máxima adaptabilidad a las nuevas necesidades de nuestro entorno.

A menudo todos afirmamos la necesidad de acercar el ciudadano a la administración y a los poderes públicos, así como gestionar desde la proximidad, abrir canales de comunicación directa con la sociedad, favorecer la reciprocidad, emplear la comunicación en una doble dirección, pero lo cierto es que ésta no resulta una tarea fácil. Muchos ciudadanos se sienten lejos de quienes los representamos, y somos conscientes de ello, y tampoco conocen bien los instrumentos que la administración pública pone a su disposición para favorecer su bienestar y defender sus derechos.

Por ello es imprescindible que organismos como el Defensor del Pueblo, que ustedes representan, o instituciones como es el caso del Parlament de Catalunya, encontremos e innovemos de forma permanente la búsqueda de nuevos canales de conexión y comunicación con la ciudadanía. Me consta, y así lo reconoce el Parlament de Catalunya, el importante esfuerzo que está realizando en esta dirección el Síndic de Greuges para difundir la institución que representa. También con este objetivo, con el objetivo de acercarse al ciudadano, el Parlament de Catalunya realiza esfuerzos e innovación y ha constituido a través del nuevo reglamento una Comisión de Peticiones específica para atender iniciativas y demandas ciudadanas.

Es necesario, en consecuencia, evitar que palabras como burocracia o ineficacia se asocien con la administración y los poderes públicos. Es necesario, por lo tanto, lograr que los ciudadanos incrementen su confianza en las instituciones y hagan uso de ellas. Y para ello también es imprescindible



coordinar e integrar, decía el señor Múgica, esfuerzos para conseguir que todas aquellas necesidades individuales y colectivas derivadas de un mundo cada día más cambiante e interconectado hallen respuesta adecuada.

Fenómenos como la inmigración o el cambio climático, problemas como la segregación escolar, la violencia de género, el derecho a la vivienda o la desprotección de los consumidores y usuarios en Internet, y muchas otras, son preocupaciones que están adquiriendo gran protagonismo en la actualidad y que necesitan la actuación y cooperación del Defensor para ayudar a la Administración a dar respuestas y para conseguir que los ciudadanos no se sientan ni solos ni desprotegidos. En consecuencia, afrontar todas estas problemáticas de forma integrada no sólo contribuirá a que el ciudadano se sienta más seguro sino que la administración gane en eficacia y en eficiencia.

*Finalment, vostès, els defensors del poble, són les institucions que, amb la indispensable col·laboració de la resta dels poders públics, contribueixen a prestigiar i a agilitar el nostre sistema democràtic. Per tant, el Defensor del Poble és i ha de seguir sent una de les màximes expressions d'una democràcia moderna i saludable.*

*Els agraeixo una vegada més que hagin triat el Parlament de Catalunya com escenari per inaugurar aquestes Jornades de Coordinació que, de ben segur, contribuiran a donar a conèixer i fer avançar una institució, la Defensoria del Poble, cada dia més rellevant i cada més necessària en l'evolució de l'estat del benestar.*

*Moltes gràcies, bon dia i bones Jornades*



22<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## Talleres

### Conclusiones del Taller de Sanidad



## 1. Introducción

### 1. Consideraciones generales

La cultura de la evaluación y calidad de los servicios públicos viene imponiéndose en el ámbito público como un instrumento para la mejora de estos así como un mecanismo de racionalización y optimización de los recursos, que se enmarca en la necesidad de modernización de las Administraciones públicas.

Junto a las mejoras que suponen las nuevas tecnologías y la flexibilidad y adaptabilidad de las organizaciones, el mayor uso de técnicas de evaluación se convierte en herramientas indispensables para promover una gestión responsable de los recursos y un compromiso con la calidad de los servicios públicos, cuestión a la que no pueden ser ajenas las instituciones del Ombudsman estatal y autonómicos, tanto en su perspectiva interna, como entes públicos que son, como en su vertiente externa en cuanto fiscalizadores de la actividad de las administraciones y entes públicos en sus relaciones con los ciudadanos.

En este sentido evaluar la calidad e los servicios prestados por cada Administración, Institución o Ente público se ha convertido en un elemento esencial de la buena gobernanza de estos, que sitúa a los ciudadanos respecto de estos servicios públicos en el centro de sus decisiones.

Operar con criterios de calidad y evaluar estos es condición necesaria para conseguir mejores servicios públicos, servicios que operen bajo los principios de eficacia, eficiencia, economía y participación.

Es este contexto, las instituciones del Ombudsman ha querido aproximarse a esta exigencia abordando un estudio comparativo sobre determinadas áreas de actuación, de forma que a través del estudio de las mismas se pudiera llegar a disponer de una información que permitiera proseguir en esta línea a través de otros estudios mas específicos.

La amplitud de las cuestiones que en este estudio se han introducido ha tenido como contrapunto la falta de indicadores precisos en muchos de los campos abordados, aspecto que ha dificultado la calidad de algunos de los

datos que aquí se deducen, pero que en un futuro inmediato presumiblemente se solventará ante la incorporación paulatina de aplicaciones informáticas (incorporando indicadores) y cartas de servicios (incorporando compromisos) en todos los ámbitos de actuación de estas Instituciones.

## 2. Antecedentes

En la reunión de Defensores autonómicos de 9 de febrero de 2007 en Barcelona se debatió sobre la necesidad de evaluar la actuación de estas instituciones, que como el resto del sector público también han de actuar con parámetros de transparencia, eficacia y calidad, comprometiéndose con la calidad de los servicios y con la participación ciudadana.

La importancia de esta propuesta aconsejaba que la actividad de los talleres que anualmente se conforman sobre distintos aspectos que inciden en la actuación de estos Comisionados, pusiera este año 2007 especial énfasis en abordar la perspectiva de la utilidad de las mismas y en particular el grado de eficacia ante las pretensiones que se les plantean por la ciudadanía.

Para llevar a cabo esta iniciativa se propuso reservar una parte de los talleres para la aplicación de alguno de los criterios de evaluación establecidos para las instituciones públicas a las instituciones de Ombudsman en relación a las materias que allí se señalaron: servicios sociales, sanidad y educación.

En este sentido se acordó el establecimiento de tres mesas temáticas desde las cuales establecer los criterios de evaluación y así:

Mesa 1. Relaciones del Ombudsman con la tejido social. El Ombudsman como mecanismo de participación.

Mesa 2. Eficacia y eficiencia de las instituciones del Ombudsman.

Mesa 3. La modulación de las políticas públicas por el Ombudsman.

## 3. Metodología

El trabajo de evaluación se acomete a través de un triple cuestionario que se corresponde con cada una de las Mesas (1, 2 y 3) y temáticas (servicios sociales, sanidad y educación), cuestionario que a se vez es objeto de desglose y que en lo que se refiere al taller de Sanidad se estructura de la forma siguiente:

### Taller de Sanidad

#### **Mesa 1. Relaciones con el tejido social del Ombudsman. Ombudsman como mecanismo de participación**

El cuestionario de trabajo para esta Mesa tiene dos partes (bloques).

**Bloque 1.** Integrado por una serie de preguntas sobre estadísticas sobre los siguientes aspectos sanitarios:

Preguntas 1 a 3: Carta de derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario público.

Preguntas 4 y 5: Derechos y necesidades de las personas con enfermedades especiales (Enfermedades especiales).

Preguntas 6 a 14: Problemas de las listas de espera.

Preguntas 15 a 20: Datos porcentuales sobre quejas de naturaleza colectiva o presentadas por entidades sociales, así como actuaciones de oficio y resoluciones dictadas con ocasión de las mismas.

Preguntas 21 a 27: Relativas al impacto de las actuaciones y colaboración con otras entidades.

## **Bloque 2.**

Preguntas 1 a 5: Relativas al efecto sobre los colectivos, forma de recepción y detección de sus necesidades.

## **Mesa 2. Eficacia y eficiencia de los defensores**

El cuestionario de trabajo para esta Mesa también se divide en dos partes (A y B):

A. Las relaciones con la Administración.

Preguntas 1 a 22: Relativos a distintos aspectos de la gestión procedimental de las quejas y otras actuaciones (informes anuales/especiales, inspecciones, etc.) así como al impacto de estas sobre la Administración fiscalizada.

B. Las relaciones con el Parlamento.

Preguntas 18 a 24: Relativas a las relaciones con el Parlamento con ocasión de la presentación de los informes y su tramitación.

## **Mesa 3. Modulación de las políticas públicas**

- Preguntas 1 a 16: Relativas a las Resoluciones mas destacadas en casa una de las materias señaladas en el bloque 1 de la Mesa 1, su cumplimiento y seguimiento, así como las actuaciones de mediación y la generación de buenas practicas/mayor impacto mediático.

## 2. Relaciones del ombudsman con el tejido social. El Ombudsman como mecanismo de participación (Mesa 1)

### 1. Aspectos estadísticos en relación a cada una de las materias (derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario, derechos y necesidades de las personas con enfermedades especiales y listas de espera)

#### 1.1. En relación al número de quejas

Respecto a los datos cuantitativos sobre las quejas relacionadas con la temática sanitaria en el periodo 2002-2006 objeto de evaluación, caben hacer las siguientes matizaciones:

- 1.- Tan sólo 6 Instituciones del Ombudsman aportan el dato relativo a la totalidad de las quejas gestionadas en materia sanitaria o de Salud, y sólo dos de ellas el total de las quejas gestionadas por las mismas (Andalucía y Cataluña). Esta circunstancia, junto a otros aspectos numéricos y estadísticos motiva que los resultados que se ofrecen se refieran fundamentalmente a ocho de ellas, que por los ámbitos autonómicos a que se refieren vienen a representar una muestra sobre una población que viene a representar un 70% de la población española. Así si nos atenemos al número total de quejas presentadas en el área de Salud en relación a la población autonómica, las ratios que se nos ofrecen son las siguientes:

#### Nº de quejas de salud / población / año (2002-2006)

	Población (en mill. hab) (1-1-06)	Nº quejas Salud (2002-2006)	Nº quejas/año/ 100.000 habitantes
Andalucía	7,97	2.461	6
Galicia	2,76	724	5,3
Castilla-León	2,52	622	4,9
Valencia	4,80	445	1,8
Cataluña	7,13	1.521	4,2
País Vasco	2,13	358	3,3
Aragón	1,27	766	12

El resultado que se nos ofrece nos indica que la media de quejas presentadas por año y 100.000 habitantes se mueve mayoritariamente en la horquilla que

va de 3,3 (Ararteko) a 6 (Defensor del Pueblo Andaluz), con una mínima de 1,8 (Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana) y una máxima de 12 (El Justicia de Aragón).

Estos datos, de esta manera expuestos y sin una mayor información complementaria no permite sacar ninguna conclusión, pues si bien pudiera pensarse que un mayor número de quejas va unido a una mayor “visualización” o presencia de la institución en dicho ámbito territorial, por contra pudiera deducirse que también puede deberse a un mayor déficit asistencial y su correlativa reivindicación ciudadana. En todo caso, salvadas las excepciones, puede afirmarse que la mayoría de las instituciones se mueven en parámetros similares y que el mayor o menor número de quejas en el área sanitaria tiene mas que ver con el dato poblacional que con cualquier otro.

### 1.2. En relación a las actuaciones de oficio

Partiendo de la idea de que las actuaciones de oficio vienen a ser una manifestación de la iniciativa de la Institución en orden a investigar unos determinados hechos o situación social, y que en esta medida viene a representar una actitud proactiva o tuitiva respecto a una problemática, sin necesidad de que la misma se plantee por la ciudadanía, o bien habiéndose planteado por la ciudadanía se considera conveniente su tratamiento más global en el seno de un expediente de oficio.

Los datos relativos a este extremo son los siguientes:

#### Quejas de Oficio en Salud (2002-2006)

	Total quejas 2002-2006	Quejas de parte	Quejas de Oficio	% (oficio)
Andalucía	2.461	2.377	84	3,4
Castilla-León	622	611	11	1,7
Valencia	455	414	31	8,9
Cataluña	1.521	1.491	34	2,2
Aragón	766	742	24	3,1

A pesar de que los datos del total de las quejas desglosadas a instancia de parte o de oficio solo ha sido aportado por la mitad de las instituciones (en algún caso excepcional se aduce que no se practica la modalidad de oficio), los resultados nos permiten concluir que este tipo de actuación no tiene una significativa presencia, tal y como de se demuestra con bajo porcentaje de quejas de oficio, que giran alrededor de un 2-3% del total de quejas en el área de salud, con la excepción del Síndic de Greuges de la Comunidad



Valenciana, en la que alcanza un destacado 8,9% (situación que contrasta con el dato anteriormente visto de una mínima presencia de quejas por habitante y año).

### 1.3. En relación a las quejas presentadas colectivamente o por entidades sociales

Atendiendo a la distinta naturaleza de ambos tipos de quejas, las colectivas presentadas en un único documento (listado de firmas) o en distintos “escrito-tipo”, por un número considerable de ciudadanos, y las correspondientes a quejas presentadas por entidades sociales en representación del colectivo asociado, la presencia de unas y otras tiene directa relación con la mayor o menor articulación de movimiento ciudadano o asociativo en relación a una determinada problemática sanitaria (de carácter general o sectorial), otorgando a la demanda ciudadana una especial cualificación.

La especial relevancia del movimiento asociativo, ligado normalmente a una determinada patología, hace que su completo y actualizado conocimiento de la realidad del sistema sanitario, en general o en relación a la enfermedad que lo aglutina, hace que se conviertan en una fuente de información de primerísima calidad, que desde ese planteamiento guía y complementa la actuación de los Ombudsman.

En este aspecto, la mayor o menor presencia de un movimiento ciudadano o asociativo, articulado en razón de una determinada problemática sanitaria, y su traslación en distintos grados y niveles de participación de órganos administrativos o sociales, permite deducir que sus reivindicaciones son planteadas en distintas instancias, y entre ellas las Oficinas del Ombudsman.

Por otro lado, las propias Instituciones de los Ombudsman vienen promoviendo la creación de órganos de participación y asesoramiento en el seno de las mismas, incorporando el movimiento asociativo de mayor relevancia en el sector y territorio, adquiriendo por esta vía un conocimiento completo y actualizado de la realidad de que se trata a la vez que habilita la actuación sobre esta, bien a través de quejas de oficio o a instancia del movimiento asociativo.

También se produce una significativa participación en la fase de elaboración de los informes especiales, en la que se consultan sus opiniones a las asociaciones afectadas.

La inexistencia en la aplicación informática de la gestión de quejas de un registro sobre esta tipología de queja no ha permitido tener un exacto conocimiento de las estadísticas alrededor de la misma, cuyos datos se han

deducido de un recuento sobre listados de quejas del periodo examinado, lo que ha afectado a la calidad de los mismos.

Los datos aportados por las distintas instituciones son los siguientes:

**Quejas de entidades y colectivas en Salud (2002-2006)**

	Total quejas	Entidades	%	Colectivas	%	Media total
Andalucía	2.461	63	2,5	73	2,9	5,5
Galicia	724	37	5,1	31	4,2	9,3
Castilla-León	622	40	6,4	39	6,2	12,7
Valencia	445	32	7,2	-	-	7,2
Cataluña	1.521	40	2,6	126	8,2	10,9
País Vasco	358	14	3,9	25	6,9	10,9
Aragón	766	9	1,1	8	1	2,2
Media			4,1		4,2	8,3

De lo anterior cabe deducir que tanto las quejas presentadas por entidades como las presentadas con carácter colectivo vienen a representar un 4% (4,1 y 4.2% respectivamente) del total de las quejas en el área de salud, lo que viene a representar un 8,3% del total de las quejas, frente a un 92,7% de las quejas individuales.

La orquilla dominante se sitúa entre el 7% y el 11%, a excepción de un mínimo del Justicia de Aragón con un 2,2% y Defensor del Pueblo Andaluz con un 5,5%, y unos máximos en el Procurador del Común (12,7%) seguido del Síndic de Greuges de Catalunya y del Ararteko (ambos con un 10,9%).

Quizás esta escasa presencia del movimiento asociativo en el planteamiento de quejas tenga que ver con la debilidad del asociacionismo español (el de menor tasa de asociacionismo voluntario de Europa), el cual viene conformado mayoritariamente por asociaciones de corte cultural, recreativo / deportivo, benéfico-social y educativo (mas de dos tercios del total), según datos del Registro Nacional de Asociaciones (ver: ¿Existe sociedad civil en España? de Joan Subirats – Fundación Encuentro 1999-pág. 41 y ss.)

**1.4. En relación a las Resoluciones dictadas en materia de Sanidad**

Las resoluciones de los Ombudsmen, es decir, sus tomas de decisión se adoptan y articulan de forma similar a las resoluciones administrativas o jurisdiccionales con un planteamiento de la cuestión, una exposición de los hechos y de las actuaciones llevadas a cabo, una valoración jurídica, en su caso, y una conclusión o decisión sobre la corrección o no de la actuación administrativa, adoptando normalmente la forma sugerencias, recomendaciones o recordatorios de deberes legales, aunque caben otras modalidades.

des resolutivas (como por ej. las resoluciones-propuesta en las actuaciones de mediación).

Aunque en relación al dato numérico sobre las resoluciones (Sugerencias, Recomendaciones y Recordatorios) dictadas por estas Instituciones sólo el Defensor del Pueblo Andaluz lo cuantifica (106 Resoluciones en el periodo 2002-2006, que representa un 4,3% de los expedientes, con 61 resoluciones aceptadas –el 57,5%-), se resalta por estas que la mayoría de las quejas presentadas son admitidas a trámite (en la horquilla 80%-90%) y que de estas se resuelven favorablemente sin necesidad de dictar resolución (“resueltos favorablemente” o “en vías de solución”) entre un 20 y un 30 por ciento de ellas (tan sólo en los casos del Procurador del Común y Valedor do Pobo se señalan un 89 y un 95% respectivamente). Aunque en este aspecto no se ha preestablecido un criterio, cabe pensar que se adopta como punto de partida las resoluciones favorables a las tesis del reclamante, en relación a los casos en que frente a la Administración consigue total o parcialmente su pretensión. Se considera que estos datos van referidas a la totalidad de los expedientes gestionados en el área sanitaria (y no sólo respecto a las tres temáticas planteadas –derechos, enfermedades especiales y listas de espera-), y así expresamente se especifica en algunos casos.

Tan sólo en el caso de tres Ombudsman se aporta una casuística relacionada con las resoluciones más importantes dictadas en esta materia y así:

a) *En relación a los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario público.*

a.1) Sobre el reconocimiento y ejercicio de derechos.

Los derechos relativos a la salud de los usuarios del sistema sanitario público mas reiterados en las recomendaciones son por orden decreciente de importancia los siguientes:

- Derecho a la información sobre la enfermedad o proceso asistencial.
- Derecho a acceso a la historia clínica.
- Libre elección de médico / centro.
- Derechos relativos al alcance y contenido de la Cartera de servicios.
- Derecho a la confidencialidad e intimidad.
- Derecho a una segunda opinión médica.
- Otros derechos: universalización de la asistencia sanitaria, derecho a declarar la voluntad vital anticipada, etc.

Sin lugar a dudas el derecho a una información sobre todo lo relativo a la salud del usuario como complemento necesario para tomar una decisión sobre la misma (consentimiento informado) y el derecho de acceso a la historia clínica ocupan un lugar preeminente en las resoluciones de los Ombudsmen (más de un tercio de las resoluciones que se destacan), derechos cuyo referente encontramos en la Ley 41/2002, de 14 de Noviembre, sobre autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

a.2) Sobre la mejora del sistema sanitario

La casuística en este ámbito se ofrece muy diversa, cuyo denominador común a todas las resoluciones va referido a la promoción de medidas que favorezcan la organización y funcionamiento del sistema sanitario público a favor de una mejor protección de los derechos de sus usuarios, y así podemos destacar:

1. Derecho a una buena administración: agilización en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, agilización de los procedimientos de reintegro, etc.
2. Aspectos relativos al personal sanitario: formación de los profesionales sanitarios, mejora de la reforma de la atención primaria, etc.
3. Aspectos relacionados con la Cartera de servicios: resoluciones relativas a la ampliación de las prestaciones incluidas en la misma, especialmente referidas a las prestaciones ortoprotésicas, prestaciones buco-dentales, prestaciones farmacéuticas (alimentos para celíacos) y otras (bombas de insulina para diabéticos).

b) *En relación a los derechos de las personas que padecen enfermedades especiales.*

También aquí la diversidad es la nota dominante, cuyo denominador común es la inadecuación del sistema sanitario para llevar a cabo un abordaje integral de estos padecimientos desde la prevención al tratamiento, pasando por el diagnóstico. En muchos de ellos, especialmente en lo que se refiere a “enfermedades raras” se alude a la necesidad de establecer protocolos o guías asistenciales, así como la creación de “unidades de referencia” para los casos mas graves.

Destaca en este aspecto las resoluciones dictadas sobre la fibromialgia y síndrome de la fatiga crónica, seguidas por igual de un sinfín de resolucio-

nes sobre enfermedades especiales: síndrome de Tourette, de Gorhan y Stout, de West, Corea de Huntington, enfermedades hereditarias (diagnóstico genético), obesidad morbida, VIH, etc.

En todas estas quejas late la sensación de desasistencia y el continuo peregrinaje asistencial de los usuarios, descoordinación asistencial (falta de protocolos o guías), déficit de formación de los profesionales sanitarios, inexistencia de unidades de referencia, falta de investigación, etc. , que las resoluciones de los Ombudsman tratan de remediar.

### *c) En relación a las listas de espera*

La practica totalidad de las resoluciones van referidas a la necesidad del establecimiento de unos plazos máximos de garantía respecto a las consultas de especialidades, pruebas diagnosticas e intervenciones quirúrgicas para todo tipo de patologías, siendo excepcional respecto a procesos asistenciales complejos (p.e. técnicas de reproducción asistida). La mayoría de estas resoluciones encuentran su aceptación en la aprobación de la correspondiente norma reguladora de los plazos máximos de garantía, que en algunos casos se señala que la normación se encuentra en fase de tramitación.

En menor medida se dictan resoluciones que inciden mas en los aspectos organizativos y de ampliación de plantillas y recursos en orden a la agilización y reducción de las listas de espera.

En cuanto al grado de cumplimiento de las Sugerencias y Recomendaciones en esta materia, la práctica totalidad de los Ombudsman la considera “suficiente”, y mas excepcionalmente “bueno”, en suma, favorable al sentido de lo señalado en la resolución.

## **1.5. En relación a los informes especiales**

Sin duda los informes especiales constituyen un instrumento idóneo para abordar los problemas que afectan a los colectivos especialmente desprotegidos al tener por objeto detectar aquellos problemas que les afectan, en ordena una mayor protección de sus derechos, a la vez que hacer una llamada de atención a los poderes públicos sobre el alcance de estos, analizando en el seno de estos los problemas estructurales que subyacen en la sociedad.

En lo que a materia sanitaria se refiere, los datos relativos a este periodo 2002-2006 nos presentan una diversidad numérica y temática en los informes especiales tal y como resulta del siguiente cuadro:

Informes especiales (2002-2006)

	Nº	Temática
Castilla-La Mancha	3	Cambio de Médico de Familia Personas con dolor crónico Asistencia cáncer de mama
Castilla-León	2	Derecho a no ser informado Consejos de Salud
Valencia	1	Situación de los enfermos mentales
Navarra	1	Situación de los enfermos mentales
Cataluña	1	Aproximación a la Atención Primaria
Aragón	1	Listas de espera
Andalucía		
País Vasco		
Galicia		
Asturias		
Rioja		

De lo anterior se deduce que dos instituciones aglutinan el 55% de los informes especiales, cuatro han elaborado un solo informe y cinco no han elaborado ninguno.

En cuanto a la temática abordada, cabe destacar que en la mayoría de los casos se refieren a asuntos específicos relacionados con un determinado derecho de los usuarios del sistema sanitario (derecho a cambio de médico, derecho a no ser informado y derecho a recibir asistencia en plazo), en otros a la situación de determinadas patologías (enfermos mentales, personas con dolor crónico y con cáncer de mama), uno relativo a la participación de los usuarios en el sistema sanitario (Consejos de Salud) y otro relativo a un nivel asistencial (Aproximación a la atención primaria).

De los informes relacionados, algunos tienen un carácter monográfico, al constituir estudios exhaustivos sobre determinadas materias o colectivos (ej. informes sobre enfermos mentales en el que su contenido aborda aspectos relativos al diagnóstico y tratamiento de la enfermedad como sobre los recursos sanitarios y sociales afectos a estos) otros tienen un carácter singular (ej. informe relativos a derechos específicos de los usuarios) y otros abordan el estudio de una determinada patología (dolor crónico y cáncer de mama) y de la problemática asistencial que sufre quienes la padecen.

En todos los casos se destaca la insuficiencia o falta de seguimiento que se lleva a cabo respecto a las resoluciones que se dictan en el seno de estos informes, perdiendo de esta forma buena parte de sus pretendida efectividad.

Igualmente se resalta la necesidad de que estos informes incorporen no solo oportunidad sino también un valor adicional respecto a otros informes, y con ello justificar la denuncia y el esfuerzo que supone su elaboración.

Finalmente se sugiere el gran beneficio que supondría incorporar cierta coordinación y colaboración en este ámbito entre los Ombudsmen autonómicos a la hora de abordar problemas y temáticas comunes.

## 2. Efectos en relación a los colectivos afectados

**2.1. Cuando las Instituciones del Ombudsman reflexionan sobre el efecto que produce su actuación sobre los colectivos afectados, es unánime la opinión de que en cualquier caso promueve la difusión y efectividad de los derechos de estos, a la vez que fomenta la participación social por vía de traslado de sus necesidades y propuestas a los poderes públicos para que sean tenidas en cuenta en sus decisiones.**

En cualquier caso se trata de una reflexión difícil de constatar, toda vez que se carecen de instrumentos o indicadores, siquiera fueran indirectos, para medir este efecto, dando por sentado que hay una relación de causa-efecto en la actuación de estas Instituciones.

Lo anterior no impide, sin embargo, que la relación desde el movimiento asociativo sea más perceptible, tal y como lo demuestra la favorable acogida con que se reciben las actuaciones de los ombudsmen en temas que les afectan, así como su permanente disposición a colaborar en todas las iniciativas que desde estas Instituciones se les proponen.

**2.2. Respecto a la forma de percibir estos efectos por parte de las entidades sociales afectadas, esta difiere según se trate de una intervención en materia de difusión o impulso de derechos (manuales, materiales, conferencias, etc.), en el ámbito de la mediación (de conflictos sociales mayoritariamente) o de la participación (Consejos u órganos de participación). Así en el ámbito de la difusión e impulso de derechos se estima que la actuación en este campo se favorece con actividades de esta naturaleza, valorándose en más o menos la frecuencia/excepcionalidad con que estas se realizan. Sin embargo es unánime la opinión de que la mediación tiene un carácter excepcional en la actuación de estas Instituciones, y no siempre con éxito. Crítica mas desfavorable merece la promoción de la participación de estos colectivos en la actuación ordinaria de los Ombudsmen toda vez que es unánime la opinión de que sólo excepcio-**

nalmente se mantienen reuniones de esta naturaleza, que tiene su contrapunto en los numerosos convenios de colaboración entre estas Instituciones y el movimiento asociativo.

A destacar la existencia de una Asesoría/Asesoría de participación ciudadana dedicada específicamente a la relación/es con el movimiento asociativo, cualquiera que sea la actuación o materia a que se refiera (caso de Síndic de Greuges de Valencia).

**2.3. En cuanto a los medios e instrumentos directos que permitan determinar estos efectos y la percepción de los mismos por parte de los colectivos afectados, tan solo las “encuestas de satisfacción” articuladas a través de las quejas (ya mediante documento-cuestionario o por entrevista protocolaria telefónica) se considera que puede valorar estos extremos, planteándose la necesidad de introducir indicadores en las aplicaciones informáticas de gestión de las distintas actuaciones de estas instituciones.**

A destacar que en el caso de la Defensoría del Pueblo de Castilla-La Mancha se ha acudido a una auditoria externa para evaluar la satisfacción de usuarios, pendiente al día de la fecha.

Como medios indirectos susceptibles de utilización se aduce el grado de presencia de los Ombudsman en los medios de comunicación y la valoración de los Ombudsman en el ranking institucional.

En todo caso se destaca como efecto mas valorado por los usuarios la información y el trato recibido por estos desde nuestras Instituciones, con independencia de la resolución que se adopte en cada caso particular, aspecto que tiene su mas clara expresión en las “cartas de agradecimiento” que regularmente dirigen a las Ombudsman.

En este aspecto estas Instituciones responden al modelo ciudadanía de calidad, situando en primer plano la información al ciudadano como compromiso de estas.

**2.4. En cuanto a las problemáticas sociales a las que los Ombudsman no consiga acceder (o acceden difícilmente) en materia relativa al derecho a la asistencia sanitaria, se señalan determinadas prestaciones excluidas de la Cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud (prestaciones odontológicas, gratuidad de medicamentos para determinados colectivos –discapacitados no pensionistas-, etc), así como a determinados extremos relativos a las historias clínicas (acceso, confidencialidad de los datos, etc.)**



Se relacionan los siguientes casos o problemáticas encuadrables en este apartado:

Enfermos mentales (patologías duales y graves trastornos conductuales)

Humanización de la asistencia sanitaria

Unidades de referencia (y profesionales de referencia) para las enfermedades especiales

Atención sanitaria de internos penitenciarios

**2.5. Como mecanismos para mejorar la detección de estas problemáticas se traen a colación todos los relacionados en el cuestionario (aproximar la institución a los colectivos, incremento de la presencia de las instituciones en los medios de comunicación, etc.), mereciendo especial atención los siguientes aspectos:**

- 1.- Promoción de los órganos de asesoramiento y participación de las Instituciones con presencia de los movimientos asociativos afectados, decantándose por la formulación de Consejos Sectoriales (por colectivos o temáticas: Menores, inmigrantes, etc.) frente a los Consejos Generales.
- 2.- Presencia de las Instituciones en las páginas web de internet, concretando los ámbitos de actuación (Defensor del Paciente, Defensor del Menor, etc.)
- 3.- Promoción de las visitas a los distintos dispositivos o Centros, que resultan fuente de información de primerísima calidad (ya sea a través de un planificación estratégica o puntual).
- 4.- Otras fuentes secundarias o indirectas de estas problemáticas pueden ser las Memorias de los Servicios de Inspección Sanitaria, de las Gestiones de Usuarios, etc. las cuales suelen suministrar una información global y exhaustiva de las mismas.

### **3. Eficacia y eficiencia de los Ombudsman (mesa 2)**

También las instituciones del Ombudsman como organizaciones destinadas a prestar un servicio a la ciudadanía (la defensa de sus derechos frente a las actuaciones de las Administraciones Públicas, están obligadas a introducir criterios de eficacia y eficiencia en su gestión frente a la Administración que fiscaliza y frente al Parlamento con que se relaciona en su dación de cuenta.

*A. Las relaciones con la Administración.*

Cuatro aspectos son objeto de análisis en la actuación de los Ombudsmen con las Administraciones Públicas, que se concreten en las distintas y sucesivas fases de gestión de las quejas: recabamiento de información administrativa, respuesta de las Administraciones públicas, actuación/es en caso de incumplimiento total o parcial y “magistratura de persuasión”.

- 1.- En cuanto a la solicitud de información/documentación, es práctica mayoritaria recabarla a través de modelos normalizados con concreción de los extremos a informar, no exigiéndose la remisión del expediente en concreto, salvo supuestos muy excepcionales.
- 2.- La respuesta de la Administración se viene considerando adecuada a lo formulado, y solo meramente formal (sin responder al objeto material solicitado) en casos muy excepcionales.

Esta respuesta administrativa viene suministrándose en un plazo medio de 45 días (mes y medio), plazo superior a los establecidos para este extremo en las leyes reguladoras de los Ombudsmen, circunstancia que motiva que en un notable porcentaje de expedientes de queja se reitere la petición inicial de información administrativa, reitero que se viene a formalizar pasado un mes desde el silencio o falta de colaboración administrativa y que viene a representar una carga adicional en la gestión del expediente.

- 3.- En cuanto al protocolo seguido para hacer requerimientos ante el incumplimiento administrativo, la casuística es muy variada, aunque puede estandarizarse en la fase de petición de información en el siguiente actuar:

Dos reiteros (previos a la Advertencia), con diferentes plazos de formulación (incluso con distintos plazos según se trate del primer o segundo reitero), que en algunos casos se ultima con una gestión telefónica a este fin (e incluso con visita personal).

Advertencia formal (previa a la declaración de Actitud entorpecedora) que se cumplimenta mayoritariamente transcurrido un mes de la desatención del último reitero.

Declaración de Actitud entorpecedora tras el incumplimiento de la petición de informe, reitero/s y Advertencia.

No suele ser habitual trasladar al superior jerárquico de la autoridad/funcionario incumplidor de estos requerimientos, y en los casos que se realiza lo son con ocasión de incumplimientos de Advertencia y muy excepcionalmente en algún caso de declaración de actitud obstruccionista.

Este iter procedimental viene a demostrar un modelo mixto en el que coexisten actuaciones coercitivas con actuaciones persuasivas, modelo a la vez flexible que abierto y diferenciado según Ombudsman, pero también según la naturaleza y objeto de la queja.

En todo caso, la presencia de diversos intentos en orden a la respuesta administrativa (petición inicial, reiteros y advertencias) en su fase inicial e intermedia dota al modelo de un carácter persuasivo que solo se torna coercitivo en su fase final de declaración de actitud entorpecedora.

El carácter abierto y flexible se demuestra en las diversas modalidades de actuación informal frente a los incumplimientos del último reitero o de la advertencia, en el que conjugan normalmente actuaciones telefónicas por parte del Asesor/a Jefe, Adjunto o Defensor, según se trate del incumplimiento del reitero o de la advertencia y la naturaleza de la queja, junto a otras prácticas más excepcionales como son la visita personal del Asesor/Adjunto, en orden a obtener directamente la información accediendo materialmente al expediente en concreto.

En cuanto a la fase de resolución, ya se trata de sugerencia, recomendación o recordatorio de deberes legales, la actuación administrativa ante el incumplimiento de una respuesta administrativa se simplifica, toda vez que mayoritariamente se interpreta como “Resolución no aceptada” o “Administración no colaboradora”, sin otra actuación administrativa (reitero), salvo supuestos muy excepcionales.

Por otra parte, estas situaciones vienen mayoritariamente reguladas en las respectivas normas, estableciéndose los mecanismos de respuesta y publicidad por la no aceptación, expresa o tácita, de la Resolución dirigida.

Por último, la actitud no colaboradora por parte de una Administración encuentra como última respuesta por parte de la mayoría de los Ombudsman (2/3) en la inclusión de la misma en el Informe anual, en un apartado específico del mismo, e incluso con publicidad en el Boletín Oficial del Parlamento correspondiente, en la página web de la Institución, denuncia que se extiende en los informes especiales o extraordinarios para similares supuestos.

Frente a este señalamiento de las Administraciones no colaboradoras, son excepcionales los casos en que se destaca, por el contrario, la Administración especialmente colaboradora, cuestión que se valora como una “buena práctica” a considerar.

Son mayoritarios (2/3) los Ombudsman que no utilizan los convenios bila-

terales de colaboración como figuras distintivas en este sentido, frente a un tercio que sí lleva a cabo esta modalidad.

La colaboración ha concluido en algún caso con la celebración de reuniones periódicas e incluso con el señalamiento de una unidad específica de relación con el Ombudsman.

Resulta unánime la percepción de que si bien la vía del art. 502 del Código Penal frente a las Administraciones no colaboradoras pudiera ser un mecanismo útil en pro de la obligada colaboración, en la práctica deviene ineficaz ante la dificultad que su práctica procesal plantea a la luz de las escasas ocasiones en que se ha materializado.

Por último en cuanto a la realización de inspecciones por parte de los Ombudsman, mayoritariamente se llevan a cabo, pero sin una planificación que la soporte, salvo excepciones (Síndic de Greuges de Catalunya), demostrándose una vía crucial para obtener una información directa y presencial relevante, obteniéndose normalmente como consecuencia de la misma una actitud administrativa “colaboradora / muy colaboradora”.

4.- En cuanto a la promoción y persuasión de los Ombudsman respecto a la Administración, aparte de la vía de Convenios de colaboración bilateral anteriormente descrita, ésta se lleva a cabo por una doble vía:

A través de la promoción de la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos a través de diversos medios: facilitando el acceso a la web de la institución para la presentación telemática de queja, reforzando la presencia en los medios de comunicación, en las oficinas de información administrativa, etc., actuaciones que se valora unánimemente como facilitadora de la función protectora de los derechos (incrementando el número de quejas, personaciones en la oficina, consultas telefónicas, etc.).

Mediante la potenciación de “buenas prácticas”, que en el ámbito sanitario se evidencia con la generalización de Guías de procesos asistenciales, Guías o mapas de recursos, Carta de derechos de los pacientes, etc., aspectos todos estos destacados en múltiples resoluciones.

#### *B. Relaciones con el Parlamento.*

A diferencia de la relaciones de los Ombudsman con la Administración, que se sucede permanentemente con ocasión de las quejas y otras actuaciones que se sustancian ante la misma, las relaciones con los Parlamentos de las que como Comisionados se producen con carácter puntual con ocasión de

la presentación del Informe anual o de los informes extraordinarios que se dan en todas las instituciones, y más excepcionalmente como consecuencia de otras cuestiones (por ejemplo examen de idoneidad de los Adjuntos, etc.).

Esta relación que se deriva del cumplimiento de la previsión establecida en la ley reguladora de cada institución, tiene su máxima expresión en la dación de cuenta que supone el informe anual, trámite que tras su reiteración anual en idénticos formatos y contenidos viene produciendo una cierta atonía que no pasa más allá de los apoyos y alabanzas formales que apenas se transforman en iniciativas parlamentarias en relación a las múltiples cuestiones que en el mismo se plantean.

Cuestión diferente cabe deducir de la presentación de informes especiales o extraordinarios, que en la medida que inciden razones de temática y oportunidad, adquieren mayor relevancia en el trámite parlamentario y en su proyección en los medios de comunicación social.

En relación al órgano parlamentario ante el cual se presentan estos informes, en el caso del informe anual éste se presenta paritariamente tanto ante el Pleno exclusivamente, como ante éste y la Comisión conjuntamente, siendo excepcional su presentación exclusiva ante la Comisión correspondiente (caso de Síndic de Greuges de Valencia).

Frente a la obligada periodicidad con que se producen estos informes, otras cuestiones ajenas a la actuación ordinaria de fiscalización de las Administraciones tienen un carácter más excepcional por esta circunstancia (examen de idoneidad de los Adjuntos –casos de Andalucía y Valencia– o iniciativas gestadas por el propio Parlamento).

En el caso de los informes extraordinarios la presentación se realiza mayoritariamente ante la Comisión (la específica de relación con el Ombudsman o ante la Comisión propia de la materia abordada en el informe).

Respecto al debate derivado de su presentación ante el órgano parlamentario competente, en el caso de los informes anuales, en los casos que se plantean ante la Comisión, en todos los casos se permite una dialéctica con el titular del Ombudsman, debate que sólo se da en determinados casos cuando su presentación se realiza ante el Pleno, que en los casos que no se da se ciñe al abandono del titular del hemiciclo llegado el momento del mismo.

En los casos de informes extraordinarios en todos los casos se permite el debate en la Comisión correspondiente.

## **4. La modulación de las políticas públicas por el Ombudsman (Mesa 3)**

---

### **1. Consideraciones Generales**

Ciertamente, la significativa presencia de los Ombudsman en la sociedad y su posicionamiento sobre la totalidad de los sectores de la acción gubernamental en defensa de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos, permite aventurar que incide, en mayor o menor medida, sobre las políticas públicas, ya sea en su fase de formulación o en la de implementación.

En muchas ocasiones la intervención de los Ombudsman en la conformación de una determinada política pública resulta nula o imperceptible, frente a otras en que se evidencia una clara modulación de la misma, como ocurre en aquellos supuestos en que tras el estudio de una determinada problemática social a través de un informe especial o extraordinario, sus conclusiones y recomendaciones son incorporadas en un posterior planteamiento de una política pública sobre la misma, y que en esta medida cabe entender que la modula.

En todo caso, la presencia de los Ombudsman en la formulación de una determinada política pública, como la participación de otros grupos sociales o institucionales en el proceso decisional de la misma redundan en la legitimación de la decisión política.

En este contexto, analizar la intervención o implicación de la “doctrina” emanada desde los Ombudsman en el proceso decisional o de ejecución de una determinada política pública, en su modulación, se torna tarea difícil si se aborda desde una perspectiva general, pero no imposible si se examina una determinada política pública, máxime si esta viene como consecuencia de un determinado posicionamiento o declaración del Ombudsman a través de sus Informes o resoluciones en este sentido.

La experiencia en este sentido nos viene a concluir que la posibilidad de que los Ombudsman afecten o modulen las políticas públicas se producen más en el ámbito “micro” de las mismas, que en el “macro”, y que esta suele tener causa en los informes especiales o extraordinarios, y en menor medida de las resoluciones dictadas con motivo de las quejas o actuaciones de oficio.

## 2. Incidencias de las recomendaciones en la gestión administrativa (“buenas prácticas”)

Por las distintas instituciones se especifican diversas recomendaciones que por su importancia se considera que inciden en una mejora de la gestión administrativa, y que, en la medida que son aceptadas por la Administración sanitaria puede valorarse el grado de incidencia de la actuación.

En estos casos, la generación de buenas prácticas no ha requerido siempre la elaboración de norma o instrucción en el sentido recomendado por el Ombudsman, sino que se ha concretado en la elaboración de protocolos (p.e. de coordinación entre los distintos niveles asistenciales o entre distintas especialidades), de guías médicas o procesos asistenciales integrados respecto de una determinada patología, revisión de circuitos internos de gestión de demandas, etc.

En todo caso se destacan todas aquellas recomendaciones que, de una u otra forma, culminan con el establecimiento o mejora de las Cartas de servicios (sanitarios) como documento tendente a garantizar sus prestaciones con arreglo a parámetros de calidad prefijados y verificables, suponen una incidencia en la buena administración sanitaria, de los que se destacan aspectos relativos a:

- Trato personal: comportamiento, atención al paciente, etc.
- Humanización: intimidad, duelo con ocasión de la muerte, acompañamiento de familiares hospitalizados, etc.
- Información: sobre los servicios, las prestaciones, horarios, procedimientos, señalizaciones, etc.
- Administrativos: agilización de expedientes de reintegro de gastos, responsabilidad patrimonial, dispensación de prestaciones, contestación a reclamaciones, etc.
- Listas de espera: reducción de plazos.
- Aspectos clínicos: protocolos, procesos asistenciales, guías médicas, etc.
- Confort: salas de espera, habitaciones individuales, climatización, etc.

## 3. Incidencia de las recomendaciones en los cambios normativos

Al igual que en el punto anterior (incidencia en las buenas prácticas), también en este supuesto encontramos, en muchos casos, directa relación

entre las recomendaciones que se postulan a favor de una determinada regulación y su aceptación por vía de la referida normación, que puede tratarse de una regulación ex novo de la materia planteada, modificación parcial o total de la regulación anterior o bien un cambio del rango normativo.

Así pues, podemos señalar las siguientes:

- Regulaciones ex novo:
- Establecimiento de plazos máximos de respuesta asistencial (varios Ombudsman)
- Regulación de los derechos de los niños, mayores y enfermos mentales (Cataluña)
- Regulación de criterios de inclusión / exclusión en técnicas de reproducción asistida (Andalucía)
- Prestaciones ortoprotésicas: libre elección de ortopedia (Cataluña)
- Historias clínicas: custodia y tiempo de conservación (Cataluña)
- Cambios normativos:
- Testamento vital (Andalucía)
- Inclusión de nuevas prestaciones en el catálogo (Cataluña)
- Cambio de rango normativo (disposiciones incluidas en Instrucciones o Cartas de derechos sin rango de disposición general publicada en el Boletín Oficial correspondiente):
- Derecho a la libre elección de médico / especialista y Centro (Cataluña)
- Acceso y custodia de historias clínicas (Andalucía)
- Derecho a una segunda opinión médica (Cataluña).

Se plantea en este punto la cuestión relativa a la participación de los Ombudsman en los procedimientos de elaboración de normas legislativas o reglamentarias (ante proyectos de Ley y de reglamentos), en los casos en que se les remiten un borrador de la misma, en orden a la realización de las observaciones que se estimen pertinentes, cuestión controvertida, en la que normalmente es objeto de una respuesta de carácter general (sin entrar en el exámen pormenorizado del articulado) toda vez que si bien no existe impedimento legal alguno al respecto, no se considera adecuada esta participación en razón de la naturaleza (independencia) de estas instituciones.

Especial y diferente valoración cabe hacer en el caso de proyectos legislativos en Cataluña, en que la existencia de un Consejo de Garantías



Estatutarias, habilita al Síndic de Greuges de Catalunya a emitir un dictamen de estatutariedad/constitucionalidad de estas iniciativas (art. 78.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña).

En cuanto a si en los informes anuales o extraordinarios se han propiciado desarrollos normativos deducidos de las recomendaciones o sugerencias, la mayoría de las instituciones declaran que solo en algunos casos o en supuesto muy excepcionales se ha postulado en este sentido, debiendo destacar que solo en un caso se ha dedicado un apartado específico a esta cuestión en el Informe Anual (Defensor del Pueblo Andaluz: “Los problemas derivados de la ausencia de desarrollo normativo para la puesta en marcha de nuevas políticas y servicios públicos. 2005). Se trata de destacar la falta de materialización de compromisos que nacen del propio ordenamiento jurídico, que al formularse por las leyes de una forma mas o menos generalista, su efectividad se traba haciéndose depender de su posterior desarrollo normativo.

#### 4. Seguimiento

En relación al seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo por los Ombudsman cabe distinguir la siguiente tipología:

- Seguimiento de expedientes de queja en general (en los que no se ha dictado una resolución -Recordatorio, Recomendación o Sugerencia-).
- Seguimiento de resoluciones (Recordatorios, Recomendaciones o Sugerencias) ya derivadas de expedientes de queja o de informes extraordinarios o especiales.
- Seguimiento de informes extraordinarios/especiales o de quejas relevantes por su naturaleza (“Informes de réplicas”)

En razón a la diversidad de las modalidades de seguimiento llevadas a cabo por los Ombudsman, nos encontramos también con la siguiente clasificación:

- Seguimiento permanente o periódico
- Seguimiento informal o planificado
- Seguimiento a instancia de parte o de oficio
- Seguimiento por las respectivas Áreas o por una Unidad específica (Departamento de Seguimiento y Evaluación interna del Síndic de Greuges de Catalunya)

La impresión que se deduce de los talleres es que el “seguimiento” de las distintas actuaciones de estas instituciones es uno de los claros “déficits” de actividad, ya se trate de resoluciones dictadas en los expedientes de queja o de los informes extraordinarios o especiales, circunscribiéndose este a un puntual seguimiento de los expedientes o temas mas relevantes, sin base a criterios predeterminados y basados en las aplicaciones informáticas de gestión de quejas (“alarmas”), correspondiendo a cada Área departamental disponer el seguimiento que se considere en atención a la naturaleza del caso, bien de oficio o a instancia de parte.

Aunque el carácter más generalista de los informes extraordinarios o especiales, con la pluralidad y diversidad de sugerencias y recomendaciones que suelen incorporar, aconsejarían un seguimiento de las mismas, este se hace muy excepcionalmente (“informe de réplica”).

Especial consideración cabe hacer respecto al seguimiento de la actividad normativa derivada de las sugerencias y recomendaciones en tal sentido, que se afirma llevar mayoritariamente a través de la aplicación informatizada de las quejas.

En todo caso, se constata que la mayoría de los Ombudsman realizan un peculiar seguimiento de las resoluciones que dicta (no necesariamente en las Sugerencias/recomendaciones), dejándose a la iniciativa del interesado esta, advirtiéndole en el escrito de “cierre” que si por cualquier circunstancia estima que no se da por la Administración un solución a su pretensión, puede de nuevo acudir al Ombudsman en orden a proseguir con las actuaciones que procedan.

En conclusión, este debilitado seguimiento escasamente puede llegar a modular la política pública sobre la que pretende incidir.

## 5. Mediación

Por algunas instituciones se ha llegado a plantear si la “mediación” está incluida entre las competencias de los Ombudsman, y en algún caso, con ocasión de la regulación o modificación de la Ley reguladora se ha llegado a considerar este extremo, sin que esta competencia aparezca referenciado en el estatuto regulador de ninguna de ellas, lo cual no obsta a que esta se ejercite en la práctica cotidiana, sin necesidad de cobertura legal expresa.

Los aspectos a resaltar respecto a la mediación son los siguientes:

- a) Los Ombudsman carecen de personal cualificado en tareas de mediación (“mediadores”), lo que plantea la necesidad de realizar planes de formación en este sentido (tal y como se llevó a cabo en una ocasión para el personal del Síndic de Greuges de Catalunya).
- b) Si bien la experiencia viene a demostrar que en escasas ocasiones la mediación de los Ombudsman da lugar a la resolución favorable del conflicto de que se trata, lo cierto es que la mediación de una Institución de esta naturaleza viene a reducir y reconducir buena parte de la tensión del problema planteado.
- c) La mayoría de los casos sometidos a mediación se circunscriben a conflictos de personal de determinados dispositivos o Unidades (UCI, Servicios de Urgencias, etc.), ubicación o cierre de un determinado Centro en una localidad, etc.

También en estos casos, dado su carácter excepcional, se considera de escasa incidencia en la política pública con que se relacione.

## 5. Conclusiones

### **1. Relaciones de los Ombudsman con el tejido social.**

#### **El Ombudsman como mecanismo de participación (Mesa 1)**

1. Un primer dato de la imbricación de los Ombudsman con el tejido social podría deducirse, entre otros, por el número de quejas que la ciudadanía plantea ante estos por la actuación de los poderes públicos y los distintos servicios que por estos se prestan. Así la media de quejas por año se sitúa en el intervalo de 3 a 6 quejas por cada 100.000 habitantes, de tal forma que son aquellas comunidades más pobladas las que presentan una mayor incidencia cuantitativa en cuanto a esta modalidad relacional.
2. En cuanto a las actuaciones de oficio, los datos parecen evidenciar una baja iniciativa por parte de los Ombudsman (a excepción del Síndic de Greuges Valenciano), situándose el porcentaje de quejas de oficio en un 2-3 % en el área de salud, cifra que entre los participantes en este taller se considera insuficiente, máxime teniendo en cuenta la constante presencia de hechos y denuncias a este respecto en los medios de comunicación y en la sociedad en general.
3. Las quejas presentadas por entidades sociales o por colectivos vienen a representar por mitades una media del 8,3% del total de las quejas en el

área de Salud, correspondiendo a Cataluña y País Vasco el mayor porcentaje de quejas de esta naturaleza (con casi un 11%), sin que este dato se haya podido constatar con la mayor o menor existencia e tejido social en este sector asociativo.

Por los participantes en este taller se estaca la necesidad de promover en el seno de los Ombudsman órganos de asesoramiento en los que participen estos movimientos asociativos.

4. En cuanto a la temática de las resoluciones de los Ombudsman en relación a los distintos ámbitos objeto de estudio cabe concluir lo siguiente:
  - a. En relación a los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario público, la parte mas significativa de las mismas giran alrededor de reconocimiento y ejercicio de determinados derechos, destacando las que se refieren al derecho de información en su doble vertiente de acceso al conocimiento de la patología que se padece y su proceso asistencial así como el acceso a la historia clínica con las misma finalidad.
  - b. En cuanto a los derechos de las personas que padecen enfermedades especiales, las resoluciones en este ámbito vienen a mostrar la inadecuación del sistema sanitario para abordar debidamente estas enfermedades de menor prevalencia, lo que se traduce en distintos aspectos: desconocimiento de la enfermedad, de guías médicas, de inexistencia de unidades de referencia, etc., destacando en este apartado diversas resoluciones recaídas en relación a la fibromialgia.
  - c. En relación a las resoluciones dictadas en materia de listas de espera, la practica totalidad se reiteran en la necesidad del establecimiento de plazos máximos de garantía, requerimientos atendidos por los poderes públicos a través de las correspondientes normas estableciendo los mecanismos de garantía.
5. También los informes especiales vienen a ser una forma de expresión en la implicación de los Ombudsman en el tejido social a través del análisis global de problemas que les afectan, y que en la materia sanitaria ofrece un desigual resultado tanto en cuanto a su distribución como a su temática: dos instituciones (Castillas-La Mancha y Castilla-León) aglutinan el 55% de los informes (5) y otras cuatro han realizado un solo y otras cinco no han llevado a cabo ningún informe en este periodo (2002-2006)

En todos los casos se resalta el anacronismo que supone el esfuerzo que supone su elaboración y su escaso o nulo seguimiento de las resolucio-

nes que en los mismos se concluyen, a la vez que se apunta la necesidad de incorporar la colaboración de los Ombudsman en este terreno.

6. En cuanto a los efectos que produce la actuación de los Ombudsman sobre los colectivos afectados, resulta unánime la opinión de que en todo caso promueve la difusión y efectividad de los derechos constitucionales y estatutarios de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes y servicios públicos, y que esta es perceptible ya se trate en sus intervenciones de difusión de derechos (manuales, etc.), de mediación o de participación.

Hoy por hoy, las encuestas de satisfacción constituyen el barómetro principal de percepción del impacto de estas instituciones en la ciudadanía, a las que se considera necesario complementar con la introducción de otros indicadores.

En cuanto a las problemáticas sociales que se considera que no se accede (o se accede con dificultad) se concluye que junto a determinadas exclusiones de la Cartera de servicios, existen problemáticas sanitarias con graves deficiencias, como son las que se refieren a los enfermos mentales (patologías duales y graves trastornos conductuales).

Como mecanismo para mejorar la detección de estas problemáticas se señalan la promoción de órganos de asesoramiento y participación la mejora del acceso a las páginas web de estas instituciones y la promoción de las visitas a los centros por parte del personal de los Ombudsman.

## 2. Eficacia y Eficiencia de los Ombudsman (Mesa 2)

1. En cuanto a la eficacia y eficiencia de los Ombudsman en sus relaciones con la Administración fiscalizada, el iter procedimental viene respondiendo a un actuar normalizado y bastante homogéneo en su modus operandi que viene a demostrar un modelo mixto en el que coexisten un carácter persuasivo en la fase inicial e intermedia de instrucción que se decanta en otro coercitivo en su fase final en el supuesto de actitud entorpecedora u obstruccionista por parte de las autoridades administrativas.

En general se valora positivamente la colaboración de esta en relación a los distintos requerimientos que desde los Ombudsman se le dirigen, si bien la respuesta de demora en unos plazos que se consideran excesivos (45 días de media).

Por otro lado se considera que junto a esta gestión “burocrática” de las quejas, deben promoverse las actuaciones “in situ” a través de visitas e inspecciones directas, máxime en aquellos casos de Administraciones no colaboradoras.

Por último, la existencia de mecanismos de colaboración (convenios) entre los Ombudsmen y las Administraciones, se muestran como instrumentos facilitadores de las relaciones entre ambas a la vez que de la promoción de los derechos de los ciudadanos.

2. En cuanto a las relaciones con el Parlamento, que prácticamente se resume, a la presentación de los informes anuales y de los informes especiales / extraordinarios, que en lo que se refiere a su iter parlamentario responde a parámetros de homogeneidad (con puntuales diferencias en relación al órgano ante el que se presenta y al debate), su grado de efectividad se muestra claramente diferenciado según estemos ante uno u otro. Así en el caso de los informes anuales, su carácter reiterado en el tiempo y contenidos del mismo vienen produciendo una cierta atonía y alejamiento en su eficacia parlamentaria, en la medida que estos informes tienen escasa proyección en este ámbito.

Por el contrario, los informes especiales / extraordinarios, en la medida que inciden oportunamente en temas o problemáticas de relevancia social, a una mayor significación parlamentaria se une una más destacada proyección en los medios de comunicación social.

### **3. Modulación de las políticas públicas por el Ombudsman (Mesa 3)**

La incidencia o modulación de las políticas públicas por parte de los Ombudsmen muestra significativos casos y grados de evidencia, que tienen su máxima expresión en aquellos supuestos en que la formulación de una determinada política pública deviene con ocasión e las resoluciones dictadas en el seno de un informe (ya sea anual, especial o extraordinario) en el que se analiza con detalle y globalidad un determinado sector de la intervención pública, y en menor medida por resoluciones dictadas en el seno de quejas individuales o colectivas.

En esta modulación de los programas de acción gubernamental intervienen con mayor peso las resoluciones dictadas por estas Instituciones, ya sea postulándose a favor de la introducción de buenas prácticas o de cambios normativos, y en menor medida como consecuencia de las actuaciones de seguimiento y mediación.

Así, en cuanto a la incidencia de las recomendaciones en las buenas prácticas administrativas o a favor de la regulación o modificación de la normativa, esta se demuestra en una prolífica y eficaz enumeración de casos planteados que se traen a colación por los Ombudsman.

Menor efecto cabe apreciar en la actividad de seguimiento, toda vez que es opinión mayoritaria de que esta no se lleva adecuadamente por parte de los Ombudsman, por lo que difícilmente puede incidir en la modulación de una política pública determinada.

Peor consideración cabe deducir de la mediación, toda vez que al tratarse de una modalidad de actuación de escasa presencia en la actuación cotidiana de los Ombudsman (y muchas veces con escaso éxito), su incidencia en la modulación de la política pública en que se relacione suele seguir igual suerte.



22<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22.<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## Talleres

Conclusiones del Taller de Educación





## **Mesa 1: Relaciones del Ombudsman con el tejido social. El Ombudsman como mecanismo de participación**

---

Se pretende llevar a cabo un análisis de las relaciones que, en su caso mantienen las instituciones con el tejido social y la percepción democrática que existe en relación con los servicios prestados por las defensorías. Para ello se elabora un cuestionario con una batería de preguntas que se cumplimenta por las distintas defensorías previamente a la celebración del correspondiente Taller. Recibida dicha información y a fin de concretar las cuestiones objeto de debate y discusión en el Taller, las distintas preguntas del citado cuestionario se reconducen a las demandas de información que se adjuntan en el anexo I.

La información sistematizada como antecede permite un tratamiento de la misma orientada a analizar los siguientes aspectos:

- Valoración y posible interrelación de las quejas y las actuaciones de oficio
- Mecánica de las actuaciones de oficio
- Solución de las demandas de queja sin necesidad de recomendación
- Colaboración con el tejido social
- Identificación de los efectos, instrumentos para su detección y mecanismos para su mejora
- Implicación de los colectivos con la institución, forma de incentivarla por ésta
- Ámbitos y problemáticas sociales a los que no se consigue acceder o se accede de forma insuficiente.

### **Valoración y posible interrelación de las quejas y actuaciones de oficio**

Se parte de una primera valoración estadística cuyo alcance y significado se modula en la celebración del Taller.

La valoración estadística se centra en:

- % de quejas en los tres subsectores educativos
- % de actuaciones de oficio respecto a las quejas

- Ámbitos en los que se produce un mayor porcentaje de actuaciones de oficio
- Supuestos en los que existe mayor proporción de actuaciones de oficio por sectores en relación con las quejas registradas.

Con esta sección se pretende analizar, para una posterior conclusión, qué sectores presentan una mayor iniciativa y/o demanda ciudadana en la presentación de quejas para que, a partir de los resultados, se pueda iniciar una reflexión sobre las razones que motivan una mayor demanda social de los servicios de las defensorías en unos ámbitos frente a otros, abordándose distintas posibilidades como condicionantes de ese mayor número de quejas:

- Que la realidad social del ámbito o subsector educativo objeto del taller presente importantes, visibles y generalizados déficits de protección o una inadecuada gestión pública, generando la insatisfacción del ciudadano que utiliza los distintos medios legales a su alcance, entre los que está la canalización de su indefensión a través de los servicios de las defensorías.
- Que siendo un ámbito con un considerable número de quejas, las presentadas por entidades sociales representan una proporción considerable frente a las individuales, lo que, a su vez, lleva a valorar si la institución tiene en dicho ámbito o subsector institucionalizados cauces de participación de la estructura social como mecanismos de detección de problemáticas sociales o si, por el contrario, la presentación de quejas por las entidades sociales es meramente coyuntural y circunstancial.
- Que pese a ser un ámbito social insuficientemente protegido por los poderes públicos no se produce una demanda de los servicios de las defensorías, lo que obliga al análisis de las causas que lo motivan, como puede ser una insuficiente o nula conciencia social del problema, un desconocimiento de la institución por parte de los afectados, una insuficiente labor de la institución en orden al diseño y articulación de instrumentos que permitan atraer a dichos sectores, etc.

A partir de ello, la información estadística sobre las actuaciones de oficio permite una valoración inicial sobre determinados aspectos como son:

- Aprender el grado de actuación proactiva de las instituciones
- Posibilidad de establecer una relación entre las actuaciones de oficio y las quejas, de manera que permita concluir cuestiones tales como:
  - Las instituciones inician actuaciones de oficio en aquellos sectores y ámbitos en los que hay mayor número de quejas, supuesto en el que

cabría cuestionarse si son las quejas el principal instrumento del que se sirve la institución para determinar la problemáticas sociales, lo que a su vez podría llevar a plantear el, en su caso, insuficiente carácter proactivo de las instituciones en el ámbito o subsector correspondiente en orden a desarrollar una efectiva labor preventiva de defensa de derechos ciudadanos y conocimiento real del grado de protección pública de los mismos, con independencia de las quejas recibidas.

- Las instituciones inician actuaciones de oficio en aquellos sectores y ámbitos en los que hay escasa reivindicación social a través de los servicios de la institución. Ello obliga al análisis de los condicionantes que determinan su actuación de oficio, esto es:
  - Si dicha actuación está motivada por una alarma social puntual a cuyo conocimiento llega la institución a través de la pluralidad de medios de comunicación social,
  - Si dicha actuación está motivada por la concurrencia de instrumentos de interrelación social, a través de los cuales recibe de forma institucionalizada y participativa las insuficiencias que, relativas a la protección pública de los derechos, le trasladan los colectivos interesados.
  - Si además de la circunstancia anterior, su actuación obedece a un conocimiento obtenido, a iniciativa propia, por la misma institución, anticipándose a una previsible vulneración o debilidad del derecho, e incluso fomentando la propia conciencia social del problema, esto es, actuando en un momento incipiente y con posibilidades reales y efectivas de evitar el surgimiento de la previsible vulneración o deficiente protección.

*Son, evidentemente, tres grados o intensidades de actuación que, de forma directamente proporcional, definen a su vez el grado o intensidad de la eficacia de las instituciones.*

Lo expuesto se cuestiona en un segundo ámbito de discusión de los Talleres, relativo a:

### **La mecánica de las actuaciones de oficio**

Apartado en el que se valora, discute y analiza la siguiente información:

- Existencia de informes monográficos y ámbitos y subsectores
- Realización, en su caso, de actuaciones de oficio, al margen de los infor-

mes monográficos, como forma de canalizar la actuación frente a la problemática social

- Identificación, en su caso, de las causas que motivan en las defensorías el inicio de actuaciones de oficio, y la exposición de los criterios que se siguen
- Actuaciones de promoción realizadas por las instituciones en orden a la promoción de una cultura social de defensa de los derechos humanos.
- Actuaciones de las instituciones tendentes a la promoción de buenas prácticas administrativas
- Resultados (constituye objeto de la mesa nº 3)

### **Solución de las demandas de queja sin necesidad de recomendación**

A fin de aproximarnos inicialmente a la eficacia de las instituciones, se sistematiza como información estadística el dato relativo a en qué grado o proporción se soluciona la demanda del ciudadano sin necesidad de adoptar para ello una resolución con recomendación, frente a aquellas en que sí resulta necesario formular una recomendación a la administración implicada.

Esto permite valorar si las instituciones son eficaces frente a problemas coyunturales, concretos y particulares, en los que la mera intervención de la defensoría provoca una reacción en la administración tendente a la resolución del problema planteado, valorándose y poniéndose en común que instrumentos utilizan las instituciones para alcanzar estos resultados (flexibilidad, comunicaciones directas con los responsables administrativos, insistencia en el seguimiento del problema.....), comparando, asimismo, el éxito de la institución en los supuestos en que se ve obligada a dictar una resolución con recomendación, distinguiendo si estamos ante un problema individual o una cuestión generalizada.

### **Colaboración**

Finalmente se cuestiona un aspecto concreto en orden a la valoración de las relaciones de las defensorías con el entramado y tejido social, cual es la colaboración, concretando la información que va a ser objeto de análisis y discusión en el Taller en los siguientes aspectos:

- Existencia, en su caso, de dicha colaboración
- Existencia, en su caso, de instrumentos de colaboración, distinguiendo si están o no institucionalizados
- Actuaciones concretas fruto de dicha colaboración

### **Incidencia y efectos de la actuación de las defensorías en relación con los colectivos afectados y/o estructuras sociales**

El estudio y discusión del apartado relativo a la colaboración sirve como introductor del Bloque 2 de la Mesa 1 relativo a la incidencia y efectos de la actuación de las defensorías en relación con el tejido social, en donde se valoran las siguientes cuestiones:

- Identificación de los efectos, ¿se perciben por las instituciones?
- Forma en que los colectivos manifiestan, en su caso, la percepción que tienen de la institución, especialmente en la difusión e impulso de derechos, analizando las propuestas que los colectivos dirigen a las defensorías para que éstas actúen en defensa y promoción.
- Instrumentos para determinar tanto la recepción, en su caso, de los efectos como los propios efectos que se lleguen a generar.
- Problemáticas sociales a las que no se consigue acceder o se accede de forma insuficiente, a efectos de valorar si la actuación de las defensorías se modula por la presentación de quejas o existen instrumentos institucionalizados que permiten una detección y averiguación de problemáticas sociales.
- Mecanismos para mejorar los sistemas de detección.

Fruto del trabajo realizado en los Talleres y de la información previa remitida a los efectos de su celebración, podemos señalar:

En la mayoría de los casos las actuaciones de oficio en materia de educación no superan el 5% de las actuaciones de la institución; en muchísima menos proporción superan el 5% sin alcanzar el 10% y tan sólo en dos casos se centran en una horquilla que va del 10% al 20%.

En un 70% de las instituciones el mayor número de quejas se da porcentualmente en el subsector de 0-3. (por materias las quejas se distribuyen por este orden: derechos educativos, falta de plazas, condiciones de escolarización y condiciones laborales) En el resto de defensorías el mayor número de quejas se concentra en el subsector de necesidades educativas especiales. El subsector de inmigración es el que, con muchísima diferencia, representa un menor número de quejas en todas las instituciones.

Las actuaciones de oficio tienen lugar fundamentalmente en:

- 1º Necesidades educativas especiales. Dentro de estas se concentran en la materia relativa al reconocimiento de derechos

2° Inmigración.

3° 0-3 y dentro de estas se concentran por materias en: disponibilidad de plazas, seguida de derechos educativos y condiciones de escolarización.

Valorando la relación existente entre quejas y actuaciones de oficio, cabe apreciar:

- Inmigración: existe una elevada relación inversa de proporcionalidad, esto es, al ser el sector que menos quejas registra, las actuaciones de oficio son proporcionalmente más significativas, lo que provoca que en este ámbito la actuación de las instituciones vaya pareja en muchas ocasiones entre quejas y actuaciones de oficio, incluso siendo mayor éstas últimas en algunos casos.
- 0-3 existe, asimismo, una relación inversa de proporcionalidad pero en sentido contrario al del subsector de la inmigración, y ello por cuanto es escasamente representativa la actuación de oficio de las instituciones en relación con el número de quejas registradas.
- Necesidades educativas especiales. En dos supuestos las actuaciones de oficio representan una proporción mas elevada en relación con las quejas.

Los datos enumerados en los apartados precedentes obligan a una reflexión sobre cuales son los instrumentos para detectar las problemáticas sociales, toda vez que no parece ser que sea el de las quejas. Para ello y como paso previo nos proponemos analizar el número y proporción de quejas presentadas por las entidades sociales.

De la información suministrada, atendiendo a la diversificación por subsectores, se advierte que el mayor número de quejas presentadas por entidades sociales se da en el ámbito de la inmigración, esto es, en el ámbito en donde se aprecia un menor número de quejas, y en donde la actuación de oficio es especialmente representativa. De estos datos cabría inferir a priori que en este ámbito habría de existir un mayor grado de relación con las entidades representativas de los intereses sociales, siendo éste un ámbito dónde mayores experiencias al respecto se podrían presentar.

Respecto a la mecánica de las actuaciones de oficio, de la información suministrada cabe señalar:

- Un amplio porcentaje de instituciones carece de informes monográficos o extraordinarios en materia de educación. En aquellas instituciones que sí los han elaborado la temática se centra fundamentalmente en el ámbito de la inmigración seguido del 0/3.

- Las actuaciones de oficio (en sentido amplio, incluyendo los informes especiales) viene motivada en su gran mayoría por la relevancia e incidencia social de la problemática en concreto, canalizada hacia la institución en muchas ocasiones a través de los medios de comunicación, y sin que existan criterios al respecto ni se identifique la forma en que se detecta esa problemática social.

Como consecuencia del debate generado en el seno de los Talleres cabe señalar lo siguiente:

- Se plantea con carácter previo una reflexión sobre la propia terminología: actuación de oficio. En este sentido, superada ya (Jornadas de Coordinación año 2006) la denominación de quejas de oficio, siendo sustituida por la de actuaciones de oficio, dicho término (que denota la propia iniciativa de la institución en el ejercicio de sus funciones de investigación y defensa) plantea dudas sobre su idoneidad y ello por cuanto se entiende que la realidad a la que hace referencia es muy diversa y se extiende desde aquellos supuestos en que es el resultado de una acumulación de quejas hasta los que se responde a una iniciativa de las entidades sociales (situación ésta en la que podría entenderse que sí hay un impulso, requerimiento o demanda de actuación que es aceptada por la institución) abarcando asimismo, aquellos supuestos en que ante una denuncia puntual, en muchos casos anónima, se suple dicho anonimato por la iniciativa de la institución.

Incluso se cuestiona si cabría conceptuar como actuación de oficio aquellos supuestos en que se daría (utilizando el símil del procedimiento administrativo) una extralimitación en relación con el petitum del ciudadano, es decir, aquellos supuestos en que, como consecuencia de una queja particular, la institución asume de oficio la generalización del caso puntual a un plano colectivo, asumiendo no sólo la demanda de solución del caso concreto mediante la oportuna recomendación de carácter individual, sino también por ejemplo una modificación normativa, no atinente al supuesto concreto, pero que se estima oportuna a la luz de la investigación iniciada como consecuencia de la queja particular.

- Centrándonos en la cuestión de fondo, cabe señalar que no existen posturas comunes en cuanto a la mecánica de las actuaciones de oficio de las defensorías, pudiendo citarse aquellas instituciones (Ararteko, Síndic de Cataluña) en las que la actuación de oficio se centra fundamentalmente en la elaboración de un informe monográfico, de manera que las actuaciones de oficio propiamente dichas (al margen del informe) se utilizan básicamente como instrumento de seguimiento del informe, lo que



motiva que existan escasos supuestos de actuación de oficio; y aquellas otras instituciones que se sitúan en una posición contraria, esto es, en las que las actuaciones de oficio puntuales se abren con vocación de una ulterior elaboración de un informe monográfico (Navarra y Síndic de la Comunidad Valenciana en momentos anteriores).

Salvo estas posturas más o menos encontradas, la mayor parte de las instituciones inician actuaciones de oficio por temas puntuales, que manifiestan una gran relevancia social detectada en muchas ocasiones a través de los medios de comunicación y en otras ocasiones por la presentación de denuncias anónimas (Navarra), así como a través de INTERNET (si bien en este caso, se debate de forma colateral que estemos ante quejas, sino más bien consulta, exposición del problema o puesta en conocimiento de la institución). También cabe destacar que algunas instituciones (Defensor del Pueblo Andaluz y Síndic de la Comunidad Valenciana) ponen de manifiesto que también se hace uso de la actuación de oficio para intervenir en aquellos ámbitos en los que normalmente no llegan quejas a la institución, destacándose especialmente en materia de inmigración, así como en absentismo escolar, ámbito éstos en que no se hacen públicas, por distintos motivos, las situaciones a las defensorías.

De lo expuesto cabe afirmar la singularidad de cada institución en cuanto al mecanismo seguido para iniciar actuaciones de oficio, si bien se pueden entresacar elementos comúnmente generalizados:

- Insuficiente utilización de las actuaciones de oficio como instrumento del que disponen las defensorías para el ejercicio de las funciones de defensa y garantía de derechos.
- Ausencia de criterios en orden a la identificación de supuestos que determinen la actuación de oficio de las instituciones, respondiendo a decisiones individuales de los titulares u órganos institucionales con competencia decisoria, y atendiendo en la mayor parte de los casos a una valoración discrecional y coyuntural sobre la incidencia social de la problemática en cuestión que se pretende abordar.
- Discreta representatividad de las entidades y entramado social en el impulso y promoción de actuaciones de oficio
- Ejecución unilateral por parte de las instituciones de las actuaciones de oficio con una limitada participación de las entidades sociales en su diseño y configuración (especialmente referenciada a la elaboración de informes monográficos)

A la vista de lo expuesto en el seno del Taller se concluye que a fin de que las instituciones se manifiesten como herramientas útiles en la defensa de derechos, resulta necesario:

- Potenciar e intensificar las actuaciones de oficio, haciendo éstas extensivas a todas aquellas que tiendan a lograr una presencia efectiva de la institución en todos y cada uno de los sectores de la sociedad, innovando para ello en los medios e instrumentos, tales como la utilización del tejido social puro y no sólo el institucionalizado, así: visitas a centros docentes, recabar información directamente de los usuarios del servicio público educativo, interesar sus propuestas de mejora, páginas web específicas sobre educación y dentro de ellas con subsectores monográficos con foros constantes y bidireccionales de donde se recabe la participación de los distintos miembros de la comunidad educativa, elaboración de materiales didácticos, etc.
- Utilización de los distintos colectivos que conforman el entramado social a fin de optimizar su potencial de difusión entre la sociedad y los colectivos, y como fuente directa de información sobre la realidad en la que se desenvuelven los derechos en materia de educación.
- Utilización y optimización de las nuevas tecnologías.
- Acometer una redistribución organizativa de los Recursos Humanos y creación de nuevos recursos orgánicos que den cabida a la participación social.

Por lo que a la colaboración se refiere, fruto de la información suministrada y su modulación en los debates generados en los Talleres, cabe señalar:

- En general todas las instituciones manifiestan mantener relaciones de colaboración con las entidades sociales, asociaciones de padres de alumnos, asociaciones de inmigración, de discapacidad, etc, materializadas en reuniones más o menos sistematizadas, participación mutua en jornadas y seminarios, acciones en general centradas más bien todas ellas en el aspecto divulgativo y reconocimiento público de ambas partes.
- En el ámbito educativo escaso número de instituciones desarrollan esa colaboración de una manera institucionalizada, y en este sentido, esa institucionalización de la colaboración cabe reconducirla a los siguientes ámbitos:
  - Orgánica. A través de instrumentos organizativos más o menos estables. Destacándose iniciativas como las siguientes:

- Previsión del Defensor del Pueblo andaluz de crear el “Consejo de Menores” integrado por menores elegidos en los propios centros educativos (por ejemplo delegados de alumnos) como órgano de asesoramiento y participación.
  - El Ararteko cuenta con la Dirección de Relaciones Sociales
  - El Síndic de Cataluña cuenta con el “Consejo Social” que reúne a las entidades cuyo objeto es la defensa de derechos, si bien se está replanteando su configuración funcional valorándose la creación en su seno de comisiones sectoriales; asimismo es objeto de estudio la creación del “ Consejo Asesor de Menores” del que formen parte, entre otros, menores que expongan, según los sectores temáticos, sus problemas.
  - El Síndic de la Comunidad Valenciana plantea la reciente creación del Area de Igualdad y Participación.
- Funcional, con una doble configuración a través de
    - La articulación de convenios de colaboración con entidades del ámbito educativo. Si bien son escasas las instituciones (D.P. Andaluz, Procurador del Común, Síndic de la Comunidad Valenciana, Defensor del Pueblo) que utilizan este instrumento, las que lo hacen en su mayoría lo utilizan desde un punto de vista de articular una colaboración genérica, sin desarrollo de actuaciones concretas. En el ámbito educativo se instrumentan en general con Asociaciones y Federaciones de Padres de -Alumnos, Colegios Profesionales, Sindicatos, Asociaciones representativas de intereses singulares tales como el absentismo, el autismo, la sobredotación, dislexia, celíacos... Singularmente está la figura del Convenio Marco, escasamente utilizada, del que se derivan líneas de actuación de mayor o menor concreción: divulgación, formativos, promoción, concienciación, recogida de información y forma de fomento de la participación de los grupos representados por las entidades firmantes.
    - Otras formas funcionales de potenciar una colaboración: de diversa índole tales como participación en actos organizados por los centros docentes, visitas a los mismos, reuniones periódicas con los sectores públicos y privados implicados, tales como Fiscalía de Menores, direcciones de centros docentes, Consejos escolares, foros presenciales y a través de las páginas Web, campañas de difusión entre las asociaciones con suministro de materiales divulgativos y de promoción de derechos, etc.

Destacar que escasas instituciones manifiestan o identifican actuaciones concretas originadas en el marco de los procesos de colaboración entre las

defensorías y las entidades sociales del ámbito educativo, citándose a título de ejemplo la relacionada por el Ararteko relativa a la elaboración del informe monográfico sobre menores extranjeros no acompañados; o las del Defensor del Pueblo Andalúz en materia de autismo, discapacidades auditivas y superdotación.

Se considera oportuno mantener y, en su caso, incrementar el fomento de la participación y la colaboración, citándose a título de ejemplo (además de las iniciativas orgánicas) la previsión apuntada por el Defensor Andalúz de recoger un apartado en el seno de los informes monográficos en el que las asociaciones implicadas manifiesten sus puntos de vista al respecto.

Por lo que se refiere al análisis de la incidencia y efectos de la actuación de las defensorías en relación con los colectivos afectados, señalar que la mayor parte de las instituciones manifiestan identificar efectos positivos para la institución, fruto de las actuaciones de colaboración y que con carácter general concretan en una mayor promoción y difusión de los derechos, en que se facilitan las relaciones entre los colectivos y la administración, en que se fomenta la participación social al canalizar necesidades y propuestas a los poderes públicos.

No obstante, en general, las instituciones carecen de Instrumentos con los que se cuantifique, estudie, valore o analice ni el grado de recepción ni el impacto en términos de eficacia de los efectos que se lleguen a generar. Es más, en general se reconoce que tanto en la promoción de derechos, como en la mediación y la participación, no existe una valoración sistematizada de la forma en que los colectivos manifiesten la percepción que tienen de la institución, relacionando escasas propuestas que se formulan a las defensorías.

Respecto a las problemáticas sociales a las que no se consigue acceder o se accede de forma insuficiente, este tema centra una importante atención y debate en el seno de los Talleres, pudiendo señalarse lo siguiente:

El estudio de las problemáticas sociales a las que no se consigue acceder no se ha de centrar únicamente en los colectivos o población de difícil acceso (vulnerables y escasamente representados) si no, y muy especialmente, en las materias, y ello por cuanto existen amplios ámbitos materiales en los que no existe conciencia social de la existencia de la problemática como tal, motivado por diversos factores cuales pueden ser aspectos culturales y tuitivos. En dichos ámbitos materiales las quejas no llegan a las instituciones porque la sociedad no tiene conciencia que existe un problema ya sea efectivo, emergente o potencial, y ello por cuanto se necesitan unos conocimientos específicos que posibiliten la identificación del problema social

o de la vulneración del derecho. Así, por ejemplo en el ámbito de 0-3 la indefensión existente en materia de escuelas infantiles que de facto actúan como tales sin estar autorizadas (ludotecas), de forma que las instituciones sólo reciben indicios del problema cuando surge circunstancias puntuales que afloran la situación irregular (por ejemplo falta de formación del personal ante un colapso. Cataluña).

En otras ocasiones la dificultad de acceso, no está en la detección del problema, sino en canalizar la solución o estudio del mismo por parte de los poderes públicos, así se detecta en Cataluña en el ámbito de las necesidades educativas especiales en la configuración del nuevo sistema transitorio hacia las unidades de soporte especial como sustitutivas de los centros especializados y de la ineficacia apreciada por la institución en orden a la integración del alumnado inmigrante en los centros de educación compartida.

Un ámbito educativo que aparece necesitado de una atención especial por parte de las defensorías es el relativo a los trastornos de conducta de los menores, ámbito en el que existe una deficiente conciencia social (en muchas ocasiones también de los propios profesionales educativos) del problema y se plantean dificultades adicionales para el reconocimiento del derecho que asiste al menor (y a su familia) que sufre esa patología, dificultades motivadas por la falta generalizada de un diagnóstico, que se suplente en su tratamiento frecuentemente con la sanción. Es un tema éste de difícil acceso y abordaje, apuntándose la necesidad de un tratamiento multidisciplinar y una coordinación interadministrativa: educativa con aulas de convivencia asistidas por personal especializado, y sanitaria la cual adolece de recursos específicos, y social por las limitaciones sociales y relacionales que le genera y que ha de superar.

Otro ámbito a destacar es el de la inmigración, que con una fuerte incidencia en el ámbito estrictamente educativo despliega desde el centro docente una generalización social de las consecuencias que provoca una deficiente o equivocada política educativa al respecto, derivando a medio y corto plazo a problemas de cohesión social, de huida de profesores, racismo ciudadano localizado geográficamente, rechazo social en sectores de población autóctona, etc.

Cabe exigir a las defensorías en estos ámbitos una actitud eminentemente preventiva y preactiva en la detección de problemas emergentes, creando una conciencia social al respecto al mismo tiempo que se motiva a la Administración; necesitándose para ello una amplia colaboración con el entramado social mediante la articulación de instrumentos que permitan a las instituciones. Se trata de sectores en los que cabe exigir a las defen-

sorías un mayor grado de responsabilidad en cuanto a detección precoz y en la labor de concienciar a la Administración sobre su reconocimiento.

## **Mesa 2: eficacia y eficiencia de las instituciones del ombusman (relaciones con la administración y con los parlamentos)**

Se pretende llevar a cabo un análisis de la posibilidad de cuantificar en qué medidas somos eficaces, qué mecanismos de cuantificación utilizamos, tiempos de repuestas, actitud de las instituciones ante la no colaboración, seguimiento de las propuestas aceptadas, etc

Para ello se elabora un cuestionario con una batería de preguntas que se cumplimenta por las distintas defensorías previamente a la celebración del correspondiente Taller.

Recibida dicha información y a fin de concretar las cuestiones objeto de debate y discusión en el Taller, las distintas preguntas del citado cuestionario se reconducen a las demandas de información que se adjuntan en el anexo II.

La información sistematizada como antecede permite un tratamiento de la misma orientada a analizar los siguientes aspectos:

- Práctica de las defensorías (forma de recabar información de la Administración y respuestas de ésta)
- Respuestas de la Administración
- Actuaciones de las instituciones ante incumplimientos
- Promoción y persuasión respecto a la Administración (relaciones bilaterales, promoción de derechos, buenas prácticas)
- Relaciones con los Parlamentos.

### **Conclusiones:**

- 1.- Especial esfuerzo de las defensorías en el requerimiento de información:
  - 1.a.- completar información necesaria que pueda aportar el ciudadano sin que en ningún caso ello constituya una carga para el usuario.
  - 1.b.- en relación con la información que se recaba de la Administración, concretar los extremos que se solicitan y los requerimientos de documentación.

- 2.- Carácter no determinante del número de requerimientos o advertencias (salvo a efectos de indicar, como factor objetivo, el grado de incumplimiento) en orden a constatar un mayor grado de eficacia; esta más bien se alcanza haciendo uso de los mecanismos de persuasión de que disponen las instituciones, en especial mediante una gestión personalizada (Llamadas telefónicas)
- 3.- Potenciar y generalizar el conocimiento público de aquellas conductas que suponen una actitud entorpecedora o no colaboradora por parte de las Administraciones Públicas, incluyendo en dichas categorías distintos supuestos que vayan más allá de una ausencia formal de contestación administrativa, tales como respuestas tardías, ineficaces, prácticas dilatorias a la espera de que se formulen varios requerimientos para contestar, etc. Especialmente recomendable la constatación de dichas conductas en apartados específicos del informe anual, también en informes monográficos, así como la publicación correspondiente en el Boletín Oficial de los respectivos Parlamentos. Respecto a la utilización de los medios de comunicación en orden conseguir una mayor influencia de la institución, se concluye la ponderación de su carácter excepcional, sin que se pueda afirmar una valoración sobre su virtualidad para la consecución del fin perseguido.
- 4.- Propiciar y fomentar activamente un cambio en la concepción que las administraciones públicas tienen de las instituciones.
- 5.- Como propuesta, se concluye la oportunidad de recoger en los respectivos informes anuales apartados específicos en los que se haga mención específica a las conductas administrativas de colaboración, así como relacionarlas “Buenas Prácticas” administrativas detectadas en la tramitación de los expedientes de las defensorías, lo cual a su vez permitirá potenciar el uso de indicadores de auditoría.
- 6.- Se promueve una reflexión institucional sobre la oportunidad de hacer un mayor uso (salvo impedimento legal) de la figura consistente en la puesta en conocimiento del superior jerárquico de los incumplimientos o actitudes no colaboradoras detectadas en el inferior.
- 7.- En relación con la utilización del 502.2 del Código Penal, se valora que dado el carácter de persuasión, autoridad moral tendente a la consecución de resultado que prima en la configuración institucional de las defensorías, ello se compadece poco con la utilización del 502.2 del Código Penal, dada la connotación represiva que su uso puede represen-

tar y que parece más bien invocar un respaldo externo para defender la autoridad moral de la institución.

A dicha conclusión tienden también la propia configuración del ilícito penal, resultando difícil acreditar la concurrencia de los elementos subjetivos del tipo, lo que a su vez, en la práctica dificulta la consecución de una sanción penal.

### **Mesa 3: Modulación de políticas públicas**

---

Al igual que en las mesas anteriores, la información aportada a través de la cumplimentación de los cuestionarios se sistematiza, de cara a su debate y discusión en los Talleres, en torno a las demandas de información recogidas en el Anexo III, y a través de las siguientes cuestiones:

- 1.- Concreción de las recomendaciones dictadas en su caso, en materia de educación en cada uno de los tres subsectores
- 2.- Incidencia de las recomendaciones adoptadas tanto en relación con la gestión pública, incluyendo las buenas prácticas valorando su grado de cumplimiento, así como en relación con la producción y/o modificación normativa.
- 3.- Seguimiento por las defensorías de la actividad administrativa y de la normativa en relación con las sugerencias y recomendaciones concretando la existencia, en su caso, de instrumentos de seguimiento.
- 4.- Mediación, situaciones en las que se ha practicado y seguimiento

Respecto a los datos de carácter general obtenidos a partir de la información facilitada por las instituciones cabe señalar:

- El mayor número de recomendaciones se produce en el ámbito de las necesidades educativas especiales, y dentro de este en las materias relativas a la adopción de recursos, seguido de la protección de derechos, reconocimiento de los mismos y ayudas; El subsector de 0-3 es el siguiente ámbito con mayor número de recomendaciones y dentro de éste se concentran en las condiciones de escolarización, seguida de derechos educativos, creación de nuevos centros y protección de derechos. Finalmente el subsector que menor número de recomendaciones presenta es el relativo a la inmigración focalizándose las mismas principalmente en la materia relativa a la segregación, seguida del favorecimiento



de la integración, política de acogida de extranjeros y promoción de procesos de integración.

- No obstante se alejan del cuadro general ofrecido en el apartado anterior las situaciones descritas por el Síndic de Cataluña que registra mayor número de recomendaciones en el ámbito de la inmigración predominando las relativas a la lucha contra la segregación relacionada con el rechazo social.
- En cuanto al grado de cumplimiento de las recomendaciones adoptadas por las instituciones, en torno a un 50% lo califican como bueno, un 37% suficiente y un 13% muy bueno. Concretando la incidencia relativa a la producción o modificación normativa, señalar que si bien un 75% reconoce que se da, sin embargo un 60% no singulariza ningún supuesto en que se acredite la influencia directa de la defensoría en la variación normativa, a lo que hay que sumar que tan sólo tres instituciones afirman disponer de instrumentos o protocolos de seguimiento de la actividad normativa, instrumentos que se concretan en: actividades de revisión de normas publicadas, departamentos de seguimiento de resoluciones y control de modificaciones normativas.
- Frente a lo expuesto, las Defensorías afirman disponer en mayor medida de instrumentos de control y seguimiento con los que comprobar el cumplimiento, en su caso, por la Administración de las recomendaciones relativas a los ámbitos de gestión pública, identificándose los siguientes instrumentos: gestión informática de las quejas; instar al ciudadano a que comunique a la institución los incumplimientos de la administración; práctica de requerimientos y llamadas telefónicas; seguimiento de expedientes; reiteración de quejas en asuntos que ya han sido objeto de otros expedientes, etc.
- Respecto a las recomendaciones y sugerencias que han propiciado Buenas Prácticas Administrativas, seis instituciones actuaciones en tal sentido entre las que cabe citar:
  - Convenio de colaboración entre Consejerías de educación y Sanidad para la atención de necesidades sanitarias de los alumnos escolarizados en centros docentes
  - Control del empadronamiento en el acceso al 0-3
  - En segregación escolar (Plan de Absentismo de San Cosme)
  - Desarrollo de las Unidades Especiales de apoyo a centros que escolarizan alumnos con necesidades educativas especiales

- Modificación de instancias de admisión en el 0-3
  - Convenios con entidaes locales para incrementar plazas de 0-3
  - Uso de transporte adaptado para alumnos con necesidades educativas especiales.
- En relación con la práctica de la mediación por parte de las instituciones, seis defensorías identifican situaciones en las que se ha intervenido, entre las que cabe citar:
- Problemas educativos de alumnos con síndrome de Asperger.
  - Alumnos con autismo
  - Conflicto surgido con ocasión de la construcción de una guardería en un centro de educación infantil
  - Disparidades entre padres y administración en relación con la atención a los alumnos sobredorados
  - Problemas laborales en centro público de atención a la infancia
  - Temporeros en localidad burgalesa de Belorado.

Pasando al análisis concreto de los ámbitos materiales educativos de gestión en donde se aprecia, en el seno del Taller, la necesidad de una mayor y más intensa actuación de las instituciones en aras de conseguir una actuación eficaz de las mismas en la efectiva defensa de los derechos que están en juego, cabe hacer referencia a cuanto sigue:

### **En materia de inmigración**

El principal problema se centra en una creciente realidad educativa marcada por la segregación del alumnado inmigrante en determinados centros. El problema no se identifica únicamente con la defensa de derechos de la población inmigrante, toda vez que la misma ve cumplido su derecho a la escolarización, sino que estamos ante un problema emergente puesto que existe el riesgo de que se produzca la traslación del esquema educativo al ámbito social en el que está geográficamente ubicado el recinto escolar.

Se plantea la posibilidad de que las instituciones adviertan de las consecuencias futuras del problema, ahora emergente, y que se planteen una actuación preventiva, de detección de dicho problema, concienciando a los poderes públicos de las implicaciones que pueden tener el no afrontarlo a tiempo, consecuencias no limitadas al ámbito meramente educativo. Se identifica, pues, el ámbito de la segregación de la población escolar inmi-

grante, como prototipo de materia en donde las instituciones pueden realizar una actuación eficaz, no limitada a la mera revisión del actuar administrativo, sino preventiva, detectando en primer lugar la existencia de un problema que no se limita al mero hecho de que un centro se convierta en centro gueto con las consecuencias educativas asociadas a ello (complejidad de gestión, alta tasa de movilidad del profesorado, fracaso de las políticas de inserción, descontento social y de la comunidad educativa, etc) , sino que el problema emergente radica en el riesgo existente de que se produzca la traslación del esquema educativo al ámbito social (evitar que el centro se convierta en gueto evita que el barrio se convierta en gueto, lo cual sin duda se confirma con la tendencia al agrupamiento familiar como generador del asentamiento).

Cabe exigir de las instituciones en primer lugar el conocimiento de la realidad social, necesitándose para ello la conformación institucional de todo un entramado de relaciones con el tejido social (asociaciones de padres, asociaciones relacionadas con la inmigración, profesorado, asociaciones de vecinos, equipos directivos, administraciones locales, etc) que permita a las instituciones disponer de una visión e información, real y actualizada de las problemáticas sociales, tanto de actuales, como sobre todo de las potenciales. A partir de ello, analizar la actuación administrativa al respecto, que normalmente en este ámbito tiende a ser de tipo terapéutico, esto es, paliando las consecuencias que generan los hechos consumados (así la Administración ante la existencia de un centro docente con amplia concentración de alumnado emigrante, suele aplicar medidas de refuerzo (de profesorado, de inmersión lingüística, etc), sin alterar apenas los esquemas tradicionales amparados en la elección de centro y en el establecimiento de cupos de reserva obligatorios para alumnado emigrante, medidas que, siendo imprescindibles no alcanzan a resolver ni el problema real (sigue existiendo segregación), ni mucho menos el emergente. ES por ello que se necesitan apuntar nuevas medidas, imaginativas y con viabilidad práctica, siendo éste el segundo campo de actuación de las instituciones (el primero es la detección del problema emergente) como pueden ser desde una reducción de la ratio, medidas de concienciación, una distinta planificación del transporte escolar, una oferta atrayente de servicios complementarios desde el comedor escolar hasta las deportivas y culturales, adscripción de escuelas infantiles (menos de dos años) a centros con riesgo de segregación, con prioridad en criterios de admisión, etc....

### **En materia de necesidades educativas especiales**

El debate se centra sobre tres cuestiones directamente interrelacionadas cuales son, la detección de nuevos problemas de carácter sanitario que no

conlleven un diagnóstico de necesidades educativas especiales y para los que no están previstos recursos al respecto, todo ello enlazado con la ausencia de una coordinación interadministrativa entre los departamentos con responsabilidades en materia educativa y sanitaria, y la consecuente ausencia de protocolos de actuación ante emergencias sanitarias en el ámbito escolar.

Estamos, igualmente ante un ámbito en el que la labor de las instituciones exige una eficacia al respecto, que pasa por una labor de concienciación de la Administración Pública a fin de que asuma el carácter de necesidad educativa especial la padecida por determinada población escolar, en constante aumento y con una diversidad de patologías (diabetes, asma, alergias, trastornos alimenticios y demás patologías de índole sanitario) que se caracterizan por ser de índole sanitario y que, sin alcanzar la calificación de discapacidad, sí requieren desde el ámbito educativo (en colaboración y coordinación con el sanitario) un atención especializada, con la disponibilidad de recursos (en muchos caso de carácter profesional) adecuados.

### **En materia de 0-3**

Se concretan en este ámbito un mayor número de problemáticas, que demandan una actuación eficaz por parte de las defensorías, entre las que cabe destacar:

- 1.- Fomentar la preponderancia en el diseño y gestión de las políticas públicas del interés educativo del menor, evitando que éstas conduzcan a la institucionalización del mismo desde la misma infancia.
- 2.- Exigencia de una regulación del sector, especialmente en el tema de ludotecas.
- 3.- Necesidad de ahondar en el diseño de las políticas del personal docente, incidiendo en la capacitación y profesionalización del mismo, y sobre todo en la homogeneización de su régimen jurídico por lo que se refiere a titulación y funciones (diversidad entre los centros públicos y privados, ya gravado por la distinta dependencia administrativa, ya sea autonómica o local)
- 4.- Unificación del servicio público educativo, salvando las disfuncionalidades provocadas por la dispersión de redes, especialmente incidentes en las condiciones de admisión a los centros.
- 5.- Potenciar y exigir el ejercicio por parte de las Administraciones Públicas de sus competencias en materia de inspección y control de los centros, y de la calidad del servicio.

## Conclusiones

Con carácter general, se concluyen las siguientes premisas como requisitos para que las instituciones alcancen una eficacia en el ejercicio de las funciones que les son propias y la consecución de una auténtica modulación de las políticas públicas:

- a) Potenciación en las instituciones de la necesidad de asumir el carácter de detección de problemas emergentes, no sólo dando traslado de su existencia a la administración, sino a la sociedad en su conjunto, creando una conciencia social del problema y de sus consecuencias.
- b) Potenciación de carácter previsor de las instituciones y no meramente revisor de la actuación administrativa
- c) Establecimiento de fórmulas de interrelación con la Administración a la que va dirigida la recomendación a fin de apreciar su incardinación e implementación práctica.
- d) Adopción de resoluciones factibles, primando el carácter pragmático de la solución propuesta.
- e) Asunción de una nueva visión de la eficacia de forma que no esté únicamente dirigida a las Administraciones Públicas, si no hacia el ciudadano, creando en éste la seguridad y garantía de que no sólo se van a trasladar sus problemas a la Administración, sino que se lleva a cabo por las defensorías una labor eminentemente activa orientada a su satisfacción. Se trata de alcanzar en la conciencia ciudadana la idea de que se trata de una institución de confianza para el ciudadano.
- f) Discriminar la distinta intensidad que pueda plantearse entre una eficacia singular (cuestiones concretas con soluciones puntuales) en las que parecen ser más eficaces las defensorías, frente a la eficacia colectiva (cuestiones de carácter general) en donde el grado de consecución de objetivos parece disminuir.
- g) Oportunidad de adoptar indicadores y pautas comunes por todas las instituciones que permitan una evaluación de la eficacia en las distintas formas de intervención.
- h) Articulación de instrumentos para medir la eficacia de las instituciones basados no ya sólo en el resultado de la gestión, sino en la satisfacción del ciudadano con el servicio prestado por las defensorías.
- i) Incremento de las labores de seguimiento en orden a comprobar el cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas de las reco-

mendaciones dictadas, instando a su cumplimiento mediante la articulación de los medios a su alcance, como pueden ser el no proceder al cierre formal del expediente hasta que no se produzca el cumplimiento o instar a que éste se produzca con anterioridad a la conclusión del informe anual.

## Anexo I

### Mesa 1

#### Bloque 1

##### A. Interrelación quejas actuaciones de oficio

##### 1.- Enumeración de las quejas y actuaciones de oficio

- 0/3
- Integración
- NEE

##### B.- Quejas

##### 2.- Distribución e identificación de las quejas presentadas por:

Entidades Sociales: {

- 0/3
- Integración
- NEE

Coletivas: {

- 0/3
- Integración
- NEE

% de admisión a trámite: (valoración de relaciones con el entramado social)

##### 3.- Resolución administrativa favorable sin necesidad de recomendación

→ supuestos

- 0/3
- Integración
- NEE

(valoración de la eficacia de las Instituciones en orden a supuestos concretos y puntuales)

##### 4.- Necesidad de adoptar resolución con recomendación:

(valoración de la eficacia de las Instituciones en orden a un pronunciamiento general)

- 0/3
- Integración
- NEE

C.- *Mecánica de las actuaciones de oficio*

5.- Actuaciones de oficio de la Institución:

5.a. Elaboración de informes monográficos

- 0/3
- Integración
- NEE

5.b. Investigaciones de oficio (al margen de los informes monográficos) como forma de canalizar la actuación frente a una problemática social.

Si se realizan o no {

- 0/3
- Integración
- NEE

Origen de las actuaciones de oficio:

Causas (por ejemplo relación entre quejas y decisión de actuar de oficio.

Criterios al respeto.

Resultados (MESA 3)

Promoción de la Defensa y Protección de Derechos (concretar actuaciones y resultados)

## Anexo II

### **Mesa 2. Eficacia y eficiencia de las instituciones del Ombudsman**

*Parte A: Las relaciones con la administración*

1.- Práctica de las Defensorías

Solicitudes de informe o documentación a la Administración:

Visitas o Inspecciones a la Administración:

2.- Respuesta de la Administración

Respecto solicitudes de informe o documentación:

Respecto visitas o inspecciones:

- 3.- Actuaciones de las Instituciones en caso de incumplimiento o cumplimiento defectuoso
  - Requerimientos (concretar número, plazo de reiteración):
  - Advertencias (concretar si se hacen o no y cuando)
  - Declaración de actitud entorpecedora:
    - Se realiza esta Declaración:
      - Cuando
      - como se materializa:
      - Si tienen mecanismos específicos frente a la no colaboración o se limitan a reseñas en los informes anuales o extraordinarios:
      - Mecanismos para el reconocimiento y fomento de las Administraciones colaboradoras:
        - Traslado Superior Jerárquico:
        - Consideración del 502.2 Código Penal
        - Otros mecanismos:
- 4.- Promoción y persuasión de las Defensorías respecto a la Administración:
  - Relaciones bilaterales con la Administración (concretar):
  - Promoción de la Defensa y Protección de Derechos (concretar actuaciones y resultados)
  - Potenciación de buenas prácticas administrativas (Concretar los mecanismos para la potenciación y los resultados)

*Parte B: Las relaciones con el Parlamento*

- 1.- Calificación de la relación:
- 2º- Comparecencias:
  - Órgano:
  - Cuando:
  - Posibilidad de dialéctica:
- 3.- Respuesta Parlamento:



## Anexo III

### Mesa 3: Modulación de políticas públicas

- 1.- Si ha habido Recomendaciones:
  - 0/3
  - Integración
  - NEE
- 2.- Incidencia de las recomendaciones en la gestión administrativa, incluyendo buenas prácticas:
- 3.- Incidencia de las recomendaciones en cambios normativos.
- 4.- Seguimiento de la Administración y de la actividad normativa en relación con las sugerencias y recomendaciones:  
(si se tienen instrumentos de seguimiento)
- 5.- Mediación:
  - Situaciones en que se ha practicado.
  - Resultados
  - Seguimiento



22<sup>as</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## Talleres

### Conclusiones del Taller de Servicios Sociales



## **Mesa 1. Relaciones con el tejido social del Ombudsman. Ombudsman como mecanismo de participación**

---

### **1. Consideración de los datos solicitados en los cuestionarios**

Dificultad de una consideración conjunta y global de tales datos debido a la falta de cumplimentación de los cuestionarios

### **2. Valoraciones sobre la participación de entidades sociales y otros colectivos**

El que en una determinada materia se constata una mayor participación de entidades y asociaciones se explica por la propia organización del entramado social. Cuando esta organización es más potente son más las actuaciones que se promueven a su instancia.

Otro factor que favorece la participación es el de la extensión del ámbito territorial sobre el que se actúa. Cuanto más pequeño es este ámbito más se favorece la participación.

La participación de entidades y colectivos tiene una incidencia directa en determinadas actuaciones de los defensores, concretamente:

#### **2.1. Actuaciones de oficio**

Bajo este título se incluyen diferentes actuaciones de lo que se pueden considerar expediente de oficio *strictu sensu*: visitas, labores de seguimiento de expedientes o resoluciones anteriores, etc.

Se constata una indudable vinculación entre actuaciones de oficio y áreas materiales en las que existe una relación más fluida con entidades sociales.

No obstante se aprecia también un peligro real de que estas actuaciones puedan ser utilizadas como operación de “maquillaje” a efectos estadísticos. Se plantea por ello, la conveniencia de establecer filtros como

pueden ser el del control del cumplimiento de resoluciones. Se destacan como fuentes u origen de estas actuaciones de oficio:

- La especial sensibilidad o especial compromiso del titular.

- La prensa-medios de comunicación.
- La planificación programada de las diferentes áreas de actuación.
- Las visitas, de las que se destaca su carácter de instrumento proactivo.

## 2.2. Informes monográficos

Los informes monográficos son demostrativos de la importancia que tiene la relación con las entidades sociales. Esta participación puede darse en distintos momentos.

- Previamente: al concretar el enfoque del informe
- En el curso de su elaboración: optando por una metodología participativa.
- Posteriormente: en la labor de seguimiento y devolución de la información.

La eficacia de estos informes monográficos resulta difusa. Es unánime la opinión de la dificultad de medir su eficacia.

En todo caso, se considera que la validez de los informes monográficos depende de las siguientes variables:

- El rigor e independencia de nuestras instituciones
- El momento de su elaboración (según agenda política)
- La metodología, de la que se destaca el interés de que sea participativa para implicar a los agentes sociales y
- La capacidad de seguimiento, variable ésta que constituye un elemento más débil pero, al tiempo, el de mayor virtualidad

Se aprecia también la conveniencia de realizar réplicas de los informes, pasado un tiempo razonable.

Se insiste en la conveniencia de potenciar su divulgación interna y externa haciendo uso de la oportunidad que suponen las nuevas tecnologías

Se reconoce que algunos de los intentos realizados para compartir la elaboración de informes entre distintas instituciones no han cuajado especialmente.

Se aprecian diferencias entre los informes monográficos que se vienen realizando. Unos –que se pueden denominar “macros”- tienen una vocación más extensa y generalista. En cambio otros –“micro-informes”- se plantean

objetivos más precisos o específicos. Con respecto a estos últimos, se aboga porque su objeto de estudio o foco de atención de los mismos sea mínimamente razonable tanto en un punto de vista territorial como material.

Se asume la opción de que puedan realizarse con medios propios o recurrir a ayuda externa

Existe una total coincidencia en el propósito común de que todos estos informes se conviertan en informes de referencia en el ámbito administrativo y del movimiento social.

### **3. Incidencia y efectos de la actuación de las defensorías en relación con los colectivos afectados**

**3.1. Es unánime la consideración de entender que desde las instituciones se está llevando a cabo una importante labor de promoción y difusión de los derechos al tiempo que se propicia una mayor participación social.**

Esta labor se desarrolla haciendo uso de los distintos cauces como pueden ser la organización de foros, encuentros, conferencias, publicaciones y divulgación de trabajos, obras...etc.

**3.2. La labor de mediación resulta más controvertida. En ocasiones, bajo esta denominación, nos encontramos con actuaciones en áreas materiales que escapan a nuestro natural ámbito de competencias (administración de justicia, etc.)**

En otras, la labor de mediación responde al propósito de dar salida a asuntos que no entrañan una vulneración jurídica o que, debido a su especial enconamiento, precisan de la intervención de terceros.

**3.3. Instrumentos que permiten determinar el posible efecto de nuestra actuación**

- Encuestas de satisfacción (documento escrito o entrevista telefónica)
- Medios indirectos
- Incremento del nº de quejas
- Control materiales divulgativos (carteles, calendarios, materiales didácticos)
- Posibilidad de auditoria externa
- Se apunta la conveniencia de tener presente el matiz de diferenciar entre

eficacia y grado de satisfacción. En ocasiones, los ciudadanos valoran muy especialmente la atención y el trato recibidos con independencia del sentido de la resolución que se tome con respecto a su caso (“cartas de agradecimiento”)

#### **3.4. Problemáticas sociales de difícil acceso.**

Se relacionan las siguientes:

- Acceso a plazas residenciales
- Situación de trabajadores en centros de menores en situación de desprotección
- Maltrato personas mayores
- Tiempos excesivos en la tramitación de procedimientos en el ámbito de la -Protección de menores
- Pobreza y abandono de personas mayores
- Adopción internacional / declaración de idoneidad

Al enfrentarnos a estas especiales problemáticas de difícil acceso podemos encontrarnos con inconvenientes que responden a una opacidad social y privada. En este caso habrá que identificar técnicas indirectas de aproximación con una mayor implicación de los servicios sociales etc

Cuando la administración ya haya dado carta de naturaleza al reconocimiento de derechos, los inconvenientes pueden venir dados por la opacidad de la propia administración. Ello exigirá un seguimiento y esfuerzo constante “a pie de obra”.

#### **3.5. Mecanismos para mejoras sistemas de detección de problemas.**

- Creación de consejos sociales sectoriales.
- Páginas Web específicas (difusión en escuelas de páginas de menores)
- Visitas inopinadas.
- Fuentes secundarias o indirectas:
- Servicios de inspección administrativa
- Evaluación posterior de planificaciones estratégicas.

## **Mesa 2. Eficacia y eficiencia de los defensores**

---

### **1.- Relaciones con la Administración**

#### **Solicitud de informes**

En general, responden a un modelo normalizado pero que se adapta a cada caso concreto. No se trata, por tanto, de peticiones genéricas.

Sólo de manera excepcional se solicita la copia del expediente.

#### **Respuesta de la Administración**

En general, se considera que las respuestas que se facilitan son suficientes. El promedio del tiempo de respuesta supera el mes.

#### **Actuaciones en caso de incumplimiento**

##### *a) Requerimientos*

La práctica de las diferentes instituciones permite plantear la existencia de dos modelos:

un modelo coercitivo basado en un sistema pautado de requerimientos formales y

un modelo persuasivo que incluye la práctica de gestiones informales.

En cualquier caso se destaca la necesidad de una valoración cualitativa del grado de cumplimiento más allá del mero cumplimiento formal de los requerimientos de información.

##### *b) Declaración de actitud entorpecedora*

Existen prácticas singulares a este respecto:

“declaración hostil”

“declaración de obstruccionista”

##### *c) Reconocimiento y formento de administraciones colaboradoras*

Se valora positivamente la posibilidad de menciones específicas en informes anuales y extraordinarios



d) *Otros mecanismos*

Posible interés informativo en medios de comunicación.

## 2. Relaciones con el Parlamento

El cuestionario incluye aspectos formales vinculados a las leyes constitutivas de las respectivas instituciones y a los correspondientes reglamentos de las cámaras.

En cuanto a una valoración más cualitativa de la relación, se destaca que:

Se trata de una colaboración limitada

En ocasiones se tiene la sensación de que se desaprovecha la información que contienen los distintos informes puesto que no se produce ningún compromiso que se vea reflejado en actuaciones posteriores.

## Mesa 3. Modulación de políticas públicas

---

### Recomendaciones dictadas

Se señala la dificultad de una consideración conjunta y global de las mismas debido a la falta de cumplimentación de los cuestionarios.

Las distintas instituciones especifican no obstante diversas recomendaciones y sugerencias que se considera que han tenido incidencia en la gestión y práctica administrativas.

Al hilo de esta exposición se ponen de relieve las diferencias existentes en el proceder de las distintas instituciones en cuanto a la denominación de las resoluciones dictadas y al eventual contenido de las mismas: recomendaciones, sugerencias, propuestas de mejora etc.

### Incidencia en la gestión administrativa

Se procede a la exposición de casos en los que las distintas instituciones entienden que ha tenido lugar esta incidencia. (protocolo marco de abusos sexuales en menores)

### **Incidencia en cambios normativos**

Se constatan casos en los que los cambios normativos son resultado de la intervención de las instituciones.

Se destacan experiencias que se valoran positivamente, como la de destinar un apartado específico dedicado a los cambios normativos en el informe anual.

Se debate también sobre la conveniencia y/o oportunidad de hacer aportaciones cuando la administración tiene previsto introducir nuevas propuestas o cambios normativos. Se reconocen prácticas distintas. En general, no se suele participar formalmente en el proceso normativo pero no se tiene inconveniente en hacer llegar sugerencias y recomendaciones.

Merece especial consideración el caso de Cataluña donde el nuevo Estatuto de Autonomía contempla la solicitud de un dictamen si se entiende que un proyecto es contrario a los derechos reconocidos en el Estatuto.

En cualquier caso, se entiende que para mejorar la eficacia de las resoluciones dictadas por nuestras instituciones resulta clave cuidar sobremedida su fundamentación y persistir en el cumplimiento o aceptación de las mismas.

Se insiste también en la conveniencia de establecer fórmulas de interrelación con las administraciones que permitan establecer estrategias con las que valorar la incidencia de nuestras resoluciones.

Cabe decir que en general el conjunto de las instituciones asumimos que la incidencia es deficitaria aun cuando se destacan políticas o decisiones concretas al tiempo que se subraya que es precisamente el ámbito de la política social donde más capacidad de influencia se puede tener. Se remarca también la complejidad de medir el grado de nuestra posible incidencia.

### **Mediación**

Se exponen distintas experiencias de mediación por parte de las diferentes instituciones (conflictos de personal en determinados centros residenciales o de acogida, etc.)

Se cuestiona si nuestras instituciones pueden desarrollar en realidad una labor mediadora en la medida en que no podemos mantener una posición neutral. Surgen dudas conceptuales a este respecto. De todos modos se constata que hasta el momento se trata de una labor excepcional pero se apunta la conveniencia de formar a personal cualificado a este efecto.

### Seguimiento de la Administración

Hay una total coincidencia en entender que se trata del elemento más débil de nuestras organizaciones. Como experiencias interesantes, que puedan redundar en una mejora de la labor de seguimiento, se destacan:

Establecimiento de una fase de seguimiento específica que se impulsa de oficio como parte integrante de la tramitación del expediente.

Establecimiento de un departamento separado de seguimiento y evaluación interna. Seguimiento planificado que permite una labor de muestreo y evaluación con posterior reflejo en el informe anual.

Obviamente se distingue entre la labor de seguimiento que pueden requerir actuaciones singulares como son los expedientes de queja de la que pueden precisar otras actuaciones de mayor entidad como son los informes extraordinarios o monográficos.

Con respecto a estos últimos se refieren experiencias que destacan la conveniencia de “triangular” la información que pueda resultar de la labor de seguimiento al uso (peticiones de información a la administración concernida) con la que pueda reportar la recepción de nuevas quejas, el trato con colectivos implicados, así como las visitas a centros u otras instancias.

Finalmente se apunta la necesidad de avanzar en esta labor de seguimiento haciendo uso de nuevos instrumentos como pueden ser los indicadores de evaluación en el marco de planificaciones estratégicas.



22<sup>as</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22.<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## Ponencias. Conferencia-Marco

**Estudio de Derecho Comparado: Las defensorías  
del Pueblo en Europa. Acceso, competencias y  
efectividad**

Gabrielle Kuckso-Staldmayer, Universidad de Viena



## **Presentación Conferencia-Marco de Gabrielle Kuckso-Staldmayer por parte de Rafael Ribó**

---

22 de octubre de 2007

**Rafael Ribó, Síndic de Greuges de Catalunya**

Vamos a comenzar la primera conferencia de las Jornadas que lleva por título Estudio de derecho comparado: Las defensorías del Pueblo en Europa. Acceso, competencias y efectividad, y que la pronunciará la Profesora Gabrielle Kucksco-Stadmayer.

Quiero comenzar agradeciendo la disponibilidad de Gabrielle por estar aquí y participar con nosotros en las Jornadas.

Gabrielle es Profesora Universitaria, forma parte del Tribunal Constitucional Austriaco, y es la Directora del estudio del IOI sobre ombudsman en Europa.

Con ella nos hemos encontrado en la Asamblea de Viena en junio de 2006, cuando tuve el honor de ser elegido Director del European Board del IOI. Nos hemos reencontrado en Atenas trabajando después del llamamiento del Comisario Europeo de DDHH, Thopmas Hammarberg, para encontrar las formulas de ayuda desde los ombudsman para descargar el trabajo del Tribunal Europeo.

Ella es profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Viena. Es miembro de apoyo del Tribunal Constitucional Austriaco. Como miembro suplente del mismo, dirige un estudio que todos conocemos a partir de las encuestas que nos enviaron y contestaremos sobre nuestras actividades.

Como sabéis todos, el IOI (International Ombudsman Institute) quiere ser una red a nivel mundial sobre las defensorías. Éstas adoptan nombres diversos, como en el Estado español, pero las experiencias institucionales y competenciales son muy próximas. Tenemos un mismo objetivo: defender los derechos de los ciudadanos ante la administración.

Es por ello que quiero subrayar con fuerza que todos tenemos una tarea común, que hay trabajo para todos y más, y que es absurdo embarcarse en peleas competenciales entre los defensores.

El trabajo del defensor tendría que estar guiado por el sentido de la eficiencia y la proximidad a las personas, como el principio europeo de la subsidiariedad.

En este sentido deberíamos avanzar entre nosotros en la interrelación, en el respeto del trabajo de cada cual, en las tareas concurrentes para solucionar entre todos lo que sea necesario.

Tal y como se revela con la existencia del IOI y de su multiplicidad de defensores y de niveles, tendríamos que saber trabajar en red. Eso también es así en otros ámbitos institucionales como por ejemplo en la Unión Europea.

Convocados por el Defensor Europeo, hace pocos días se ha celebrado en Estrasburgo el VI Seminario de Defensores Nacionales o Estatales al que asistí como representante de los defensores autonómicos del Estado español. Como se sabe, allí, entre otras cuestiones, se aprobó la Declaración sobre la Red Europea de Defensores.

En este mismo sentido de red fui invitado a participar en el encuentro en Bruselas del día 9 de octubre de este año, organizado por los defensores federales belgas, sobre migraciones y derechos. Allí nos encontramos defensores de Estado, de regiones como Walonia o Flandes, de ciudades, etc., todos intercambiando experiencias y buscando la máxima interrelación.

Creo que podríamos aplicar esquemas similares a nuestra realidad tan plural de comunidades y defensores al Estado español. De aquí las ventajas de Jornadas como las que estamos inaugurando.

El estudio del IOI lo conocemos muchos de nosotros porque hemos contestado los cuestionarios. Puede parecer que todos pedimos al IOI más apoyo administrativo, información global y local, tecnologías y avances en nuestros trabajos, accesibilidad. Como también es sabido la ejecutiva Mundial está preparando la Asamblea mundial, a celebrar en Estocolmo en 2009 con motivo del doscientos aniversario de la creación del ombudsman, para consolidar el IOI como instrumento mundial de nuestras instituciones.

En el estudio dirigido por Gabrielle, que ella ahora nos presentará, se comparan las instituciones, se estudia su accesibilidad, las competencias y la eficiencia.

Nosotros en las Jornadas pretendemos en parte hacer lo mismo: nos queremos autoevaluar sobre los *input* (cómo recibimos quejas, cómo nos relacionamos con el tejido social, cómo hacemos o no de instrumentos de participación democrática), sobre los procesos de trabajo interno en las instituciones (tiempo, calidad, resoluciones, o bien eficiencia propia), y sobre los *outputs* (el resultado de nuestro trabajo, las recomendaciones,

su difusión y seguimiento), en definitiva como cuando modulamos y/o cambiamos políticas públicas de las administraciones.

En las Jornadas haremos una evaluación universitaria, una de social, y una desde la perspectiva de los creadores de opinión. Nos queremos autoevaluar académicamente. Por ello hemos encargado ponencias a profesores universitarios, como por ejemplo Fabiola Mota, de la Universidad de Murcia, José Vicente Gómez, de la Universidad Complutense de Madrid y Joan Subirats, de la Universitat Autònoma de Barcelona.

En uno de los trabajos clásicos sobre la materia (James March and Johan Olsen, "Rediscovering institutions. The organizational Bases of Politics") nos dicen que se tiende a describir el comportamiento político prescindiendo de las instituciones. Una adecuada teoría de la política debe tomar en consideración no sólo una concepción de los procesos elementales como aquellos que emanan de la competición política o del ordenamiento, pero también una atención sistemática a las instituciones políticas. En general hemos intentado demostrar que la idea de la política como interacción de una colección de individuos o acontecimientos hay que completarla y basarla también en la perspectiva que considera el sistema político como una comunidad de reglas, normas y instituciones.

Tendremos también una evaluación social por parte de un conjunto de entidades, y una de creadores a cargo de intelectuales. La social es posiblemente la que más nos tendría que importar ya que es la que expresa de qué manera servimos a las personas concretas en sus desazones precisas. La creativa, con su posible crítica, deberíamos escucharla siempre. Estamos lejos de aquel Ministro de Cultura que afirmó que se había acabado la función crítica de los intelectuales. En las defensorías también nos es precisa la razón crítica, la de aquéllos que parecen alejados de nosotros pero que tocan a menudo la realidad de los derechos de la gente en todas sus dimensiones, y con diversas formas de vehicularlos artísticamente.

Debemos hacer constantemente nuestra propia evaluación. Sabemos en qué terreno nos podemos mover. Desde la legalidad, y respetuosos con los márgenes de discrecionalidad que tiene el poder político en sus legítimas opciones, nos toca velar por la garantía de los derechos mucho más allá de la letra estricta de los mandatos.

Lo dice claramente un clásico del Derecho, Gustavo Zagrebelsky en su libro *Il Diritto Mito*: "...el tiempo en que vivimos puede ser descrito como la aspiración no a un solo principio si no a tantos principios o valores formativos de la convivencia colectiva: la libertad de la sociedad pero las reformas



sociales; la igualdad ante la ley y por lo tanto la generalidad del tratamiento jurídico, pero también la igualdad con respecto a las situaciones y por lo tanto las especificaciones de las reglas jurídicas, el reconocimiento de los derechos del individuo pero también aquellos de la sociedad, la valoración de las energías materiales y espirituales de los individuos pero también la protección de los bienes colectivos ante las fuerzas destructivas, el rigor a la aplicación de la ley pero la piedad cuando nos enfrentamos a las consecuencias más rígidas, la responsabilidad individual en la construcción de la propia existencia pero también la intervención colectiva para dar soporte a los más débiles”.

Creo que es un buen resumen de nuestros objetivos.

Ahora sí, Gabrielle, cuando quieras tienes la palabra.

Gracias.

## Conferencia–marco

### Estudio de derecho comparado: Las defensorías del Pueblo en Europa. Acceso, competencias y efectividad

**Gabrielle Kucsko-Stadlmayer,**  
*catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Viena*

- Licenciada en Derecho por la Universidad de Viena (1973-1977). Estudios de Doctorado (1977).
- Premio Kardinal Innitzer (1987).
- Profesora de la Universidad de Viena, desde 1993.
- Miembro sustituta del Tribunal Constitucional Austríaco. (1995)
- Miembro permanente de la Comisión Austríaca de Juristas (2000).
- Miembro del Jurado de Derechos Humanos d’Estiria (2001).
- Miembro de la Comisión de Venecia de la Unión Europea, desde el 2006.



## I. Introducción

Es para mí una gran alegría y honor poder dirigirme a ustedes con motivo de este seminario, celebrado por los Defensores del Pueblo de España, para hablarles de mi estudio entorno al tema “Las Defensorías del Pueblo en Europa”. Alegría por regresar a un precioso país, en el que en el mes de septiembre disfruté de unas maravillosas y reparadoras vacaciones, y honor porque España ocupa una posición destacada en esta comparativa internacional de las defensorías. El “Defensor del Pueblo” está reconocido en la Constitución y cuenta con numerosas competencias, que le otorgan importantes competencias, sobre todo en el ámbito de la protección de los derechos humanos, y le habilitan ante los tres poderes públicos – administración, poder judicial y poder legislativo. Esta sólida posición les ha hecho merecedores de ser reconocidos como una “institución nacional de protec-

ción y promoción de los derechos humanos” de acuerdo con los Principios de París aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas.

A ello se une que España es uno de los pocos estados europeos que cuenta con un gran número de defensores del pueblo regionales, además del Defensor del Pueblo de España. La intensa cooperación entre las instituciones nos permite calificar de singular el establecimiento de la idea del ombudsman en España. En la encuesta realizada entre las defensorías de Europa, varias de entre ellas (Bosnia Herzegovina, Georgia, Eslovenia) respondieron que su modelo de referencia para la instauración de la institución era el “Defensor del Pueblo”.

Me gustaría partir de lo dicho para resumir brevemente mi estudio, en el que he tratado de describir la evolución de la “idea del ombudsman”, desde su creación en 1809 en Suecia y Finlandia hasta la actualidad, destacando las principales diferencias desde el punto de vista de la estructura jurídica en cada uno de los estados. El estudio incluye todas las defensorías nombradas por el parlamento de su país existentes en la Unión Europea y otros estados miembros del Consejo de Europa (con inclusión de Israel, Kazajstán, Kirguizistán y Uzbekistán). En consecuencia, son objeto de este estudio un total de 49 ordenamientos jurídicos. El marco temporal del estudio ha sido de dos años y concluye el próximo 31 de octubre, de modo que puedo adelantarles algunos de los componentes más relevantes, aunque la publicación de los resultados de este estudio requerirá todavía de algún tiempo.

Antes de comenzar debo decirles que para este estudio de derecho comparado he optado por un método dogmático. Se utilizaron cuestionarios para conocer las bases jurídicas de cada una de las instituciones, luego se analizaron empleando un sistema de evaluación determinado, se resumieron en informes por países y se compararon en un análisis global. De este modo se ponen de manifiesto las similitudes estructurales, así como la multitud de bases jurídicas por las que han optado cada uno de los países. Con independencia de este abordaje dogmático, en el decurso del proyecto también se solicitó a las instituciones que citaran los factores más relevantes para la efectividad en su actividad de control. En consecuencia, hoy empezaré presentando las similitudes y las diferencias entre las estructuras jurídicas, para luego pasar a mencionar cuáles son los principales requisitos necesarios para un funcionamiento efectivo de las defensorías.

De acuerdo con la idea que subyace a este seminario me centraré en ofrecer una panorámica de la situación jurídica en Europa en tres áreas temáticas. Con respecto al “acceso” mencionaré los requisitos vigentes para la

iniciación de un procedimiento ante el defensor del pueblo, un ámbito en el que las instituciones europeas presentan grandes similitudes. No ocurre lo mismo con el segundo, el de las “competencias”. En este caso, existen diferencias clásicas entre las distintas instituciones europeas, lo que me llevará a presentarles distintos “modelos” de defensorías. Para terminar intentaré comentar la práctica de las instituciones y analizaré las respuestas a la pregunta relativa a los factores que condicionan la “efectividad” de las defensorías del pueblo.

## II. Acceso

---

Todas las defensorías tienen en común que el acceso se produce, principalmente, como consecuencia de una queja. Todas las regulaciones relativas a la presentación de quejas persiguen la sencillez y la cercanía al ciudadano. El abanico de reclamantes es amplio y normalmente abarca tanto personas físicas como jurídicas. Cabe citar, especialmente, miembros de minorías, extranjeros, niños, pacientes de centros psiquiátricos o presos. Algunas de las instituciones indicaron que los miembros de minorías, aunque también otros extranjeros, pueden presentar las quejas en su propia lengua y que, en caso necesario, ofrecen un servicio de traducción (Armenia, Alemania, Francia, Irlanda, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Uzbekistán, Reino Unido). Las quejas anónimas son las únicas que, por norma general, no tienen obligación de atender.

En Francia y el Reino Unido el acceso es considerablemente más complicado debido a que las quejas deben primero dirigirse al parlamento, quien tiene facultad discrecional para decidir si se presentan al defensor<sup>1</sup>. El hecho ha sido a menudo criticado en los países mencionados. En España y Portugal la situación es, como todos saben, totalmente distinta. Estos países combinan los dos tipos de acceso, de modo que además de las quejas directas presentadas ante el defensor del pueblo, éste también puede ser llamado por diputados o comisiones parlamentarias para que investigue o aclare determinadas actuaciones de la administración. La situación jurídica del Defensor del Pueblo Europeo o de las defensorías de la República Checa y de Ucrania es parecida. Dentro de la comparativa europea, la mencionada ampliación del acceso es valiosa, aunque poco frecuente.

---

<sup>1</sup> La situación jurídica del Defensor del Pueblo de Irlanda del Norte es similar. Por el contrario, en la actualidad pueden presentarse quejas directas ante los Defensores del Pueblo de Inglaterra, Escocia y Gales; en Escocia, sin embargo, primero ha de haberse intentado solucionar el problema con la Administración.

Las formalidades para la presentación de quejas son más bien pocas y se ajustan a la idea sobre la que se fundamentan las defensorías del pueblo, es decir ser una institución de fácil acceso para el ciudadano. En ninguno de los ordenamientos jurídicos hay que pagar por la presentación de la queja. Además, las quejas pueden presentarse en el sitio web o utilizando formularios ya preparados. En el caso de las quejas en forma no escrita, los horarios de apertura se ajustan a los de los ciudadanos y también existe atención telefónica gratuita. Para facilitar la presentación de quejas a los presos, la mayoría de países prohíbe expresamente el control de su correspondencia con el defensor del pueblo, así como la inspección postal de las cartas que de él reciben. A este efecto, algunas defensorías ofrecen buzones especiales en las instituciones penitenciarias a los que solo tiene acceso el personal del defensor del pueblo (p.ej. Serbia-Kosovo, Chipre).

En casi todos los países existen unos plazos para la presentación de quejas, aunque cabe decir que son bastante amplios con uno o dos años de duración. En muchos ordenamientos jurídicos el acceso al defensor del pueblo se ve limitado debido a que la queja presupone que el reclamante se ha visto “afectado” o tiene algún tipo de “interés” en la institución por él criticada (p.ej. Albania, Bélgica, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Croacia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Austria, España, Hungría, Reino Unido), lo que implica algún tipo de relación perjudicial, jurídica o real de la persona. De este modo se excluyen las quejas de, por ejemplo organizaciones humanitarias que simplemente puedan haber tenido conocimiento de una situación de desigualdad. Tan solo unos pocos ordenamientos jurídicos prevén explícitamente que las quejas puedan ser presentadas por una tercera persona (p.ej. Azerbaiyán, Estonia, Holanda, Ucrania). En estos casos, la mayoría de defensores del pueblo deben iniciar la queja de oficio. En algunos países los defensores incluso señalan colaborar regularmente a este respecto con organizaciones no gubernamentales.

En casi la mitad de los estados europeos las quejas ante el defensor del pueblo tienen carácter subsidiario con respecto a otros procedimientos y recursos. Se presume que no se ha ejercitado ninguna acción y que no existe ningún recurso contra esa materia. Lo que con ello se pretende es evitar conflictos entre procedimientos. No obstante, este tipo de regulación tiene sus efectos negativos, ya que impide al defensor del pueblo ejercer su actividad negociadora durante el procedimiento administrativo en curso y porque, a menudo, la firmeza del acto administrativo es contraria a una enmienda. A fin de evitar este efecto no deseado, algunos ordenamientos jurídicos contemplan la mencionada subsidiariedad sólo en relación con procedimientos judiciales, como ocurre con el Síndic de Greuges de

Catalunya. De este modo, los procedimientos judiciales, y también especialmente los contencioso-administrativos, tienen prioridad ante la actividad del defensor y se garantiza que este no tiene ninguna competencia para el control del poder judicial. No obstante, por norma general esto no impide al defensor del pueblo iniciar un procedimiento de oficio en determinados casos, siempre que lo considere necesario.

A fin de facilitar el acceso al defensor del pueblo, muchas de las defensorías reconocían celebrar con regularidad días de consulta en otros lugares del país (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Alemania, Estonia, Georgia, Grecia, Irlanda, Kazajstán, Lituania, Malta, Moldavia, Austria, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Uzbekistán). El lugar y las horas de estos días de consulta se publican en Internet. La información relativa a la frecuencia con la que tienen lugar es muy variada y abarcan desde “muy a menudo” (Azerbaiyán) hasta “como mínimo una vez al año” (Albania), pasando por “hasta una vez al mes en distintos lugares del país” (Eslovenia). A menudo, estos días de consulta sirven también para que se coordinen las defensorías regionales y locales con el objetivo de evitar problemas competenciales y aprovechar infraestructura conjunta. En los resultados, esta práctica pone de manifiesto el significado de las conversaciones personales entre el defensor y los ciudadanos. La ventaja de los defensores del pueblo regionales radica en su presencia in situ, en una mejor comprensión de los problemas de las comunidades más pequeñas, así como de sus competencias, normalmente centradas en el entorno inmediato de los ciudadanos<sup>2</sup>.

Merece la pena destacar que en casi todos los ordenamientos jurídicos los defensores del pueblo pueden actuar no sólo en respuesta a una queja, sino también de oficio (con las excepciones más destacadas de Bélgica, Luxemburgo y todas las instituciones del Reino Unido). Esto les permite:

1. Tratar de aclarar irregularidades, de las que hayan tenido conocimiento por los medios de comunicación;
2. Hacer frente a carencias del sistema, que afecten a grupos más grandes de personas y no a casos aislados (“abordaje sistemático”);
3. Intervenir incluso en aquellos casos en los que se ha presentado una queja, pero falta la legitimación formal para su aceptación, como quejas anónimas, aquellas que afectan a una tercera persona, expiración del plazo o cuando hay un recurso pendiente.

---

<sup>2</sup> Especialmente el sistema del Reino Unido – (VII.34)

Las respuestas a la pregunta acerca de si la actuación *ex officio* del defensor está asociada a otros supuestos, como la sospecha o supuesto de una irregularidad, fueron muy variadas. En España no es así, mientras que en algunos países hay que solicitar la conformidad de la parte interesada (p.ej. Albania, Macedonia, Eslovenia). En Moldavia y la Federación Rusa, por ejemplo, el caso debe ser además de especial significación, como violación importante de los derechos humanos, ser de interés público o demostrar la incapacidad de los afectados para la presentación de una queja. No obstante, la actuación de oficio no suele estar sujeta a ningún tipo de condición previa (p.ej. Dinamarca, España, Unión Europea).

A este respecto son interesantes las muchas regulaciones que permiten al defensor inspeccionar de oficio los organismos públicos en cualquier momento – también sin motivo especial y sin que haya ninguna queja (p.ej. España, Albania, Dinamarca, Islandia, Croacia, Lituania, Eslovenia, República Checa). En la encuesta realizada, muchos defensores indicaron que ejercían esta competencia para inspeccionar con regularidad ante todo instituciones “relacionadas con los derechos humanos”, como instituciones penitenciarias, centros de acogida de menores y otros centros de acogida, centros psiquiátricos y de refugiados. Para ello utilizan también cámaras fotográficas y de vídeo. En algunos países la obligación para realizar este tipo de inspecciones es legítima y tiene por objeto poner en práctica el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos (OPCAT). Las defensorías se consideran instituciones especialmente indicadas para ello, ante todo por la autonomía de la que gozan<sup>3</sup>.

En términos generales, parece que en Europa las disposiciones para la iniciación de procedimientos por parte del defensor son coincidentes en los aspectos más importantes.

### III. Competencias

Las competencias jurídicas de los defensores son, sin embargo, muy diversas como consecuencia de las distintas raíces históricas de cada una de las instituciones, aunque también de su función, destinada a llenar los huecos existentes en los correspondientes sistemas de control estatales. Los huecos mencionados pueden ser muy diversos en cada uno de los países. Sin embargo, se reconocen determinadas estructuras adecuadas para plantearse una tipificación de los defensores europeos.

<sup>3</sup> Véase APT, Establishment and Designation of National Prevention Mechanisms, 2006, 83.

La clasificación de los defensores de acuerdo con la similitud de competencias que les han sido asignadas arroja tres tipos distintos: El modelo básico o modelo clásico, El modelo orientado al estado de derecho y El modelo orientado a los derechos humanos. Los fundamentos jurídicos de cada una de las instituciones hacen que estas presenten combinaciones diversas de competencias, por lo que no siempre resulta posible catalogar la institución de acuerdo con un único modelo. Se trata pues de “tipos ideales“, que pocas veces se materializan en su forma pura.

a) *Modelo básico o clásico*

A modo de punto de partida creo que es necesario describir un modelo básico o modelo clásico de defensor. Se trata de un modelo que disfruta de todas las competencias consideradas mínimas por casi todas las instituciones estudiadas.

Las competencias típicas del modelo clásico son las siguientes. Para el esclarecimiento de un caso el defensor tiene asignadas:

1. Amplias competencias para la investigación. El defensor debe proceder de forma no partidista y también puede intervenir como mediador de conflictos. En caso de no poder solucionar el problema por esta vía, puede;
2. Hacer propuestas ante los órganos de gestión que, aunque no son de obligado cumplimiento, suelen desencadenar una especie de “obligación por reacción”, es decir los órganos se ven obligados a responder. La tercera competencia importante del defensor clásico es;
3. La presentación ante el parlamento del informe anual de actividades, destinado, en primera instancia, a rendir cuentas sobre su actividad, pero que también le permite exponer abiertamente ante el parlamento las irregularidades no resueltas y publicarlas en el sitio web para ponerlas en conocimiento de la opinión pública. También es una oportunidad para formular propuestas de ley, aún cuando no tiene ningún tipo de derecho efectivo para iniciativas legislativas.

Otro rasgo típico del modelo clásico es que el defensor no tiene poder coactivo ni puede iniciar actos jurídicamente vinculantes para solventar irregularidades. La efectividad de su actividad se basa en una forma suave de presión fundamentada en la propia investigación, la particular autoridad del titular del órgano y la publicación de los resultados.

En consecuencia, en el modelo clásico solo se incluyen aquellas instituciones limitadas a las competencias mencionadas. En concreto son 13 defen-



sorías nacionales (Andorra, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Irlanda, Islandia, Israel, Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Reino Unido, Chipre) y el Defensor del Pueblo de Europa. A nivel regional, casi todas las instituciones responden a este modelo (Bélgica, Alemania – Renania Palatinado, Italia, Austria – Tirol, Suiza, Serbia – Kosovo, España, Reino Unido).

*b) Modelo orientado al estado de derecho*

Cabe esbozar también un tipo distinto al modelo clásico por el que el defensor dispone de más medios de control, que van más allá de las competencias jurídicas suaves y que sirven para proteger de forma muy específica la legalidad de la administración en general. Podría calificarse de modelo orientado al estado de derecho, que en las instituciones nacionales con mandato general está caracterizado por las competencias relacionadas a continuación:

1. Apelación de leyes ante tribunales constitucionales basándose a su conformidad constitucional,
2. Apelación de decretos ante tribunales constitucionales;
3. Recursos ante tribunales ordinarios o tribunales administrativos;
4. Participación en procesos judiciales.

Hay que hacer notar que las competencias de este modelo no se limitan al ejercicio de los derechos humanos o derechos fundamentales, sino más bien a la aplicación de la constitución (1) o incluso de todo el ordenamiento jurídico (2 hasta 4).

Otras competencias características del modelo orientado al estado de derecho son:

5. Derechos de petición en procesos administrativos
6. Solicitud de aplazamiento de la ejecución
7. Persecución penal de personas morales
8. Control jurídico disciplinario de personas morales
9. Competencias para el control de la función jurisdiccional

La lista de defensorías que se ajustan al modelo orientado al estado de derecho cuenta con 18 instituciones, pertenecientes a todas las fases históricas de desarrollo. También es cierto que ninguna de las instituciones aquí contempladas disfruta de todas las competencias mencionadas, sino que

tienen alguna o una combinación propia de ellas. Así, por ejemplo, las competencias relativas a la impugnación legal van a menudo unidas a la impugnación de decretos.

*c) Modelo orientado a los derechos humanos*

El tercer modelo a esbozar es aquel que otorga al defensor herramientas específicas de control, que van más allá de las competencias suaves del modelo básico y que sirven de forma muy específica para hacer valer los derechos humanos y las libertades fundamentales. Me refiero al modelo orientado a los derechos humanos.

Cabe destacar que lo dicho no significa que el defensor tenga derecho a examinar la administración basándose en los derechos humanos, ya que los derechos humanos son, sin excepción, objeto de investigación por parte de los defensores desde el momento en que son parte del ordenamiento jurídico y los principios de la buena administración. Sin embargo, en algunos ordenamientos jurídicos resultan en competencias especiales derivadas de la protección de los derechos humanos

1. Apelación de leyes ante tribunales constitucionales por violación de los derechos humanos
2. Recursos de inconstitucionalidad ante tribunales constitucionales por violación de los derechos humanos
3. Derechos de petición ante tribunales ordinarios por violación de derechos humanos
4. Derechos de petición por interpretación auténtica ante tribunales constitucionales relacionados con derechos humanos
5. Asesoramiento de organismos estatales en la transposición de derechos humanos
6. Tareas de educación, formación e información en el ámbito de los derechos humanos
7. Confección de informes sobre la situación general en ámbito de los derechos humanos
8. Estudio y análisis en el ámbito de los derechos humanos
9. Colaboración con organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales
10. Transposición del derecho de protección de datos

En la actualidad, el grupo de defensorías que se ajustan a este modelo es, sin duda alguna, el más numeroso, con 25 ordenamientos jurídicos. Llama la atención que más de la mitad de estas defensorías presenta también competencias del modelo basado en el estado de derecho y que son las instituciones con el abanico competencial más amplio (Bosnia Herzegovina, Georgia, Croacia, Letonia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia, España, República Checa). Las instituciones más antiguas –Portugal, España y Polonia– según algunos indicadores se han convertido precisamente en el modelo a seguir por otros países.

Entre las demás defensorías no existe tal vínculo. Aunque tienen competencias específicas en materia de derechos humanos, ninguna de ellas para garantizar el estado de derecho en general (Albania, Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Eslovaquia, Ucrania, Hungría, Uzbekistán). Se trata de instituciones relativamente jóvenes de Europa del Este y del Sur, con facultades de control centradas en los derechos humanos, pero menos dotadas.

## IV. Efectividad

Como ya he mencionado al inicio, el estudio elaborado no pretende comprobar la efectividad de los modelos aquí esbozados destinados a controlar la administración del país. El hecho de basarse en conceptos fundamentales diversos nos llevaría a una efectividad que, en cualquier caso, sería relativa y, en consecuencia, a una falta de equidad en la valoración de este aspecto.

No obstante, sí me gustaría terminar esta presentación con algunas impresiones generales derivadas de la encuesta realizada en las instituciones entorno a las condiciones básicas para un funcionamiento efectivo. En este sentido son determinantes, por un lado, la opinión pública y la aceptación del defensor del pueblo, reflejadas en la frecuencia con la que se presentan quejas; y, por otro, la disponibilidad de la administración para cooperar con la defensoría y modificar determinadas prácticas. Cabe distinguir 1. Los factores que pueden garantizarse mediante condiciones marco jurídicas y 2. Aquellos que quedan fuera del ámbito jurídico.

### 1. Factores jurídicos y efectividad

Para empezar desearía citar los factores jurídicos que, a mi modo de ver y basándome en la comparación de las respuestas, son determinantes para

una buena efectividad de las instituciones de control/defensorías. Se trata de siete elementos, propios de todas las instituciones, pero distintamente dotados en cada uno de los ordenamientos jurídicos.

*a) Independencia*

La independencia de la institución ante la administración pública es un elemento importante. La mejor forma de garantizarla es reconociendo la institución en la constitución correspondiente, mediante el derecho expreso de libertad de acción, el nombramiento del defensor por el parlamento, limitando su destitución a una amplia mayoría, la incompatibilidad del cargo con otras ocupaciones, un salario estipulado por ley y un presupuesto de la institución financiado por el estado. También es oportuno que el parlamento y los partidos políticos refuercen esta independencia estableciendo, por ejemplo, un período en funciones distinto al del parlamento.

*b) Accesibilidad*

Como ya he dicho al principio, el acceso fácil y no formal al defensor del pueblo tiene también un papel importante. No debería haber requisitos formales, asistencias de abogados ni tasas, como en las acciones judiciales. La presentación de la queja puede estar sujeta a un plazo o interés individual. En caso no de darse estos requisitos, el defensor debería ser libre para abrir investigaciones de oficio. Cabría considerar también la aceptación de quejas por parte de organizaciones en nombre de terceros que no pueden presentar quejas por ellos mismos, y que además deberían mencionarse explícitamente en la ley.

*c) Ampliación de los asuntos a examinar*

El abanico de asuntos sometidos a examen por parte del defensor debería ser lo más amplio posible a fin de, por un lado permitir un control acreditado de la administración, y por otro evitar conflictos competenciales con otras instituciones. La instauración de defensorías especiales, por ejemplo para asuntos relacionados con la igualdad de derechos, resulta problemática desde este punto de vista. Lo más indicado es lograr un amplio abanico de asuntos a examinar por los defensores, cuyo ámbito de control abarque:

1. Todo el ordenamiento jurídico, con inclusión de los derechos humanos, así como;

2. Los principios jurídicos no escritos de la buena administración, *fairness* o equidad. De este modo, el defensor podría también hacer objeciones a conductas que tengan lugar en los márgenes legales.

*d) Amplias competencias para el control de la administración*

La ampliación de los asuntos debería ir acompañada de más competencias para poder investigar todos los ámbitos de la administración y hasta agentes económicos bajo influencia estatal. En varios países está previsto por ley. También sería deseable disponer de competencias para la evaluación de empresas privadas (bancos, aseguradoras, empresas restauradoras), las cuales tengan asignadas tareas públicas tras una privatización. Este aspecto es especialmente importante entre los defensores regionales y locales en el caso de empresas proveedoras de servicios públicos básicos (p.ej. agua y energía, parvularios, hospitales, residencias y residencias de ancianos).

*e) Competencias en el ámbito de las acciones preventivas*

Las competencias del defensor al respecto a las acciones preventivas son de gran importancia con vistas a evitar otras muchas quejas similares de igual origen. Para ello se requiere de la ya mencionada competencia para poder iniciar procedimientos de oficio. Otras actuaciones del defensor de carácter especialmente preventivo son aquellas dirigidas a la modificación de normas de carácter general y que, en consecuencia, pueden llegar a afectar un número importante de casos futuros. Cabe mencionar a este respecto:

1. Competencias para la impugnación de normas de carácter general ante tribunales constitucionales;
2. Propuestas de modificaciones de ley. Cabe decir, que en los informes de actividad se contempla ya esta competencia para la modificación; no obstante, lo idóneo sería asociarla a un derecho de intervención en foros parlamentarios o a un derecho de iniciativa legislativa real.

En la encuesta realizada, muchas defensorías indicaron que se trata de un tipo de propuestas muy útiles en la práctica política. En el ámbito de la protección de los derechos humanos se mencionaron algunas competencias específicas de tipo preventivo en dictámenes periciales, información pública, educación, formación, investigación y análisis, así como la confec-

ción de informes relativos a la situación general en el ámbito de los derechos humanos.

*f) Solidez de competencias de control*

A modo de contrapunto al más bien pobre instrumento de la recomendación, sería interesante dotar de antemano a las competencias de las defensorías de una estructura más sólida. Las herramientas jurídicas más significativas de las defensorías las encontramos en la investigación de un caso en forma de competencias, sin limitación de ningún tipo, para recabar información y requerir actas, ser recibidos en cualquier momento por altos cargos, así como solicitar el acceso ilimitado a despachos y edificios públicos. En la mayoría de países la administración no tiene, en estos casos, ningún tipo de obligación de guardar silencio.

Lo difícil es forzar esta obligación de cooperación. Casi todas las defensorías indicaron que la obligación de informar por parte de los órganos administrativos a menudo sólo se cumple de forma insuficiente. Solo algunas defensorías pueden imponer sanciones en caso de incumplimiento del deber de información dentro del plazo estipulado. Así, por ejemplo, a veces puede imponerse la citación y la toma de declaración de funcionarios directamente ante los juzgados. La amenaza con esta medida suele tener un efecto tan preventivo que termina por no hacerse uso práctico de ella. En Finlandia y Lituania los defensores pueden incluso hacer valer su derecho a acceso a la información ante la policía. Otras regulaciones de fuerte carácter preventivo son aquellas por las que el quebrantamiento de la obligación de asistencia puede traer consigo la imposición de sanciones (administrativo)- penales y las que permiten a las defensorías imponer ellas mismas las sanciones (p.ej. Georgia, Moldavia, Suecia).

*g) Informes públicos*

Una condición importante para la efectividad de las defensorías es la posibilidad que estas tienen para publicar las conductas erradas detectadas en los informes de actividad o informes especiales al parlamento. La competencia para la publicación de este tipo de informes en una forma distinta, como Internet y medios de comunicación, no debe ser limitada, y solo deberían garantizarse los intereses sujetos a mantenimiento de secreto de personas individuales, especialmente la protección de los datos de los reclamantes.

## 2. Factores prácticos de la efectividad

Mientras que los factores mencionados para la efectividad están garantizados mediante las condiciones marco jurídicas de las defensorías, existen situaciones que no pueden reproducirse con normas jurídicas, pero que han dado muestra de ser igualmente importantes en la práctica. Entre ellas cabe mencionar:

- a. **Autoridad personal del cargo:** la autoridad no debe manifestarse en calificaciones profesionales, sino en la personalidad y la experiencia profesional de quien ocupa el cargo. De este modo se asegura que las administraciones cooperarán con el defensor sin entender su intervención como amenazante y sin verle como contrario o enemigo. Esta autoridad es especialmente importante entre los defensores regionales con respecto a las administraciones igualmente regionales. El hecho de haber sido nombrados por el propio parlamento regional hace que la confianza hacia ellos sea normalmente mayor, que hacia un defensor nacional.
- b. **Contacto con la población:** se ha de informar de la institución del defensor a amplias capas de la sociedad. Hay que suprimir las demasiado frecuentes inhibiciones para la presentación de quejas, un hecho que ante todo afecta a grupos marginales de la sociedad y minorías. Para ello pueden emplearse distintas herramientas de información pública (ponencias y presentaciones, folletos, sitios web, artículos en periódicos, radio, televisión) y contactos con distintas oficinas de información al ciudadano. El mencionado contacto puede intensificarse mediante oficinas regionales dispersas en distintos puntos del territorio, días de consulta en las regiones, y más aún mediante la creación de la figura de los defensores regional y local, los cuales están especialmente indicados para cuidar las relaciones con los periódicos locales, la radio y la televisión local y las oficinas municipales de información.
- c. **Relaciones públicas activas:** las relaciones públicas son, hoy en día, uno de los grandes campos de actividad de las defensorías e igualmente importantes para aumentar el reconocimiento de la institución y, en consecuencia, lograr que las recomendaciones públicas y de ley sean más efectivas. Algunas defensorías indicaron dirigirse de forma activa a la opinión pública en casos concretos de anomalías mediante conferencias y comunicados de prensa y entrevistas con el objetivo de presionar a la administración o los legisladores. Algunos defensores dijeron cuidar sus apariciones en programas de radio o televisión e incluso disponer de un canal propio de televisión. En Austria, por ejemplo, la introducción de

un programa televisivo regular dedicado al defensor condujo en el año 2002 a un aumento del 85% en el número de quejas.

- d. Personal y presupuesto: el trabajo del defensor depende igualmente de colaboradores cualificados, en la medida de lo posible con conocimientos jurídicos. El número de colaboradores es muy distinto entre las distintas instituciones y da una idea de las capacidades de la institución. La especialización del personal y la formación continuada en distintos ámbitos del derecho administrativo cobra cada vez más importancia, aunque también en los derechos humanos internacionales. Algunos defensores indicaron que en ocasiones puntuales han de contratar a expertos. Es incuestionable que la efectividad de una institución está condicionada por disponer de suficientes herramientas presupuestarias y por el incremento de las mismas.

Los factores para la efectividad mencionados se derivan básicamente de los cuestionarios que me fueron entregados con motivo de este estudio. Seguro que la lista es incompleta y que todos ustedes podrían ampliarla sin ningún problema.

### 3. Particularidades de los defensores regionales

Permítanme que aproveche la ocasión para terminar hablando de los defensores regionales, existentes en España y en otros siete países, y cuyo trabajo es de especial importancia.

La construcción jurídica de las defensorías regionales no presenta ninguna particularidad concreta con respecto a las nacionales. Sus competencias se basan en el modelo básico y normalmente no disponen de instrumentos específicos para garantizar el estado de derecho o proteger los derechos humanos. Sus diferencias con respecto a los defensores nacionales suele básicamente consistir en que los nombran los parlamentos regionales y en que sus competencias de control hacen referencia a administraciones regionales y empresas prestadoras de servicios públicos. A pesar de ello, resultan toda una serie de particularidades prácticas, que destacan el significado que tienen con respecto al ciudadano en relación con los defensores nacionales:

1. El nombramiento por parte del parlamento regional refuerza la confianza de las administraciones regionales hacia el defensor, lo que otorga más peso a su autoridad en el control regional de la administración.



2. El acceso al defensor es más sencillo gracias a que la sede oficial se encuentra en la región y a su presencia, lo que promueve el diálogo personal entre los ciudadanos y el defensor. De este modo se eliminan las frecuentes inhibiciones para presentar las quejas al defensor.
3. Un contacto más estrecho con las emisoras locales de radio y televisión, así como con las oficinas locales de información. Las defensorías pueden de este modo dirigirse a un público más amplio, darse a conocer e informar sobre su tarea.
4. Las competencias de la administración regional afectan directamente la vida de los ciudadanos, normalmente de forma muy concreta. El control ejercido por el defensor regional permite establecer una relación especialmente intensa para dar solución a los problemas cotidianos de los ciudadanos, algo que, a su vez, le beneficia en las actuaciones de oficio.

A modo de resumen se confirma que, por norma general, las condiciones marco jurídicas de los defensores regionales garantizan un funcionamiento efectivo precisamente en el control de la administración regional, incluso más efectivo que el nivel que puedan alcanzar los defensores nacionales. La institución regional se beneficia sobre todo del aspecto proximidad al ciudadano, intrínseco de todas las defensorías.

#### 4. Conclusión

Me alegra haberles podido presentar algunos extractos de los resultados del estudio que he realizado sobre las defensorías del pueblo en Europa. La próxima publicación incluirá más explicaciones y datos precisos sobre cada uno de los puntos presentados. Espero haber despertado su interés y haber hecho alguna aportación para abrir el debate sobre el futuro desarrollo de las defensorías de España, y les agradezco la atención prestada.



22<sup>as</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## Ponencias

### Mesa 1.

**Relaciones del ombudsman con el tejido social.  
El ombudsman como mecanismo de participación**

Fabiola Mota Consejero, Universidad de Murcia



## Relaciones del ombudsman con el tejido social: El ombudsman como mecanismo de participación

---

**Fabiola Mota Consejero, profesora de Ciencia Política de la Universidad de Murcia**

- Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.
- Becaria de FPI en el ICPS de Barcelona (1995-1998). Scholar en el *Summer Training Program* del ICPSR en la Universidad de Michigan en 1997.
- Visiting Scholar en el *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* de la Universidad de Indiana en 1998.
- Sus líneas de investigación se centran en las actitudes y comportamiento político, las instituciones y el rendimiento y la gestión pública.
- Entre sus últimas publicaciones destaca *¿Hacia la Democracia participativa en España? Consejo y discrepancias entre ciudadanos y representantes políticos*, en *Representación y calidad de la democracia en España*, coordinado por Antonia Martínez Rodríguez, 2006.



### Tesis interpretativas

En esta primera mesa de trabajo tratamos de evaluar la función que cumplen las defensorías autonómicas como mecanismos de participación social y política para la defensa y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos. Dicha evaluación está basada en los informes de los talleres preparatorios de las Jornadas así como en los datos primarios proporcionados por las defensorías autonómicas en las encuestas elaboradas al respecto. Principalmente nos interesa analizar las relaciones que establece la institución del defensor con el tejido social en cada territorio, valorando en qué medida y circunstancias la actuación de la institución está iniciada por una demanda de las organizaciones sociales y cómo éstas pueden utilizar el ombudsman como un mecanismo de participación político-social. El planteamiento de un conjunto de cuestiones relativas a la problemática

propuesta sirve para el desarrollo de las tesis interpretativas que serán expuestas.

• **¿Qué uso se hace de las instituciones de ombudsman? ¿Cuántas quejas se han presentado en los últimos cinco años?**

Por razones diversas, las estadísticas recabadas sobre las quejas presentadas a las defensorías autonómicas en las materias de educación, sanidad y servicios sociales resultan incompletas, de modo que aún no disponemos de una información precisa sobre cuánto uso se hace de las instituciones de ombudsman en las comunidades autónomas que disponen de este mecanismo de participación y protección de los ciudadanos.

### DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑA

**Quejas distribuidas por comunidades autónomas (% sobre el total)**

	2003	2004	2005	2006
País Vasco	2,55	2,12	1,65	3,03
Cataluña	10,97	9,1	9,14	11,93
Galicia	3,79	3,61	3,86	3,37
Andalucía	9,72	8,61	9,04	12,41
Asturias	2,43	2,57	2,02	1,56
Cantabria	1,29	0,97	1,56	0,74
La Rioja	0,81	0,52	0,43	0,53
Murcia	3,18	2,14	2,08	2,1
Valenciana	10,67	8,89	15,46	8,95
Aragón	3,45	2,58	2,4	1,94
Castilla-La Mancha	2,73	4,83	3,08	8,29
Canarias	2,98	2,31	3,49	3,1
Navarra	1,08	1,4	0,83	0,37
Extremadura	1,81	1,47	1,56	3,19
Baleares	1,66	1,27	1,69	1,06
Madrid	33,25	40,75	35,19	31,31
Castilla y León	6,79	6,43	6,02	5,17
Ceuta	0,18	0,11	0,2	0,61
Melilla	0,64	0,35	0,3	0,34

Fuente: [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)

Las estadísticas del Defensor del Pueblo español sirven para ilustrar la tesis de que el número de quejas que se presenta anualmente en cada comunidad autónoma no responde exclusivamente al volumen de población de cada territorio. Cabe plantearse qué condiciones, con independencia del tamaño de población, facilitan un mayor o menor uso de la institución de la defensoría.

En los informes de los Talleres preparatorios se han expresado algunas posibles razones sobre el desigual número de quejas tramitadas por las diversas instituciones. Se ha apuntado, por ejemplo, la probable mayor visibilidad pública de la defensoría en aquellos territorios en lo que se presenta un mayor número de quejas. Asimismo, se contempla la posibilidad de un mayor déficit asistencial en dichos territorios, lo que explicaría una correlativa mayor reivindicación ciudadana. Considero importante añadir otros dos factores explicativos que condicionan el desigual uso que se hace del ombudsmán en los distintos territorios.

En primer lugar, algunos territorios concentran un mayor volumen de colectivos específicos en situación de vulnerabilidad de sus derechos (por las características de sus propias estructuras sociodemográficas), tal es el caso de los ancianos, inmigrantes y población infantil. Y segundo, las reivindicaciones ciudadanas serán mayores en aquellos territorios, comunidades autónomas, en las que los ciudadanos muestran una cultura política más participativa y se organizan en un tejido social más denso y dinámico.

Donde los ciudadanos manifiestan interés por los asuntos públicos, y se informan políticamente, cuentan con un mejor conocimiento sobre las instituciones y el funcionamiento del sistema política así como sobre su papel en el sistema y los derechos y deberes que los vincula con la comunidad. Estos ciudadanos “cívicos” se sienten competentes para intervenir en el sistema y promover los cambios necesarios para defender y proteger sus derechos como ciudadano y, por ende, los de la ciudadanía en su conjunto. En las comunidades donde los ciudadanos muestran estas características también se observa una amplia participación social a través de organizaciones voluntarias de todo tipo, las cuales sirven para transmitir las iniciativas individuales organizadas a las instituciones políticas.

- **¿Cuántas actuaciones se inician motivadas por la participación de las organizaciones sociales? Y, ¿En qué materias se observa una mayor participación?**

Las quejas presentadas por las organizaciones voluntarias ante las defensorías autonómicas representan un claro ejemplo de lo que se conoce como capital social vinculante o ‘*linking*’ *social capital*<sup>1</sup>. Es decir, son expresión de

<sup>1</sup> Sobre el concepto de capital social en la literatura politológica que estudia el desarrollo y rendimiento de las instituciones y los sistemas políticos democráticos, véase la reconocida obra de Robert Putnam, R. Leonardi y R. Nanetti (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

la participación social ligada a la actuación política, en la medida que implica una reivindicación de derechos ciudadanos que reclama a los poderes públicos.

Obviamente, el mayor asociacionismo de los ciudadanos en determinadas áreas de actividad favorece una mayor presencia de las organizaciones sociales en las actuaciones de las defensorías en determinadas materias, como por ejemplo, en la relativa a las barreras arquitectónicas y la accesibilidad a los edificios públicos. Un mayor asociacionismo no siempre equivale a un alto número de ciudadanos asociados, sino más bien a un alto grado de formalización, estabilidad y profesionalización de las organizaciones sociales, como es el caso de las asociaciones de representación, protección y apoyo a las personas con discapacidad que manifiestan, en general, una alta ‘institucionalización’ en el tejido asociativo de nuestro país.

Se observa que mientras en materia de sanidad el número de quejas planteadas por organizaciones voluntarias es muy reducido, en materia de educación, sin embargo, es significativo que la participación de asociaciones es mayor en los sectores donde menor número de quejas se recibe. En particular, se advierte que el mayor número de quejas presentadas por entidades sociales, en materia de educación, se concentra en el ámbito de la inmigración, que es el ámbito donde se aprecia un menor número de quejas, y es aquí donde la actuación de oficio de las defensorías es especialmente representativa.

Para comprender esta circunstancia es importante advertir que el asociacionismo tradicional en España (en realidad, sería más exacto referirse como asociacionismo moderno) se ha concentrado de manera especial en el ámbito de la educación (que aglutina un volumen importante de la participación asociativa de los españoles)<sup>2</sup>.

Por otra parte, los colectivos más vulnerables, integrados por individuos con menos recursos sociales e individuales, cuentan con peores condiciones para asociarse en la reivindicación de sus derechos, por lo que es habitual que sean organizaciones sociales que actúan sobre problemáticas sociales más generalistas – o de ayuda a terceros– las que actúen en su defensa (como es el caso del colectivo de inmigrantes, pero también, el caso de las personas ancianas). Este hecho puede explicar que las actuaciones de oficio de las defensorías sea especialmente significativa en materias

<sup>2</sup> Véase Fabiola Mota (1999) “La realidad asociativa en España”, en Joan Subirats, ed., *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid: Fundación Encuentro.

donde los colectivos afectados disponen de menos recursos individuales y asociativos, en definitiva, cuentan con menos recursos participativos para intervenir en la defensa y protección de sus derechos.

• **¿Qué mecanismos existen para la participación de las organizaciones sociales en el impulso y promoción de las actuaciones de las defensorías?**

Hay que tener presente que el tejido asociativo en nuestro país es débil. A diferencia de los países escandinavos que cuentan con una extraordinaria tradición de organizaciones sociales voluntarias, en España se observa que los reducidos niveles de participación asociativa se han mantenido estables a lo largo del período democrático. Es decir, la socialización política democrática no ha logrado impulsar el asociacionismo en España, pero tampoco se aprecia un descenso de la participación asociativa como sucede en un buen número de democracias desarrolladas. Lo curioso es que en España, a un entramado social débil por la herencia autoritaria y el retraso social y cultural del país hasta tiempos recientes, se ha sumado una tendencia actual propia de sociedades avanzadas en las que aparecen nuevas formas de asociación a través de estructuras más difusas, inestables y poco o nada formalizadas e institucionalizadas (las redes, foros y plataformas ciudadanas). Estas nuevas experiencias asociativas son menos visibles y menos contactables, pero están ahí, especialmente en las zonas urbanas.

Dada esta realidad asociativa de la sociedad española cabe valorar qué mecanismos existen para la participación de las asociaciones en el trabajo proactivo de las defensorías. La primera conclusión a señalar es la escasa institucionalización de las relaciones entre las organizaciones sociales y el ombudsman en las diversas comunidades autónomas. De mayor a menor grado de institucionalización y formalización de las relaciones con el tejido social se pueden distinguir estas tres circunstancias:

1. Relación orgánica, contemplada en el Reglamento de la Defensoría, por la que se establecen órganos asesores del Defensor en determinadas materias de carácter social. Es el caso del “Consejo Social” con el que cuenta el Síndic de Cataluña, la “Dirección de Relaciones Sociales” del Ararteko, y los órganos asesores en inmigración y en dependencia con los que cuenta el Defensor del Pueblo Andaluz. Se trata, en todos los casos, de relaciones formalizadas con las entidades sociales del territorio que promueven la defensa de los derechos, bien universales bien de colectivos o materias específicas.
2. Convenios de colaboración y Convenios Marco con organizaciones sociales en materias específicas, si bien parece que tienen poco desarrollo.



Aquí también cabe citar las comisiones *ad hoc* integradas por los colectivos más afectados en circunstancias excepcionales, que sirven de contacto directo e inmediato con la defensoría ante la urgencia o excepcionalidad de una problemática.

3. Las circunstancias más funcionales, no institucionalizadas ni estables, que representan las visitas del defensor a actos y actividades organizadas por asociaciones, o la propia visita de asociaciones a la institución, la organización de foros presenciales, etc.

Estas formas comunes de relación, más o menos institucionalizadas, entre el tejido social y las defensorías parecen haber impulsado pocas iniciativas concretas originadas en el marco de dichas relaciones de colaboración. Si bien la valoración generalizada es que las organizaciones acogen muy favorablemente las actuaciones de las defensorías, sin embargo, son excepcionales las reuniones a las que son convocadas en las actuaciones ordinarias de la institución. Parece, por tanto, que los mecanismos establecidos para canalizar la participación de las organizaciones sociales en las actuaciones del ombudsman resultan insuficientes de cara a favorecer una extensa y efectiva participación.

Esta problemática se traslada al momento de evaluar los efectos que las actuaciones de las defensorías tienen sobre los colectivos afectados. En primer lugar, es llamativa la ausencia de instrumentos y mecanismos específicos que permitan evaluar dichos efectos. En la información proporcionada por las defensorías autonómicas sólo se hace referencia a las encuestas de satisfacción que representan un instrumento claramente insuficiente de evaluación de la labor de la institución.

Es muy revelador el hecho de que todas las instituciones recomiendan el incremento de la función de participación social del ombudsman mediante la promoción de la participación de las organizaciones voluntarias para la detección de las problemáticas menos visibles. Sin embargo, parece haber una menor conciencia del importante papel que las asociaciones pueden desempeñar en la evaluación de los efectos de las actuaciones de las defensorías, lo cual redundaría claramente en una mejora de sus actuaciones y su efectividad.

La iniciativa del Síndic de Greuges de Valencia de crear una Asesoría de Participación Ciudadana dedicada específicamente a las relaciones con el movimiento asociativo, con independencia de la materia, puede ser una extraordinaria oportunidad para testar el valor añadido que las organizaciones sociales pueden aportar a las actuaciones de la defensoría.

## Conceptualización de la participación asociativa a través del Ombudsman

El ombudsman cumple una función de participación social y política en el ámbito de la protección y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, los cuales deben ser garantizados por un Estado Social y Democrático de Derecho. Se trata de una participación de “voz” frente a la participación de “salida” electoral (el voto)<sup>3</sup> y, por tanto, representa una oportunidad de participación en el sistema fuera de los canales tradicionales de la democracia representativa. Una democracia representativa que en las últimas décadas presenta profundos síntomas de agotamiento, entre ellos, el distanciamiento del ciudadano de sus instituciones y mecanismos de representación política.

Los problemas que sufre la democracia representativa en nuestro país son comunes al resto de sistemas democráticos avanzados. Parece que la raíz de tales problemas se halla en la evolución dispar, a lo largo del siglo XX, de la sociedad y la política, por una parte, y las instituciones de la democracia representativa por otra. “En efecto, la realidad política y social se han transformado de manera acelerada en las últimas décadas: a la emergencia de las sociedades ‘postindustriales’, que significó el logro de unos estándares de educación, información, seguridad material y bienestar de la mayoría de la población antes inimaginables, se han sumado los cambios en el sistema de valores predominante en buena parte de las sociedades democráticas que, en expresión de Inglehart, han girado hacia el ‘postmaterialismo’.

Al mismo tiempo, la realidad política se ha expandido de una manera extraordinaria, no sólo se consideran cuestiones políticas lo que antes quedaba excluido de tal categoría (protección del medioambiente, violencia de género, regulación de las nuevas tecnologías de la información, eutanasia, por citar sólo algunas), sino que además se han multiplicado y solapado los niveles de toma de decisiones políticas (el proceso de integración europea junto con los procesos nacionales de descentralización política territorial es un buen ejemplo de ello), haciendo realmente difícil la atribución de responsabilidades políticas, en un momento, además, de convergencia ideológica entre las grandes alternativas políticas.

Por tanto, la realidad política se ha vuelto cada vez más compleja y, al mismo tiempo, menos abarcable y abordable mediante los mecanismos e

---

<sup>3</sup> Véase Albert O. Hirshman (1985) *Salida, voz y lealtad*. México: FCE.

instituciones políticas de la democracia liberal representativa, cuyo funcionamiento apenas se ha modificado desde su formulación originaria en el siglo XIX<sup>4</sup>.

En estas circunstancias, la función de participación de las instituciones de ombudsman adquiere una especial relevancia por su excepcional configuración en el entramado institucional del sistema político. Hay que tener en cuenta, no obstante, que la función de participación socio-política de las instituciones de ombudsman está condicionada, además de por las propias características reguladoras de las actuaciones de las defensorías, por las características del medio social en el que están insertas.

### España

La institución del Ombudsman, que es un mecanismo de defensa y protección del ciudadano frente al Estado, encuentra en el contexto mediterráneo, y en particular, el español, unas condiciones socioculturales que parecen exigir una acción de mayor intervención y difusión entre la ciudadanía.

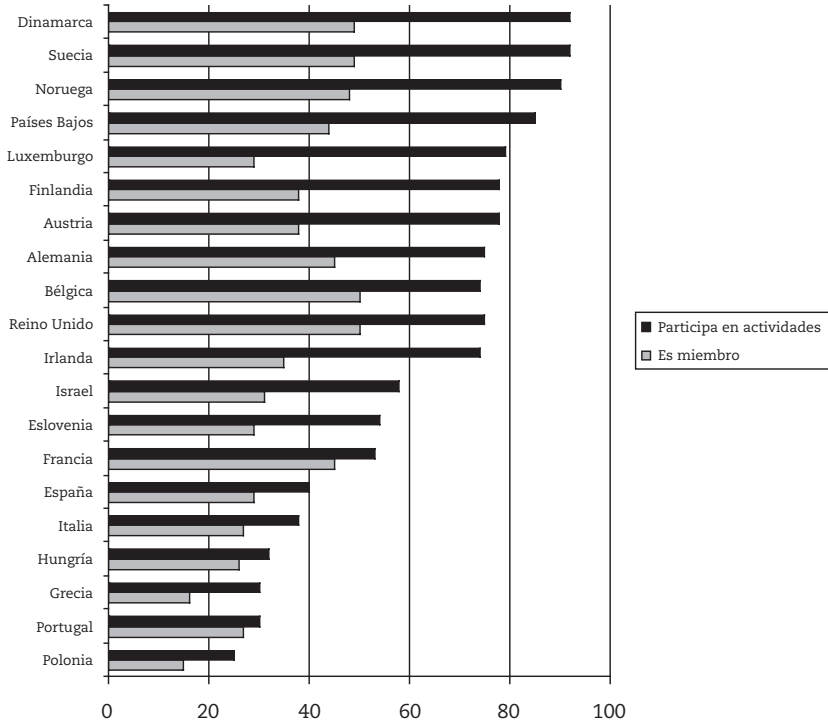
La escasa proporción de ciudadanos que en España declaran ser miembro de alguna asociación o participar en actividades es similar a la que encontramos en otros países del entorno mediterráneo, y muy distante de la alta participación asociativa que caracteriza a los países del centro y norte de Europa. En general, el modelo de participación democrática en España ha mostrado unas características similares a las de los países vecinos de la Europa mediterránea y de tradición católica (Italia, Francia, Portugal y Grecia, principalmente), con quienes ha compartido “una historia caracterizada por la inestabilidad política, las tensiones ideológicas y prolongados período de dictadura que han dificultado la construcción de un tejido social favorable a la democracia”<sup>5</sup>. Y este modelo *meridional* ha persistido en sus rasgos esenciales hasta la presente década, de acuerdo con los resultados de la primera Encuesta Social Europea (2002)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Véase Fabiola Mota (2006) “¿Hacia la democracia participativa en España? Consenso y discrepancias entre ciudadanos y representantes políticos”, en Antonia Martínez, ed., *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid: Tecnos (p.232)

<sup>5</sup> José María Maravall (1995) *Los resultados de la democracia*, Madrid: Alianza (p.259).

<sup>6</sup> Véase Laura Morales y Fabiola Mota (2006) “El asociacionismo en España” en, José Ramón Montero, Joan Font y Mariano Torcal, eds., *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Asociacionismo en Europa (ESE 2002)



De manera congruente, los niveles de eficacia interna de los españoles (la creencia de que pueden transmitir su opinión a los políticos y contribuir al cambio político y social) se encuentra entre los más bajos (13%) incluso entre las nuevas democracias. Una vez más, los países con los niveles más altos de eficacia política interna son Holanda y Dinamarca seguidas de Suecia y Suiza.

Algo similar ocurre con respecto a la eficacia política externa (la creencia de que a los políticos les importa las opiniones de los ciudadanos y las toman en consideración) que en España es manifestada tan sólo por el 10% de ciudadanos). Tanto el sentimiento de eficacia política interna como el de eficacia política externa son esenciales para favorecer la participación social de los ciudadanos en general, y en particular, la reivindicativa de

actuaciones por parte de las instituciones políticas<sup>7</sup>. No es extraño que en estas condiciones aún se perciba en España manifestaciones de sospecha ante el ‘asociacionismo reivindicativo’, como actualmente se observa en los medios de comunicación con respecto a los intentos de asociación en el Ejército.

La escasa participación asociativa de los españoles es correlativa a unos niveles también muy bajos de participación política, tanto convencional (en elecciones, partidos, campañas, etc.) como no convencional (manifestaciones, boicot, firmas etc.). Y, de acuerdo con las últimas investigaciones, las experiencias de democracia participativa en el nivel local, que se han extendido en los últimos años por el territorio, tampoco logran incitar una significativa participación de los ciudadanos, excepto de los que ya son más activos políticamente que son, obviamente, una minoría<sup>8</sup>.

De modo que a pesar de que la institución del Defensor del Pueblo es, junto con la Monarquía, la que goza de una mayor confianza por parte de los ciudadanos, las características participativas de la sociedad española condicionan que la función de participación del ombudsman sea necesariamente limitada.

### Escala de confianza (0-10) hacia instituciones: Defensor del Pueblo

	nov-94	dic-95	nov-96	dic-96	feb-98	dic-98	feb-03	oct-06
Media	5,3	5,9	5,6	5,6	5,7	5,9	5,8	5,1
Desv. Tip.	2,7	2,7	2,7	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
N	1799	1782	1927	1836	1764	3979	1879	1936

Fuente: Banco de datos del CIS

La serie temporal del CIS sobre la confianza que inspira el Defensor del Pueblo muestra que, con ligeras fluctuaciones, apenas ha variado desde 1994. Este indicador, obviamente, permite varias interpretaciones en las que no parece oportuno entrar en este momento. Simplemente observar que la estabilidad del nivel de confianza parece resultado de la naturaleza política fundada en la *autoritas* de que goza la institución.

Asimismo, la evolución del conocimiento que los españoles tienen de la institución del ombudsman tampoco se ha modificado desde 1985, lo cual

<sup>7</sup> Véase Eduard Bonet, Irene Martín y José Ramón Montero, “Las actitudes políticas de los españoles” en José Ramón Montero, Joan Font y Mariano Torcal, eds., (2006)

<sup>8</sup> Véase Fabiola Mota (2006)

implica que, a pesar de un extendido conocimiento entre los españoles, no ha logrado ganar mayor visibilidad durante los últimos veinte años. Es más, tampoco ha logrado comunicar su función al público. De acuerdo con el estudio del CIS de 2003, el 61,4% de los españoles opina que la gente no conoce para qué sirve el Defensor del Pueblo, menos de un tercio de la población (30%) cree que la gente sí conoce para qué sirve. Por otra parte, el 80% de los entrevistados dice estar poco o nada informado sobre las actividades que realiza el Defensor. Por tanto, escaso conocimiento efectivo de la institución del Ombudsman en España. No parece necesario subrayar que el conocimiento de la institución, y en particular de sus funciones, es una ineludible condición previa de la participación.

### Conocimiento de la institución del Defensor del Pueblo (%)

	nov-85	nov-86	nov-87	sep-88	feb-03
Sí	77,7	78,5	77,1	80,8	78,8
No	19,1	19,4	22,5	18,2	21,1
N.S.	2,4	-	-	-	-
N.C.	0,7	2,1	0,4	0,9	0,1
(N)	2467	2473	2484	2477	2491

Fuente: Banco de datos del CIS

Se debe advertir que la institución del Defensor del Pueblo, como cualquier otra institución, tiene que cumplir una doble función: socialización y eficacia. La función de socialización de las instituciones dota a la misma de estabilidad y legitimidad, además de favorecer su eficacia por cuanto implica su ‘enraizamiento’ en el sistema, su difusión, conocimiento y utilización por la ciudadanía. En este sentido, la evaluación que cabe realizar de la institución del ombudsman en España debe ser crítica respecto al cumplimiento de dicha función de socialización pues, a pesar de que goza de una alta legitimidad (según se desprende de la confianza que inspira a los ciudadanos), apenas ha logrado incrementar el conocimiento sobre cuáles son sus atribuciones y competencias.

### Las Comunidades Autónomas

En España, las diferencias históricas regionales, económicas, sociales, culturales y políticas, han condicionado que la creación y desarrollo de las condiciones que favorecen la participación estén desigualmente distribuidas entre las Comunidades Autónomas. Para el año 2000 existen

indicadores del capital social de las comunidades autónomas que muestran las siguientes diferencias<sup>9</sup>:



Atendiendo al grado de información e interés por la política que muestran los ciudadanos de las diferentes autonomías, así como al grado de participación asociativa y, por último, a la tasa del asociacionismo productor de bienes públicos (seleccionando como tipo ideal el de las ‘asociaciones filantrópicas y asistenciales’) versus el productor de bienes privados (seleccionado como tipo ideal las ‘asociaciones económicas y profesionales’), es posible elaborar un índice compuesto del nivel del capital social de las comunidades autónomas. Este indicador revela las condiciones favorables a la cooperación ciudadana, la implicación en los asuntos públicos y la responsabilidad política, entre otros aspectos relativos a la acción colectiva.

<sup>9</sup> Véase Fabiola Mota (2005) “Gobernabilidad y capital social en las comunidades autónomas. Un estudio de caso”, Universidad Complutense de Madrid, Tesis Doctoral.

Como puede apreciarse en el mapa arriba presentado, son las comunidades autónomas más prósperas y desarrolladas las que cuentan con un nivel superior de capital social. Como ocurre en el nivel del individuo, donde los recursos individuales de educación, renta, ocupación y status social favorecen la mayor participación pública del ciudadano, también los territorios donde los ciudadanos gozan de niveles económicos más prósperos, valores cívicos y recursos participativos, el capital social es mayor.

Estas diferencias de capital social entre las autonomías implican que algunas defensorías se encuentran en territorios más fértiles donde cultivar la función de participación a través del tejido asociativo de la comunidad. Otras defensorías, en cambio, habrán de redoblar sus esfuerzos de socialización política promoviendo un rol más activo de los ciudadanos y de las asociaciones voluntarias. Finalmente, estas diferencias han de ser tenidas en cuenta a la hora de realizar cualquier evaluación comparada de las defensorías autonómicas en relación con su función de participación y su relación con el tejido asociativo.

## **Propuestas de mejora**

A continuación se expresan algunas propuestas en la línea de mejorar la función de participación de la institución del ombudsman:

### **Política de comunicación institucional**

Como antes he apuntado, sin conocimiento no hay participación. Además, una institución que no comunica quién es y qué hace no deja de ser considerada una mera institución simbólica carente de contenido. Las instituciones necesitan comunicar un mensaje a la ciudadanía, tanto informativo como persuasivo, de cara a socializar a los ciudadanos en el funcionamiento de la institución, incrementar su eficacia y lograr legitimidad. Por ello, la primera propuesta apunta a la necesidad de utilizar la 'publicidad institucional' como principal elemento de la política de difusión de la institución. La publicidad institucional hace referencia a una estrategia de comunicación política a través de la cual se pretende, más allá de informar, persuadir a los ciudadanos en la adopción de determinados valores y actitudes así como en el cumplimiento de determinadas normas.

La institución de la defensoría no sólo debe informar, debe persuadir a los ciudadanos para la participación. Debe estimular la acción reivindicativa de los ciudadanos en la esfera pública. Un ciudadano que actúa para la protec-



ción de sus derechos y libertades está actuando para la mejora de la comunidad en su conjunto, por el buen funcionamiento del sistema democrático. Mejorar la política de comunicación de las defensorías redundará en una mayor participación y en una participación de más calidad, pues lo que se impulsa con ello es la participación informada y responsable.

### Canales de participación

La segunda propuesta apunta al incremento de los mecanismos de participación de las organizaciones sociales en la actuación de las defensorías por diferentes medios. Algunas sugerencias se indican a continuación:

- Creación de consejos sociales sectoriales que sean convocados a emitir opinión en el proceso de elaboración de las resoluciones del defensor.
- Participación de las organizaciones sociales en la redacción de los Informes monográficos o especiales.
- Institucionalizar mecanismos innovadores de participación de las organizaciones asociativas en la actividad proactiva de las defensorías. La 'asesoría de participación ciudadana' del Síndic de la Comunidad Valenciana puede ser una primera experiencia que sirva de modelo para la adopción de mecanismos institucionalizados de similar naturaleza.

### Ampliación del acceso

Una tercera y última propuesta se refiere a la posibilidad de ampliar el acceso de participación mediante la aceptación de reclamaciones presentadas por terceros, como por ejemplo, las organizaciones de defensa de los derechos humanos. Puesto que los colectivos especialmente vulnerables son aquellos integrados por individuos (no en todos los casos gozan de la condición de ciudadanos), cuyos recursos individuales y sociales son muy precarios, que difícilmente tienen acceso a mecanismo alguno de participación 'pública' (en sentido amplio), parece recomendable incrementar sus oportunidades de participación mediante la actuación de organizaciones de ayuda a terceros.

## **Conclusiones Mesa 1**

### **Relaciones del ombudsman con el tejido social. El ombudsman como mecanismo de participación**

#### **1. Actuaciones que se inician motivadas por la participación de las organizaciones sociales**

La experiencia de los ombudsman demuestra que la presencia del movimiento asociativo ante este tipo de instituciones viene motivada en muchos casos por la falta de vías institucionales para encauzar las demandas colectivas que plantean, o bien como vías alternativas o complementarias de estas, que se suman a otras como son su manifestación en espacios públicos o medios de comunicación social.

Resulta, pues, obligado para las defensorías, una vez consolidado su estatus en el entramado institucional, poner especial énfasis en la promoción y articulación de los vínculos comunitarios en la sociedad civil. Los ombudsman deben trabajar por el fomento de una ciudadanía social y política categorizada en una conciencia ciudadana y participativa, y complementar su actividad ordinaria de defensa de los derechos de los ciudadanos (en su concepción tradicional de ciudadanía-individuo), en estrategias que favorezcan una cultura reivindicativa y de participación ciudadana (en su acepción moderna de ciudadanía colectiva y participativa), colaborando así en la legitimidad y eficacia del sistema democrático.

Ahora bien, aunque la inexistencia de datos objetivos que permitan valorar la incidencia o el grado de relevancia de las relaciones entre las instituciones de ombudsman y el tejido social (quejas colectivas, quejas del movimiento asociativo -asociaciones, cooperativas, etc.-; plataformas ciudadanas, etc.), toda vez que se carecen de indicadores en las aplicaciones informáticas de gestión de los procesos que permitan cuantificarlos y evaluarlos, dificulta el estudio de esta relación, ello no impide que podamos discernir sobre los distintos mecanismos o instrumentos que pueden favorecer estas relaciones entre las Defensorías y el tejido social tal y como hacemos en el punto siguiente.

En los informes de los talleres preparatorios se han expresado algunas posibles razones sobre el desigual número de quejas tramitadas por las diversas instituciones. Se ha apuntado, por ejemplo, la probable mayor visibilidad pública de la defensoría en aquellos territorios en los que se presenta

un mayor número de quejas. Asimismo, se contempla la posibilidad de un mayor déficit asistencial en dichos territorios, lo que explicaría una correlativa mayor reivindicación ciudadana.

Vale añadir también otros dos factores explicativos que condicionan el desigual uso que se hace del ombudsman en los distintos territorios. En primer lugar, algunos territorios concentran un mayor volumen de colectivos específicos en situación de vulnerabilidad de sus derechos, tal es el caso de los ancianos, inmigrantes y población infantil. Y segundo, las reivindicaciones ciudadanas serán mayores en aquellos territorios, comunidades autónomas, en las que los

ciudadanos muestran una cultura política más participativa y se organizan en un tejido social más denso y dinámico.

Las quejas presentadas por las organizaciones voluntarias ante las defensorías autonómicas representan un claro ejemplo de lo que se conoce como capital social vinculante (*linking social capital*), es decir, son expresión de la participación social ligada a la actuación política, en la medida que implica una reivindicación de derechos ciudadanos que reclama a los poderes públicos. Obviamente, el mayor asociacionismo de los ciudadanos en determinadas áreas favorece una mayor presencia e las organizaciones sociales en las actuaciones de las defensorías en determinadas materias, como por ejemplo, en las barreras arquitectónicas y la accesibilidad a los edificios públicos.

Se observa que mientras en materia de sanidad el número de quejas planteadas por organizaciones voluntarias es muy reducido, en materia de educación es bastante significativo. También se advierte que el mayor número de quejas presentadas por entidades sociales se da en el ámbito de la inmigración, que es el ámbito donde se aprecia un menor número de quejas, y es aquí donde la actuación de oficio de las defensorías es especialmente representativa.

Es importante advertir que el asociacionismo tradicional en España (en realidad, sería más exacto referirse como asociacionismo moderno) se ha concentrado de manera especial en el ámbito de la educación (que aglutina un volumen importante de la participación asociativa de los españoles). Por otra parte, los colectivos más vulnerables integrados por individuos con menos recursos sociales e individuales cuentan por ello con peores condiciones para asociarse en la reivindicación de sus derechos, por lo que es habitual que sean organizaciones sociales que actúan sobre problemáticas sociales más generalistas las que actúen en su defensa (como por ejemplo es el caso

del colectivo de inmigrantes, pero también, el caso de las personas ancianas). Este hecho puede explicar que las actuaciones de oficio de las defensorías sea especialmente significativa en materias donde los colectivos afectados disponen de menos recursos individuales y asociativos.

## **2. Mecanismos de participación de la sociedad civil en las organizaciones de ombudsman**

Entramos ahora a valorar los mecanismos que existen para la participación de las asociaciones en el trabajo proactivo de las defensorías.

El movimiento asociativo, en sus variadas vertientes y tipologías, viene participando en los sectores públicos y privados a través de diversos instrumentos y con distintos roles e intensidades.

En lo que a los poderes públicos se refiere, desde las distintas administraciones territoriales se ha venido desarrollando un modelo de participación a través de los denominados órganos consultivos, siendo extraño el ámbito material de la acción administrativa en el que no exista una presencia asociativa de esta naturaleza, convirtiéndose esta forma participativa en una fuente de conocimiento de planteamientos, problemas e intereses de los sectores sociales a que se refieren.

En lo que a los ombudsman atañe la constante y significativa presencia del movimiento asociativo en nuestra actividad convierte a éstos en un elemento de relación con el tejido social absolutamente imprescindible, no sólo para conocer en detalle la problemática y las necesidades de todo tipo que éstos demandan, sino para una eficaz defensa de los derechos de los ciudadanos afectados.

La experiencia de estos Comisionados parlamentarios demuestra que la cooperación de la iniciativa social es una de las más efectivas para acceder a los sectores especialmente vulnerables de nuestra sociedad a fin de que estos puedan conocer y ejercitar sus derechos y exigir de los poderes públicos las intervenciones que requieran sus demandas y necesidades.

Por otro lado este movimiento asociativo, a través de su constante acción reivindicativa en la sociedad y en la acción administrativa en que participa, viene ejerciendo de “lobby” en la mejora y ampliación de los derechos de la ciudadanía que aglutina en su seno, situándose en una posición de privilegio como aliados estratégicos de nuestras Instituciones para el cumplimiento de los fines.

De esta forma la fluida y permanente relación que se establece entre nuestras instituciones y el tejido social constituye en sí misma una vía adecuada y efectiva de participación de la ciudadanía en la esfera pública, vía a través de la cual también se ejerce una modalidad de control de la actuación de los poderes públicos.

En este sentido, el elenco de actuaciones que se despliegan por los Defensores del Pueblo, ya sea a través de la ordinaria supervisión de la actuación administrativa, de la mediación en la solución de conflictos o cualesquiera otra, constituyen cauces de participación social que conviene mantener y reforzar en aras de una mayor calidad y vitalidad de nuestro sistema democrático.

La práctica generalidad de las Defensorías vienen manteniendo relaciones de colaboración con las entidades sociales, asociaciones, etc., materializadas en reuniones más o menos sistematizadas, a través de la participación mutua en jornadas, seminarios y eventos de similar naturaleza, acciones todas ellas centradas fundamentalmente en aspectos divulgativos relacionados con la promoción y tutela de los derechos de la ciudadanía.

Con todo, cabe remarcar la escasa institucionalización de las relaciones entre las organizaciones sociales y el ombudsman en las diversas comunidades autónomas. Lo que se presenta en casi todos los casos son modalidades informales de participación, mediante las cuales estas instituciones vienen dotándose, paulatinamente, de instrumentos organizativos más estables y formalizados. Entre estos mecanismos cabe destacar los siguientes:

#### **a) De carácter orgánico**

A través de la inserción de estructuras unipersonales o colegiadas de naturaleza participativa o relacional tales como:

- Creación de “Consejos Sectoriales” (de Menores y de la Dependencia) de asesoramiento y participación en el caso del Defensor del Pueblo Andaluz.
- Creación de un “Consejo Social”, con participación de entidades cuyo objeto es la defensa de los derechos, en el caso del Síndic de Cataluña.
- Creación de una Dirección de Relaciones Sociales en el Ararteko.
- Creación de un área de Igualdad y Participación, en el Síndic de la Comunidad Valenciana.

## **b) De carácter funcional**

A través de la suscripción de convenios de colaboración con las entidades asociativas o corporativas (asociaciones, colegios profesionales, sindicatos, etc.), mediante los que se articula una colaboración genérica que raramente tiene un desarrollo en acciones concretas.

Más excepcional resultan la suscripción de Convenios-Marco, si bien en estos casos suelen derivarse y materializarse líneas de actuación de mayor concreción: divulgación, formación, promoción, sensibilización, recogida de información o fomento de la participación de los movimientos asociativos representados por las entidades que convenian.

## **c) Otras formas de participación**

- Realización de encuestas entre los usuarios de la institución.
- Desarrollo de grupos de trabajo en el seno de las defensorías, en los que se da participación a los ciudadanos y al movimiento asociativo.
- Colaboración del movimiento asociativo en la elaboración de informes especiales.
- Realización de encuestas y jornadas de interés para los ciudadanos y el movimiento asociativo.
- Reuniones periódicas con los sectores públicos y privados implicados en sectores determinados (Fiscalía, fundaciones, etc.).
- Foros presenciales a través de las páginas web de internet.
- Campañas de difusión entre las asociaciones con suministros de materiales divulgativos y de promoción de derechos.

Como último elemento a tener en cuenta es llamativa la ausencia de instrumentos y mecanismos específicos que permitan evaluar los efectos que las actuaciones de las defensorías tienen sobre los colectivos afectados. Sólo se hace referencia a las encuestas de satisfacción que representan un instrumento claramente insuficiente de evaluación de la labor de la institución.

Es muy revelador el hecho de que todas las instituciones recomienden e incremento de la función de participación social del ombudsman mediante la promoción de la participación de las organizaciones voluntarias para la detección de las problemáticas menos visibles. Sin embargo, parece haber una menor conciencia del importante papel que las asociaciones pueden desempeñar en la evaluación de los efectos de las actuaciones de las defensorías, lo cual redundaría en una mejora de sus actuaciones y su efectividad.





22<sup>as</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## Ponencias

### Mesa 2.

**Eficacia y eficiencia de la institución del ombudsman.  
Relaciones con la Administración y con el Parlamento**

José Vicente Gómez, Universidad Complutense de Madrid





## **Eficacia y eficiencia de la institución del ombudsman. Relaciones con la Administración y con el Parlamento**

---

**José Vicente Gómez, profesor titular de  
Ciencia Política de la Universidad Complutense  
de Madrid**

- Doctor en Ciencia Política y de la Administración.
- Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración.
- Licenciado en Sociología.
- Sus líneas de investigación se centran en la administración pública, la gestión de personal y las políticas públicas.
- Entre algunas de sus publicaciones destacan: “Reflexiones sobre el servicio profesional en México”, en el n° 23 de la Revista “Prospectiva”, México D.F., marzo 2003 y *La Administración Parlamentaria española. Creación y consolidación*, Ed. Cortes Generales, Colección Monografías n° 52, Madrid, 2002.

### **I. Introducción**

Por la naturaleza del informe que se nos pide, lo hemos dividido en varios apartados que responden, en primer lugar, a una breve reflexión acerca del significado de la eficacia y la eficiencia en el caso de las Defensorías.

En segundo lugar, el análisis de los datos recogidos en la encuesta con un breve comentario sobre la misma y las conclusiones de los talleres.

En tercer lugar, una breve reflexión sobre algunos aspectos de las actuaciones de la Institución que afectan al buen funcionamiento de la misma en relación con la eficacia y eficiencia.

Finalmente, una propuesta que permita disponer de los elementos de información necesarios para poder llevar a cabo un análisis del rendimiento institucional, que es, al fin y al cabo, lo que vamos persiguiendo cuando estudiamos la eficacia y la eficiencia de una organización.

Se incluyen como anexo los datos proporcionados por los cuestionarios.

## II. Los conceptos de eficacia y eficiencia en el contexto de las defensorías

El título de la Mesa en la que estamos trabajando nos aporta el primer punto de reflexión en el que debemos detenernos para llegar a un acuerdo acerca del significado que tienen, en el caso de las defensorías, los conceptos de EFICACIA y EFICIENCIA.

Como ya se ha apuntado en otras mesas y la doctrina lo señala de forma reiterada, las administraciones públicas de los países desarrollados deben lograr un alto grado de calidad en los servicios que ofrecen al ciudadano, a la vez que reducen los costes, posibilitan la participación de aquellos y se someten al control y a la evaluación de sus actuaciones.

Las defensorías, que no dejan de ser administraciones públicas, tienen características peculiares. Tanto su origen como sus funciones las diferencian claramente de las administraciones. Pero ello no obsta para que busquen la mejor forma de servir a los ciudadanos, tanto más cuanto que son instituciones vigilantes de las actuaciones de las demás Administraciones. Este objetivo debe cumplirse incrementando la calidad de los servicios prestados a la vez que se reducen o se controlan sus costes. Para ello, el camino a seguir es la búsqueda de la mejor gestión.

Es, desde esta perspectiva, que se han elaborado estas reflexiones acerca de la eficacia y eficiencia de las instituciones defensoras.

¿Qué significa mayor eficacia de las defensorías? Podríamos decir que implica incrementar las actuaciones resolviendo un mayor número de quejas. En efecto, la atención a las quejas formuladas por los ciudadanos constituye la razón de ser, el núcleo central de la actividad de las Defensorías.

Pero el mayor o menor número de quejas vendrá determinado por un conjunto de variables que a su vez tienen relación con la actuación de la Institución: mayor conocimiento de la Institución, mejor conocimiento de las funciones que tiene, mejor imagen entre la población, más prestigio, son entre otros, elementos que ayudan a ver la figura del Defensor como un órgano protector. Incluso las denominaciones utilizadas (Defensor del Pueblo, Justicia, Procurador del Común, Síndic de Greuges, etc.) tiene un conjunto de connotaciones positivas, protectoras, de acogimiento, de defensa del ciudadano frente a la poderosa máquina burocrática.

Todas estas variables influirán en las demandas que los ciudadanos hagan a las defensorías. El papel que éstas desempeñen y las políticas de apertura a la sociedad van a resultar fundamentales, por lo que las políticas encaminadas a conseguir estos fines serán claves.

En la eficacia no sólo debemos contemplar el valor absoluto “número de quejas”, es fundamental medir la variable TIEMPO. El tiempo que se tarda en gestionar y resolver las quejas.

Podríamos y deberíamos hacer una similitud con la Justicia en la medida en que una Justicia lenta deja de ser Justicia, generando además la desconfianza de los ciudadanos hacia la Institución, y provocando numerosas consecuencias de todo tipo. El problema con el que nos encontramos aquí es que las defensorías no tienen en sus manos todos los mecanismos que intervienen en el proceso, pues son las administraciones quienes controlan buena parte del tiempo en los trámites de informes y contestaciones a los requerimientos y finalmente, en el tiempo en que se adoptan las medidas, si la administración ha aceptado la recomendación del Ombudsman, que afectan a los ciudadanos.

Estamos frente a un problema que está latente de forma continua en todo el comportamiento de la institución. No tiene capacidad coercitiva para hacerse obedecer, y deberá fundamentarse en su prestigio, en la “autoritas”, en la imagen pública que haya conseguido. Aquí, es fundamental el apoyo que le den los políticos que estén al frente de las administraciones.

La resolución definitiva de las demandas ciudadanas y su plasmación en el cambio de criterio de las administraciones o, incluso, en la modificación de las normas aplicables, constituye otro elemento de la eficacia, y además, fundamental, pues si no se logran unas “cotas de cambio” todo el trabajo anterior quedará desdibujado, incluso carente de sentido. Nuevamente volvemos a encontrarnos ante un tema que no depende ni exclusiva ni fundamentalmente de las Defensorías, sino de las administraciones receptoras de los dictámenes y resoluciones de los Ombudsman.

Es evidente que las defensorías deben encargarse, en un primer momento, de poner a punto su maquinaria, en conseguir el mejor funcionamiento posible en el interior de su organización. En un segundo momento, mejorar los procesos y procedimientos de relación con las administraciones, buscando la agilidad, la rapidez y, también, la suficiente presión para que aquellas respondan a los requerimientos. Finalmente, las administraciones deberían estar en disposición de gestionar los temas. Aquí entramos en un ámbito en el que las defensorías no tienen competencias. Habrá que buscar las estrategias más adecuadas para intentar que la gestión sea lo mejor posible, teniendo en cuenta que en algunas ocasiones nos encontraremos ante temas con un significado político que trasciende lo puramente administrativo.

Por su parte, la eficiencia está relacionada con los medios que se ponen en juego para lograr los objetivos formulados. Es decir, los recursos de todo tipo que se utilizan para conseguir el resultado propuesto. Aquí, volveríamos a preguntarnos cuál es nuestro objetivo: ¿tratar el mayor número de quejas posible y resolverlas en el menor tiempo, o que las administraciones adopten y ejecuten las resoluciones que la Defensoría propone en defensa de los derechos ciudadanos?.

En cualquier caso, los medios utilizados deben ser proporcionales a los objetivos propuestos y a los resultados finalmente obtenidos, por lo que deberemos poder establecer las relaciones pertinentes entre los tres factores.

Para ello es obvio que tendremos que fijar los objetivos y conocer, cuantitativa y cualitativamente, los resultados.

En varias de las Instituciones analizadas, estamos ante organizaciones que tienen pocos años de existencia. La más longeva es el Defensor del Pueblo estatal que cumple ahora precisamente sus 25 años de existencia. En otros casos prácticamente están empezando, no tienen más de dos o tres años de funcionamiento, con lo que ello significa de puesta en marcha de una Institución y lo decimos no solamente en el orden organizativo, sino también en el de la construcción de su imagen política y social, por lo que es prematuro cualquier análisis. Esto presenta una ventaja, como es la de poder establecer, desde el inicio, una filosofía, un modo de hacer, unas formas, en definitiva, una cultura organizativa enfocada a la calidad y a la mejora permanente.

En este último aspecto, están ante una situación única que deberá ser aprovechada para establecer una organización con las características anteriormente señaladas.

En cualquier caso, los datos que se deducen de la encuesta no nos permiten llevar a cabo un análisis de la eficiencia, puesto que no aparecen ni cifras relativas al presupuesto, ni datos sobre el personal, que serían dos elementos básicos para poder hacer dicho análisis. Únicamente podemos deducir algunos rasgos muy generales y el intento, por parte de las defensorías, de cumplir de la mejor forma posible, con sus funciones.

### III. Análisis de la encuesta

Antes de analizar los datos aportados por los cuestionarios, habría que señalar varios extremos:

- a) El número de “elementos muestrales” (las defensorías), es muy exiguo, por lo que la significación de los datos cuantitativos tiene que ser matizada.
- b) Algunas defensorías no han contestado al cuestionario, por lo que sus datos no quedan reflejados.
- c) En los casos en que han cumplimentado el cuestionario hay veces que no han cumplimentado alguna de las áreas. Tampoco se han contestado todas las preguntas.
- d) El cuestionario es muy amplio. A pesar de dividirse en áreas y poder ser cumplimentado por varias unidades, su extensión hace que en muchos casos no se respondan las preguntas o se respondan con poca precisión.
- e) Ha habido muy pocas respuestas a las preguntas abiertas, en las que se pedía ampliación de la respuesta y que podían haber dado un significado más ajustado.
- f) Hay diferencia entre las experiencias de las defensorías en relación con el tiempo que llevan existiendo (desde 25 años a pocos meses) y con el ámbito territorial, geográfico y poblacional (en algunos casos, Comunidades Uniprovinciales, con una población sensiblemente inferior a otras).
- g) Estas razones llevan a que no podamos extraer conclusiones generales y nos limitemos a señalar algunos aspectos en los que parece que hay cierta unanimidad.

Por otra parte, las preguntas no se ajustan a lo que entendemos por eficacia y eficiencia, por lo que la información recogida resulta poco significativa a la hora del análisis. Hay diversa información que puede ser rescatada para nuestro análisis, pero que es tan limitada que imposibilita cualquier estudio y menos una generalización del mismo. En todo caso hemos llevado a cabo un análisis de los cuestionarios que pasamos a describir.

Vamos a seguir el esquema que han establecido los talleres y sistematizar la información obtenida en cinco ámbitos:

- Práctica de las defensorías en la forma de recabar información de la Administración.
- Práctica de las defensorías en lo relativo a las respuestas de la Administración.
- Práctica de las defensorías en cuanto a las actuaciones ante incumplimientos.

- Práctica de las defensorías en lo relativo a la promoción y persuasión respecto a la Administración (relaciones bilaterales, promoción de derechos, buenas prácticas).
- Práctica de las defensorías en lo concerniente a las relaciones con los parlamentos.

Verdaderamente, los documentos en que se plasman los talleres, son un buen resumen de los cuestionarios y poco más hay que añadir. En todo caso, se observa cómo en las demás mesas las conclusiones extraídas son bastante más amplias. Revisando los cuestionarios se encuentra la respuesta, puesto que la información contenida en los mismos referente a las temáticas de las otras mesas es muy superior a la que encontramos para nuestro caso.

Las preguntas son bastante más numerosas y pertinentes, por lo que la información obtenida es mucho más rica. Es normal que esto sea así, puesto que se centran en temas que el personal de las defensorías trabaja cotidianamente y domina, mientras que no se enfocan tanto hacia lo que podríamos denominar el análisis organizativo. Es más, en las conclusiones de alguna de las otras mesas, hemos encontrado información interesante para nuestro objeto y a la que posteriormente haremos referencia.

Los tres primeros ámbitos señalados, se refieren fundamentalmente a problemas de procedimiento. Vamos a tratarlos de forma conjunta, aunque con la conveniente diferenciación.

En cuanto al primero de ellos, “forma de recabar información de la Administración”, el resumen del taller es claro: *es práctica mayoritaria recabarla a través de modelos normalizados* (pregunta 1.a), *con concreción de los extremos a informar* (preguntas 1.b y 1.c), *no exigiéndose la remisión del expediente en concreto* (pregunta 1.d), *salvo en supuestos muy excepcionales* y sin exigir tampoco un tipo de soporte documental determinado (pregunta 1.e).

Parece que el objetivo de las defensorías ha sido tratar de estandarizar la solicitud de información de las administraciones, de tal forma que la información recibida pudiera ser tratada de forma rápida y con un coste en tiempo de personal razonable (búsqueda de la eficiencia). Parece conveniente insistir en este procedimiento.

Por lo que respecta al segundo ámbito, “las respuestas de la Administración” siguiendo lo señalado por el taller, *se viene considerando adecuada a lo formulado* (pregunta 2) y *solo meramente formal en casos muy excepcionales* (pregunta 3).

Parece que hay poco que decir al respecto. Las respuestas de las administraciones parecen ser adecuadas (eficacia). Ahora bien, una segunda parte de este ámbito se refiere al tiempo. Aquí nos encontramos ante el primer problema serio. Ya señalamos la importancia del tiempo para la eficacia y eficiencia y ahora se nos corrobora. En el taller se decía: *esta respuesta administrativa viene suministrándose en un plazo medio de 45 días (mes y medio) (pregunta 4), plazo superior a los establecidos para este extremo en las leyes reguladoras de los Ombudsman, circunstancia que motiva que en un notable porcentaje de expedientes de queja se reitere la petición inicial de información administrativa, reitero que se viene a formalizar pasado un mes desde el silencio o falta de colaboración administrativa y que viene a representar una carga adicional en la gestión del expediente.*

Si bien es cierto que hay casos en los que la Administración responde en un periodo de 15 días, lo normal, como señala el taller, es que el periodo sea muy superior, lo que retrasa en exceso la tramitación del expediente. A no ser que el tema objeto de la información fuera muy complejo, se debería exigir a las administraciones una respuesta mucho más ágil y que estuviera comprendida en el entorno de los 15 días. Volvemos a señalar aquí que las defensorías no tienen capacidad para obligar a las administraciones a tener una respuesta más rápida. En este sentido, la relación que se mantenga con quienes dirigen la administración es muy importante. Por otra parte, actualmente los ciudadanos son muy sensibles a la actuación de las administraciones, así como a la calidad en la prestación de los servicios. Esta sensibilidad se traduce en rendimientos electorales para quienes están al frente de las administraciones: los políticos. Una estrategia para conseguir mayor rapidez en las respuestas podría ir encaminada al convencimiento por parte de quien dirige la administración, de que una mejora en la misma implica mejor imagen pública y mayor rendimiento electoral.

Unido al anterior ámbito, está el concerniente a las actuaciones ante incumplimientos. Aquí las respuestas son variadas (pregunta 5), aunque conforme a lo señalado en el apartado anterior, todas comienzan por reiterar la petición. En este primer paso, el tiempo vuelve a ser importante, pues si al retraso en el silencio administrativo se une un lapso excesivo por parte de las Defensorías, el periodo total se alarga enormemente. Los 15 días para enviar el primer recordatorio a que se refieren algunas de las respuestas (preguntas 5 y 6), debería ser el adoptado de forma general, de tal manera que no transcurra un tiempo excesivo para saber si la administración va a contestar o no.

Posteriormente a los requerimientos, se pasa a la advertencia formal, para la cual tiene que transcurrir otro plazo de tiempo. Finalmente se produce la declaración de actitud entorpecedora, que también necesita otro tiempo



para concretarse. Así pues, el proceso total en caso de que la Administración no conteste, se vuelve “interminable”.

Podrían establecerse protocolos de actuación que rebajen sustancialmente los tiempos, así como reduzcan al máximo el número de reiteraciones diversas. Para ello, la estrategia aconsejable sería llegar a acuerdos con las Administraciones, acuerdos al más alto nivel y que se plasmen en normas de la propia administración que así se obligaría a cumplirlas.

Si esto no es así, habría que acudir, como sucede en la actualidad (pregunta 5.2.) a realizar contactos y gestiones informales, que siempre estarán al arbitrio de la buena voluntad de las partes y de la capacidad persuasiva de los trabajadores de las defensorías.

Dos defensorías señalan que se dirigen siempre al superior jerárquico (al político) pero en los demás casos no sucede así (pregunta 5.1.). Como señala el taller: *No suele ser habitual trasladar al superior jerárquico de la autoridad/funcionario incumplidor de estos requerimientos y, en los casos que se realiza, lo son con ocasión de incumplimientos de advertencia y muy excepcionalmente en algún caso de declaración de actitud obstruccionista.*

Como hemos señalado antes, no se trata de que un funcionario determinado tenga la “buena voluntad” de contestar el requerimiento, sino que se establezcan los mecanismos para que institucionalmente se responda y constituya una función/tarea de las administraciones.

Cuando se trata de identificar a una Administración como no colaboradora (pregunta 7), mayoritariamente se inclinan a señalar que es cuando “no se atiende a sucesivas peticiones de información dirigidas”. Ahora bien, las respuestas planteadas generan dudas, pues no queda clara si se está refiriendo a no colaboración en la petición de información, o a la no aceptación de las resoluciones del Defensor (respuestas 2 y 3), que es un tema bien distinto y que trataremos posteriormente.

En todo caso, la valoración que hacen del grado de colaboración de las administraciones, se sitúa entre buena y suficiente (pregunta 9), siendo excepcionales los que responden como muy buena o como mala (una respuesta en cada caso).

En cuanto a los mecanismos especiales de actuación frente a las administraciones no colaboradoras (pregunta 8), se remiten a lo ya señalado en la pregunta 5, sin señalar que haya algún otro tipo de actuación.

Hay casi unanimidad en señalar que los Informes anuales dedican un apartado específico a mencionar las entidades no colaboradoras (pregunta 10).

Ya no hay tanto acuerdo en lo que respecta a los informes extraordinarios (pregunta 11). En todo caso, estas menciones quedan diluidas en el, normalmente grueso, volumen de los Informes. La discusión parlamentaria, es caso de haberla, no se centra en este tipo de asuntos, por lo que no tiene consecuencias.

Quizá se debería prestar más atención a este tema, tanto por parte de los defensores, como por parte de los parlamentarios, de tal forma que quedara explícita y públicamente en evidencia aquellas organizaciones manifiestamente reticentes a colaborar. Claro que esto no será posible mientras se mantenga la actual forma de presentación de los Informes.

Otro mecanismo de “castigo” a las administraciones no colaboradoras es su inserción en el Boletín del Parlamento (pregunta 12), castigo merecido pero sin ningún tipo de repercusión real. En esta misma pregunta volvemos a encontrar la utilización de mecanismos informales, ahora para hacer pública la falta de colaboración. Tampoco parece que sean excesivamente coercitivos.

Sin embargo, parecen más interesantes los métodos por los que se inquiriere en las preguntas 13 y 15. Nos referimos al tema de las relaciones bilaterales plasmadas en convenios específicos. Si bien es cierto que pocos son los que contestan afirmativamente a la existencia de convenios, los que lo hacen parecen que están satisfechos de su funcionamiento. Quizá sería conveniente explotar más este camino, llevando a cabo, como señala alguna defensoría, reuniones con los responsables implicados.

Hay bastante consenso en la respuesta a la pregunta 16 en cuanto a la figura establecida en el artículo 502.2 del Código Penal. La mayoría la considera útil, pero también parece, y así se señala en los talleres, *que en la práctica se muestra poco eficaz ante la dificultad que su práctica procesal plantea a la luz de las escasas ocasiones en que se ha materializado.*

Finalmente, aunque por las respuestas habidas sólo se realiza en la mitad de los casos, las inspecciones a las instituciones se muestran más eficaces (pregunta 17). Cuando se realizan, se obtiene una información directa relevante (pregunta 18.1) y las administraciones se muestran mucho más colaboradoras. Contestaciones que remarcan algo obvio. Las administraciones, aún las que se muestran reticentes a colaborar, no se van a enfrentar directamente con la Institución.

En lo relativo a la promoción de derechos (preguntas 19 y 20), las respuestas señalan que la mejor manera que puede tener el Ombudsman para hacerlo es potenciando su figura a través de medidas como la mayor accesibilidad

de la Institución, la presencia en los distintos medios de comunicación y la participación en eventos, lo que conlleva un impacto en el desarrollo de la función protectora de derechos, que se constata con el incremento cuantitativo de las quejas, así como de las consultas ya sea en persona, ya sea por otros medios.

Realmente se está respondiendo a qué actuaciones debe hacer el Defensor para potenciar la Institución. Habría que profundizar algo más para conocer mejor la imagen que al respecto tiene el Ombudsman entre los ciudadanos (posteriormente veremos algunos datos extraídos de encuestas de calidad que han efectuado algunos Defensores).

Es interesante observar las respuestas a las preguntas 14, 21 y 22, que se refieren a cómo influye la función defensora en las buenas prácticas de las administraciones. Desde luego no hay unanimidad y en varios casos no se considera que la actuación de la Defensoría haya potenciado las buenas prácticas. De todas formas, el hecho de que las administraciones mantengan relaciones con la Institución para la resolución de las quejas de los ciudadanos, ya hace que en se deban plantear, y a veces corregir, sus actuaciones. Tampoco la información aquí obtenida nos aporta elementos suficientes para poder extraer conclusiones.

Tres defensorías señalan algunos casos de buenas prácticas, siendo interesante destacar la creación, en ciertas administraciones, de unidades de diverso tipo para la relación con el Defensor.

Por lo que respecta al tratamiento que hacen las administraciones de las resoluciones emanadas por las defensorías, según lo expresan los talleres: *en cuanto a la fase de resolución, ya se trate de sugerencia, recomendación o recordatorio, de deberes legales, la actuación administrativa ante el incumplimiento de una respuesta administrativa se simplifica, toda vez que mayoritariamente se interpreta como “resolución no aceptada” o “administración no colaboradora”, si otra actuación administrativa, salvo supuestos muy excepcionales.*

Es decir, un aspecto que hemos considerado relevante para medir la eficacia, como es el que finalmente las administraciones cambien su forma de proceder, o modifiquen sus criterios, queda sin ningún tipo de control.

Ahora bien, al analizar los documentos de diversas defensorías (informes anuales, por ejemplo), hemos encontrado una preocupación por hacer el seguimiento de las recomendaciones, así como por conocer si se han producido cambios en las normas. Habría que formalizar mucho más estas

mediciones con el objetivo de conocer mejor la eficacia de las actuaciones defensoras.

El último de los ámbitos es el concerniente a las relaciones con los parlamentos. Lo primero que habría que destacar, siguiendo lo dicho en los talleres, es que *a diferencia de las relaciones con la Administración, que se suceden permanentemente con ocasión de las quejas y otras actuaciones, las relaciones con los Parlamentos de las que son comisionados, se producen con carácter puntual con ocasión de la presentación del informe anual o de los informes extraordinarios que se dan en todas las instituciones y, más excepcionalmente, como consecuencia de otras cuestiones (por ejemplo examen de idoneidad de los adjuntos).*

Para ser comisionados de los parlamentos, parece que no se producen relaciones permanentes. Los parlamentos no se toman excesivo interés por el trabajo de las defensorías. Este hecho también se trasluce de las respuestas a las preguntas del cuestionario (preguntas 23, 24 y 25).

El grado de colaboración que se encuentra con el Parlamento es limitado-alto. Si se hubiese utilizado otra escala es posible que todavía fuera más bajo (téngase en cuenta que hay sólo tres grados: “alta” y “limitada” son las dos primeras, sin haber un intermedio, y la tercera posibilidad de respuesta es “nula”)

Las relaciones se producen fundamentalmente con ocasión de la presentación de los informes y las respuestas de los parlamentos son, fundamentalmente, según los trámites previstos en la normativa.

Quizá fuera conveniente que por parte de los parlamentos se potenciara la relación con las defensorías, lo que les daría un mayor apoyo político. Estamos hablando de apoyo institucional, que comprende a todas las fuerzas políticas, para que las figuras de los defensores se mantengan independientes de los partidos políticos. Este apoyo sería de utilidad en las relaciones con la Administración.

En cuanto a las últimas preguntas del cuestionario que se centran en dónde se presentan los Informes y si se puede producir debate, cabe señalar, en primer lugar, el propio desconocimiento del tema que queda reflejado en las contestaciones. A veces son contradictorias y en otras ocasiones no hay respuesta. Es un dato más que nos refuerza la idea de una relación distante con el Parlamento.

La presentación de los Informes anuales puede ser un momento que no se preste a un análisis profundo por parte del Legislativo, sobre los aspectos que más pueden interesar a los ciudadanos, como son la resolución de sus

problemas. Se centra en un debate más general y con un grado más elevado de contenido político que técnico. Eso sí, es un buen momento para “publicitar” la figura de las Defensorías, para incrementar su visualización hacia la sociedad.

En el caso de los informes extraordinarios, la atención se centra, como es lógico, en el tema que es objeto del informe y que además tiene una repercusión social. Tampoco parece que sea el mejor momento para tratar problemas de índole técnico. Pero también es de utilidad para la imagen pública de las defensorías.

Se debería pensar en que la Comisión Específica de Relaciones con el Ombudsman (caso de no existir, habría que crearla) es el lugar idóneo para tratar estos temas. Habría, por tanto, que potenciarla, que se reuniera con mayor frecuencia y que interviniera en apoyo de sus comisionados. Para ello, el primer paso es interesar a los grupos parlamentarios, hacer ver a los Diputados la importancia de mejorar las administraciones desde el punto de vista de los usuarios, que es el que representan los defensores.

Para concluir este breve análisis de los cuestionarios, insistir en la poca información que se obtiene de ellos de cara a nuestro objeto de estudio: la eficacia y la eficiencia. Como hemos visto, normalmente aportan informaciones indirectas y poco precisas para poder establecer indicadores que nos permitan medir ambos factores.

#### **IV. Algunas experiencias de mejora**

En los informes y resúmenes de las Mesas y Talleres de los otros grupos se apuntan una serie de aspectos que tienen relación directa con la búsqueda de la eficacia y eficiencia de las Defensorías y que conviene recordar aquí.

En primer lugar, diferenciar las quejas individuales de las quejas colectivas. Las primeras suelen obedecer a problemas puntuales, mientras que las segundas pueden tener un mayor calado. Es importante el conocimiento de los ámbitos donde se producen quejas colectivas, pues pueden ser la manifestación de déficits diversos. Es un indicador de problemas que pueden ser tratados por las Defensorías bien como actuaciones de oficio, bien a través de Informes específicos.

En los talleres se hace bastante énfasis en las actuaciones de oficio. No solamente las circunscriben a quejas de oficio, sino que comprende diversas actuaciones proactivas de las defensorías: quejas de oficio, visitas, labores de seguimiento de expedientes o resoluciones anteriores

Algunas defensorías señalan que de las quejas admitidas a trámite, hay un porcentaje elevado que se resuelve sin necesidad de dictar resolución. En estos casos, el grado de eficacia y eficiencia sería elevado. Se puede ver como ejemplo, el caso de Navarra que en el Informe del año 2005 de la Defensora señala:

*“Cuando se decide admitir una queja, por entender que puede estar justificada, se pide información por escrito a la Administración pública competente. En muchos casos, el simple hecho de que la Defensora demande información y justificación sobre el modo de proceder hace que la Administración reconozca la razón al ciudadano y rectifique su decisión inicial. En otras ocasiones esto no es así y la Administración emite un informe en el que justifica por qué no acepta la petición del ciudadano. En tales casos, la Institución estudia las razones de las partes y la Defensora acaba dictando una Resolución a través de la cual emite un dictamen al respecto; si se considera que la Administración no tiene razón se realizan las recomendaciones pertinentes. En el año 2005 por uno u otro camino las Administraciones han acabado aceptando al menos en un 76% las recomendaciones de la Defensora; en un 11% de los casos la Administración no ha aceptado y un 13% de casos están pendientes de contestar.*

*Por lo que se refiere específicamente a los casos en que la Defensora se ha visto obligada a emitir resoluciones con recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales a una determinada Administración, ésta la acepta en un porcentaje aproximado del 64% porcentaje que puede elevarse si tenemos en cuenta las 19 resoluciones aún pendientes de obtener respuesta.”*

En cualquier caso, es importante conocer cuántas quejas se resuelven de esta forma, lo que nos lleva a tratar el tema del seguimiento de las actuaciones de las defensorías.

En los talleres aparece con bastante profusión el problema del seguimiento de las resoluciones: “hay una total coincidencia en entender que se trata del elemento más débil de nuestras organizaciones”. Como ya hemos señalado, para medir la eficacia de la acción defensora es importante conocer el cumplimiento de las resoluciones, su plasmación real.

En la mesa 3 relativa a modulación de políticas públicas, se señala al respecto:

*El grado de cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones adoptadas por las instituciones en un 50% lo califican de bueno, un 13% de muy bueno y un 37% de suficiente.*

*Influencia en la producción o modificación normativa (un 75% reconoce que se da, sin embargo, un 60% no singulariza ningún supuesto en que se acredite la influen-*

cia directa de la Defensoría en la variación normativa, a lo que hay que sumar que tan solo tres instituciones afirman disponer de instrumentos o protocolos de seguimiento de la actividad normativa, instrumentos que se concretan en: actividades de revisión de normas publicadas, departamentos de seguimiento de resoluciones y control de modificaciones normativas.

Frente a lo expuesto, las defensorías afirman disponer en mayor medida de instrumentos de control y seguimiento con los que comprobar el cumplimiento, en su caso, por la Administración de las recomendaciones relativas a los ámbitos de gestión pública, identificándose los siguientes instrumentos: gestión informática de las quejas, instar al ciudadano a que comuniqué a la institución los incumplimientos de la Administración, práctica de requerimientos y llamadas telefónicas, seguimiento de expedientes, reiteración de quejas en asuntos que ya han sido objeto de otros expedientes, etc.

En el Taller de Sanidad se señala la cuantificación que ha hecho el Defensor del Pueblo Andaluz: 106 resoluciones en el periodo 2002-2006, que representa un 4,3% de los expedientes, con 61 resoluciones aceptadas (el 57,5%). Esta medición debería ser una práctica común para el conocimiento de la eficacia.

En este sentido, en la mesa 3 se insiste en este tema:

*“En cualquier caso se entiende que para mejorar la eficacia de las resoluciones dictadas resulta clave cuidar sobremanera su fundamentación y persistir en el cumplimiento o aceptación de las mismas.*

*Se insiste también en la conveniencia de establecer fórmulas de interrelación con las administraciones que permitan establecer estrategias con las que valorar la incidencia de nuestras resoluciones*

*Se remarca también la complejidad de medir el grado de nuestra posible incidencia”.*

Y a la luz de estas reflexiones se realizan una serie de propuestas para mejorar la labor de seguimiento:

- *Establecimiento de una fase de seguimiento específica que se impulsa de oficio como parte integrante de la tramitación del expediente*
- *Establecimiento de un departamento separado de seguimiento y evaluación interna*
- *Seguimiento planificado que permite una labor de muestreo y evaluación con posterior reflejo en el informe anual”*

Igualmente se señala la conveniencia de dedicar un apartado específico del Informe anual a los cambios normativos.

## **Conclusiones Mesa 2**

### **Eficacia y eficiencia de la institución del ombudsman. Relaciones con la Administración y con el Parlamento**

#### **1. Relaciones con la Administración**

##### **a. Práctica de las defensorías**

Respecto a la solicitud de información o documentación es práctica mayoritaria el recabarla mediante la utilización de peticiones dirigidas, esto es, concretándose los extremos o información, sin que, salvo en supuestos excepcionales, se exija la remisión del expediente en concreto, ni se recabe el soporte documental concreto.

##### **b. Respuesta de las administraciones públicas**

La respuesta de la Administración se considera en general por las instituciones como adecuada a lo formulado, siendo menos frecuente que se identifique como respuesta meramente formal (sin responder al objeto material solicitado).

El plazo de contestación oscila entre el mes y medio y los dos meses con lo que como práctica habitual se superan los plazos legales que se conceden para contestar al requerimiento de información, circunstancia que motiva que en un notable porcentaje de expedientes de queja se reitere la petición inicial de información administrativa pasado un mes desde el silencio o falta de colaboración administrativa.

##### **c. Actuaciones en caso de incumplimiento total o parcial**

En cuanto a la práctica seguida para hacer requerimientos ante el incumplimiento administrativo, la casuística es muy variada, aunque puede estandarizarse en el siguiente actuar:

1. Hasta un máximo de dos reiteraciones o requerimientos (previos a la advertencia) con diferentes plazos de formulación (incluso con distintos plazos según se trate del primer o segundo reitero) que en algunos casos se ultima con alguna gestión telefónica o visita personal.
2. Aunque no practicada por todas las instituciones, se da también la advertencia formal (previa a la declaración de actitud entorpecedora o no colaboradora) que se cumplimenta mayoritariamente transcurrido un mes desde la desatención del último reitero o requerimiento.



3. Declaración de actitud entorpecedora o no colaboradora tras el incumplimiento de la petición inicial de informe, seguida del reitero o reiteraciones y, en su caso, de la advertencia.

Es práctica habitual el empleo de actuaciones persuasivas previas a la declaración de actitud entorpecedora, con gestiones personalizadas por parte de los titulares, de los adjuntos o de los responsables del área, según se trate del incumplimiento del reitero o de la advertencia y de la naturaleza de la queja, con visitas in situ examinando el expediente en las propias dependencias administrativas, etc.

En todo caso, la presencia de diversos intentos en orden a la respuesta administrativa (petición inicial, reiteraciones y advertencias) en su fase inicial e intermedia dota al modelo de un carácter persuasivo que sólo se toma en coercitivo en su fase final de declaración de actitud entorpecedora.

Por lo que se refiere a las actuaciones relacionadas con la conducta o actitud de las Administraciones una vez formulada una recomendación o sugerencia o recordatorio, si no se acepta por la Administración, normalmente las instituciones se limitan a constatar formalmente la existencia de una resolución no aceptada, o a la declaración de administración no colaboradora, sin otra actuación administrativa o reitero posterior, salvo supuestos muy excepcionales. Si bien es cierto que estas situaciones vienen mayoritariamente reguladas en las respectivas normas, estableciéndose los mecanismos de respuesta y publicidad por la no aceptación, expresa o tácita, de la Resolución

Respecto a la calificación de una administración como no colaboradora, a dicha calificación conduce la desatención de la Administración tras varios requerimientos y, en su caso, de la advertencia final

La declaración o manifestación pública de la actitud no colaboradora, en la mayoría de los casos, se limita a la inclusión de la misma en los informes anuales, en un apartado específico del mismo, no siendo frecuente su inclusión en informes extraordinarios y sí, en ocasiones, su publicidad formal en el Boletín Oficial del Parlamento o en la página Web de la institución, utilizándose escasamente instrumentos alternativos como la nota de prensa.

Frente a la calificación pública como administración no colaboradora, son excepcionales, en cambio, los reconocimientos de administraciones colaboradoras valoradas como buena práctica a considerar.

Cuando la administración acepta formalmente la recomendación o sugerencia, en ocasiones se practica el seguimiento efectivo de la misma, de forma que no se cierra el expediente hasta que no existe constancia de la

práctica administrativa tendente a la realización efectiva de la sugerencia o recomendación, articulándose en algunos casos a tal fin la colaboración de reuniones periódicas o el señalamiento de una unidad específica de relación con el defensor.

Por último, en cuanto a la realización de inspecciones por los ombudsmán, mayoritariamente se lleva a cabo, pero sin una planificación que la soporte, salvo excepciones.

#### **d. Magistratura de persuasión**

Respecto a la labor de persuasión o promoción de las instituciones en relación con las Administraciones Públicas, son mayoritarios los Ombudsmán que no utilizan los convenios bilaterales de colaboración como figura a través de la que se articule un suerte de relaciones tendentes a una colaboración mutua, y en especial a la asunción de un compromiso de colaborar por parte de la Administración, en la resolución de conflictos.

Se utiliza, por mayor número de defensorías, la potenciación de “buenas prácticas”, que en el ámbito sanitario se evidencia en aspectos tales como la generalización de guías de procesos asistenciales, guías o mapas de recursos, cartas de derechos, aspectos todos estos destacados en múltiples resoluciones.

A través de una concienciación administrativa de promoción de defensa y protección de los derechos de los ciudadanos a través de diversos medios, como la publicación y divulgación del informe anual y los extraordinarios.

## **2. Relaciones con el Parlamento**

A diferencia de la relaciones de los ombudsmán con la Administración, que se sucede permanentemente con ocasión de las quejas y otras actuaciones que se sustancian ante la misma, las relaciones con los parlamentos de las que como comisionados se producen con carácter puntual con ocasión de la presentación del Informe anual o de los informes extraordinarios que se dan en todas las instituciones, y más excepcionalmente como consecuencia de otras cuestiones.

Esta relación que se deriva del cumplimiento de la previsión establecida en la ley reguladora de cada institución, tiene su máxima expresión en la dación de cuenta que supone el informe anual.

Cuestión diferente cabe deducir de la presentación de informes especiales o extraordinarios, que en la medida que inciden razones de temática y

oportunidad, adquieren mayor relevancia en el trámite parlamentario y en su proyección en los medios de comunicación social.

En relación al órgano parlamentario ante el cual se presentan estos informes, en el caso del informe anual éste se presenta tanto ante el Pleno exclusivamente, como ante éste y la Comisión conjuntamente, siendo excepcional su presentación exclusiva ante la Comisión correspondiente (caso de Síndic de Greuges de Valencia, Procuradora General, etc.).

En el caso de los informes extraordinarios la presentación se realiza mayoritariamente ante la Comisión (la específica de relación con el Ombudsman o ante la Comisión propia de la materia abordada en el informe).

Respecto al debate derivado de su presentación ante el órgano parlamentario competente, en el caso de los informes anuales, en los casos que se plantean ante la Comisión, en todos los casos se permite una dialéctica con el titular del Ombudsman, debate que sólo se da en determinados casos cuando su presentación se realiza ante el Pleno, que en los casos que no se da se ciñe al abandono del titular del hemiciclo llegado el momento del mismo.

Se valora positivamente la posibilidad de contar con comisiones sectoriales o la posibilidad de informar a las correspondientes Comisiones Delegadas sobre temas concretos, y especialmente en relación con la temática correspondiente de los informes monográficos, si bien se es consciente de que ello va a depender de la regulación propia de los correspondientes Parlamentos.

Se plantea asimismo un reflexión sobre la doble exposición o debate que respecto al informe anual se da en muchas instituciones, esto es, tanto en la Comisión de relación con la Defensoría como posteriormente en el Pleno, desarrollándose en comisión una discusión más técnica y detallada que en el Pleno que se configura mas bien a modo de resumen y puesta en conocimiento formal. Se plantea en todo caso, la oportunidad de mantener los dos momentos (Comisión y Pleno).



22<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22.<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## Ponencias

### Mesa 3.

### La modulación de las políticas públicas por el ombudsman

Joan Subirats, Universitat Autònoma de Barcelona



## Presentación conferencia de Joan Subirats por parte de Iñigo Lamarca

**Iñigo Lamarca, Arateko**

Vamos a dar comienzo a la tercera mesa de estudios y debate, en la que se analizará la modulación de las políticas públicas por el ombudsman.

Me acompañan en la mesa el Diputado del Común de Canarias, Manuel Alcaide, que realizará funciones de moderador, y el catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona, por todos ustedes conocido, Joan Subirats, que dictará una ponencia en relación con el objeto de esta tercera mesa de las jornadas, en la que aportará nuevas perspectivas sobre el papel de los ombudsman.

Joan Subirats es Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la UAB. Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, UAB. Co-director del Programa de Gestión Pública, UAB-UPF-ESADE. Ha ocupado la Cátedra Príncipe de Asturias en Georgetown University, curso 2002-03.

Autor de libros y artículos sobre temas de ciencia política, democracia, políticas ambientales, participación, parlamentos, administración y gestión pública, en el ámbito del gobierno multinivel. Colaborador habitual de El País y otros medios de comunicación.

Me voy a ceñir en esta presentación a realizar algunas breves reflexiones sobre esta cuestión y les remito, para profundizar en ella, a las conclusiones de los propios talleres y a la intervención, que no tengo ninguna duda será brillante, de Joan Subirats.

Como saben ustedes, hemos analizado en las anteriores sesiones cuáles son las relaciones de los ombudsman con la sociedad a partir del principio de participación, y cuáles las relaciones con la Administración y con nuestros respectivos parlamentos desde la perspectiva de los principios de eficacia y eficiencia. En esta mesa se trata de analizar si la actuación de los ombudsman incide en la modulación de las políticas públicas. Se trata de dar respuesta a una pregunta que flota en el aire en estas jornadas, que de manera sencilla nos han explicitado tantas veces: "Pero, ¿sirven para algo los defensores del pueblo? ¿Ya os hacen caso? ¿Conseguís cambiar algo con vuestras recomendaciones?"

En el fondo subyace una desconfianza profunda frente a instituciones que carecen de fuerza coercitiva en sus resoluciones. Con esta actitud se desconoce, sin embargo, la fuerza de la palabra, el valor que tiene la ya tópica auctoritas de nuestras instituciones.

A la hora de dar respuesta a estas preguntas es preciso realizar una constatación que no por ser elemental creó que deje de ser oportuna. Vivimos en una sociedad cada vez más compleja, en la que se plantean situaciones y problemas también cada vez más complejos. Por ello, sería ingenuo reclamar el protagonismo único y exclusivo de una institución, la del ombudsman o cualquier otra, en la respuesta a los problemas con relevancia pública que se ponen de manifiesto en cada momento.

En la realidad social que definíamos como compleja interactúan distintos agentes sociales e institucionales que influyen de manera distinta y, a veces, en fases diferentes en las políticas públicas. El papel que juegan los defensores es diferente en cada uno de los casos, pero lo cierto es que la práctica totalidad de las cuestiones que preocupan a la sociedad en este momento se encuentran encima de nuestras mesas, esperando una respuesta adecuada.

Hemos visto la importante labor que nos corresponde como detectores de problemas, como catalizadores de las reivindicaciones de la sociedad civil organizada. Hemos constatado también nuestro papel de interlocutores privilegiados con las administraciones públicas y con nuestros respectivos parlamentos, a los que formulamos propuestas de diferente naturaleza, en algunos casos, como el de los informes extraordinarios, muy desarrolladas y sistematizadas.

A partir de la información y de los cuestionarios cumplimentados y del debate y discusión en los talleres, se plantean cinco líneas de análisis y reflexión:

El importante número de recomendaciones dictadas en las tres materias -Educación, Sanidad y Servicios Sociales- que acertadamente han elegido los organizadores y el elevado grado de aceptación por las administraciones públicas.

En los cuestionarios cumplimentados se pone de manifiesto cómo un buen número de intervenciones ha motivado intervenciones administrativas o la modificación de ciertas prácticas administrativas, así como la elaboración de convenios, planes, etc.

La incidencia de las recomendaciones en la gestión administrativa (buenas prácticas).

Como ya hemos señalado, es en este ámbito en el que se ha producido un mayor número de respuestas positivas por parte de la Administración, quizá también porque es el ámbito en el que de manera más evidente se puede establecer una relación directa entre la propuesta de una defensoría y la aceptación por parte de la Administración.

La incidencia de las recomendaciones de los defensores en la producción y/o modificación normativa.

En este ámbito me gustaría constatar que la incidencia de las actuaciones de los defensores del pueblo es más difusa y en la mayoría de los casos coincide con las intervenciones de otros agentes sociales e instituciones. Sin embargo, en los talleres celebrados se han puesto de relieve varios supuestos en los que se ha producido una regulación ex novo por la intervención de los defensores o, en su caso, se han realizado modificaciones normativas.

El seguimiento.

Se ha constatado que uno de los puntos débiles de nuestras actuaciones es, en muchos casos, la falta de mecanismos eficaces de seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo por los defensores.

En este punto resulta preciso distinguir entre el seguimiento realizado a las resoluciones que ponen fin a expedientes de queja y el seguimiento realizado respecto al cumplimiento de las recomendaciones contenidas en un informe extraordinario o en el propio informe anual.

De todas las cuestiones que se han planteado voy a resaltar dos instrumentos de seguimiento en este segundo campo que utilizamos en la institución del Ararteko y también en otras instituciones, y que considero que ofrecen resultados satisfactorios. Debemos partir de la consideración de nuestros informes como algo dinámico y no estático; no podemos perseguir una “foto fija”, sino que actuamos sobre realidades cambiantes. A tal efecto, la realización de un seguimiento planificado y sistemático de las recomendaciones y sugerencias de un informe extraordinario y su posterior reflejo en el informe anual se ha manifestado como una herramienta útil; la realización de lo que hemos denominado “informes de réplica”, es decir, volver a realizar un informe sobre la misma materia ya analizada -tercera edad, convivencia escolar- transcurrido un cierto período de tiempo (por ejemplo, 5 ó 10 años) y con idéntica o parecida metodología, permite establecer elementos de comparación de cómo ha evolucionado ese sector en ese período de tiempo.



Por último, me voy a referir a la mediación.

En este apartado no quiero reproducir reflexiones ya realizadas en los talleres. Sí me gustaría, sin embargo, destacar que las intervenciones de mediación de los ombudsmen se han desarrollado fundamentalmente en conflictos muy concretos que se encontraban especialmente “enquistados” y que, en algunos casos, nuestra intervención ha permitido reconducirlos, pero no ha tenido especial incidencia en la adopción de políticas públicas concretas.

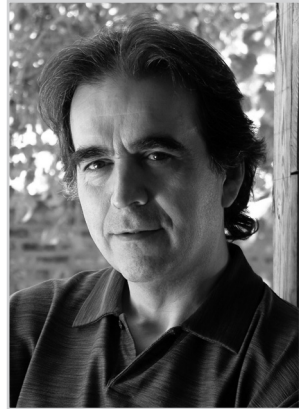
Finalizo esta presentación agradeciendo su presencia y aportaciones, especialmente el esfuerzo de reflexión que ha realizado Joan Subirats y que se ha plasmado en la ponencia que oiremos a continuación, y espero que el debate posterior resulte muy fructífero.

Muchas gracias.

## La modulación de las políticas públicas por el ombudsman

**Joan Subirats**, *catedrático de Ciencia Política de la Universitat Autònoma de Barcelona*

- Doctor en Ciencias Económicas. Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, UAB.
- Co-director del Programa de Gestión Pública, UAB-UPF-ESADE.
- Cátedra Príncipe de Asturias en Georgetown University, (curso 2002-03).
- Autor de libros y artículos sobre temas de ciencia política, democracia, políticas ambientales, participación, parlamentos, administración y gestión pública, en el ámbito del *gobierno multinivel*.
- Colaborador habitual de El País y otros medios de comunicación.
- Entre sus últimas publicaciones destaca *Educació i comunitat: reflexions a l'entorn del treball integrat dels agents educatius* (Educación y comunidad: reflexiones entorno del trabajo integrado de los agentes educativos); Joan Subirats i Bernat Albaigés (coordinadores), Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2006.



La posición institucional de las “Defensorías”, las sitúa en primera línea de defensa de los derechos de los ciudadanos y de supervisión de la actuación de las administraciones públicas en relación con esos derechos. Para ello cuentan tanto con su capacidad de intervención directa sobre las quejas o cuestiones planteadas de manera individual, como con la capacidad de presentar informes que de manera más amplia, planteen temas vinculados a sus competencias.

Si en el primer caso, lo que cuenta es la defensa específica de los derechos de las personas o colectivos que han acudido a las “Defensorías” exponiendo sus casos concretos y el análisis que de ello se derive de la acción o inacción de los órganos administrativos implicados, en la segunda línea de intervención, sus informes pueden y deben ser instrumentos que permitan

mejorar la formulación e implementación de las políticas públicas en las que se encuadran los casos y problemas recibidos y tramitados. Entendemos que estas reflexiones se centran en este último aspecto, y tienen como objetivo contribuir a reforzar la capacidad de influencia de las “Defensorías” en el “policy making” de las distintas Comunidades Autónomas en las que actúa cada uno de los “ombudsman” autonómicos.

El documento se basa en las aportaciones que han realizado los distintos asesores de los “ombudsman” autonómicos que han aportado sus experiencias y reflexiones en los talleres preparatorios de estas “Jornadas”, así como en las conclusiones que al respecto ha realizado la “Mesa de Secretarías Generales” sobre “La eficacia y eficiencia en las instituciones de los Ombudsmán”. Nuestra labor se ha centrado en recoger esas aportaciones y encuadrarlas en las dinámicas de formación e implementación de las políticas públicas que la literatura al respecto asume como primordiales. Se trata, evidentemente, de un primer texto sujeto a la discusión que las propias Jornadas promoverá y que sin duda se enriquecerá con nuevas aportaciones surgidas de los debates.

**1. El marco teórico.** Algunos elementos introductorios sobre la elaboración de las políticas públicas.

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable. Es necesario señalar que son los síntomas de un problema social los que habitualmente constituyen el punto de partida de la “toma de conciencia” y del debate sobre la necesidad de una política pública (por ejemplo, la degradación de los bosques, la delincuencia causada por la drogodependencia, una tasa alta de desempleo, etc.). En los momentos iniciales de toda intervención pública, no se han identificado aún con precisión las causas de un problema colectivo, ni tampoco se ha alcanzado un consenso entre los actores públicos y privados sobre la definición del problema a resolver.

Por una parte, ciertos episodios de cambio social no generan necesariamente políticas públicas, sobre todo porque no están articulados (lo que puede deberse a la no visibilidad de las consecuencias del problema, por que los temas planteados sólo serán observables a largo plazo, por la falta de representación política de los grupos afectados, entre otras posibles causas) o porque ninguna modalidad de intervención estatal es viable y goza

de consenso suficiente (por ejemplo, impactos electorales negativos, ausencia de instituciones político-administrativas disponibles para implementar las medidas de respuesta, impotencia para realmente modificar la conducta de algunos actores privados, etc). No podemos pues suponer que las políticas surgen de manera igualitaria y automática como respuesta a todas las “demandas sociales”, sino que existen filtros, prioridades y cortapisas.

Entendemos pues que las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones. Los “problemas sociales” son, desde este punto de vista, resultado de procesos de construcción social y política, dado que dichos problemas y su conceptualización como tales, dependerá siempre de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso.

Así, desde la perspectiva que aquí postulamos, una política pública se definiría como

*una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos — cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían— a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).*

Como vemos, esta noción de política pública incorpora un gran número de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar o solventar problemas reales. La mayoría de las nuevas leyes o normativas sólo producen efectos cuando los actores políticos, administrativos y sociales, encuadrados en diferentes marcos institucionales y mediante diferentes estrategias de interacción, toman la decisión correspondiente.

Los efectos deseados dependerán pues de un conjunto de decisiones complejas que se encadenan desde el centro a la periferia. La política pública incorpora pues las decisiones correspondientes a todas y cada una de las etapas de la acción pública e incluye tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, órdenes, etc.), como actos individuales y concretos produ-

cidos durante la ejecución de las mismas (decisiones procedimentales, autorizaciones, subvenciones, etc.). Es pues evidente que el campo de actuación de los Ombudsmen está plenamente articulado y es ampliamente coincidente con el campo en el que se desarrollan las políticas públicas, desde su origen hasta su implementación o puesta en práctica concreta.

La forma concreta que acaban configurando las políticas públicas, tiene que ver con la definición del problema que ha originado esa política. Y esa definición surge del debate público de ideas y alternativas sobre la mejor manera de resolver los asuntos o problemas colectivos. Y en ese debate, no es tan importante quién aporta o esgrime los mejores argumentos técnicos, sino quién es capaz de convencer de sus posiciones a la mayor parte de la gente o de los actores.

En democracia las decisiones son básicamente el resultado del consenso, el resultado de la construcción de mayorías que apoyen (explícita o implícitamente) una u otra decisión. Y es esa búsqueda del consenso, esa construcción de la mayoría social la que acostumbra a guiar la actuación de los políticos. De ahí la gran importancia de los medios de comunicación en la conformación de esa opinión pública, de esa mayoría de consenso que busca el político para mantener su posición de hegemonía.

Desde la perspectiva del análisis de políticas no se considera que la lista de problemas que la gente considera más urgentes, o que figuran en la agenda de los poderes públicos, sean necesariamente los más perentorios o graves. Se considera que cada actor trata de impulsar sus puntos de vista, y presiona para que un tema sea objeto de atención social (o al contrario, trata de evitar que sea percibido como problema por la población). Muchas veces se utiliza o se genera lo que se llama en el argot del *policy analysis* como una “ventana de oportunidad”: se aprovecha que se dan a conocer y tienen publicidad unos hechos que van en la línea deseada, y se presentan alternativas que pueden ser positivas para ese actor o conjunto de actores.

Puede asimismo crearse esa ventana (recordemos la conexión entre la muerte del parapléjico Ramón Sampredo y la polémica sobre la regulación de la eutanasia) para desencadenar un debate social sobre el tema. Se trata de una asociación de hechos que posibilita que el problema se perciba como tal por una importante parte de la población (agenda social) y así se genere la oportunidad de cambiar o de acelerar la toma de decisiones al incorporar ese problema a las prioridades de intervención pública (agenda de los poderes públicos).

Y esa oportunidad puede o no ser aprovechada por los actores que tratan de impulsar su resolución, mientras que tratará de ser bloqueada por parte de quienes consideran lesivos a sus intereses una modificación de la situación. Para hacerlo, pueden utilizar recursos económicos, políticos o cognitivos, de manera aislada o combinada para ejercer influencia y presión sobre los poderes públicos. Ya que son precisamente los poderes públicos los únicos que disponen de la capacidad de sancionar de forma normativa las decisiones a tomar.

Entendemos, por tanto, que para cualquier actor que quiera intervenir en un proceso de elaboración y puesta en práctica de las políticas públicas es crucial la fase de construcción de la agenda de actuación de los poderes públicos. En diversos estudios sobre el tema, se considera que en la construcción de la agenda intervienen diversos factores: indicadores del problema (elementos que muestren la significación del tema, sea por su volumen, sea por la significación especial de los afectados, ...); casos o eventos específicos que llamen especialmente la atención (encadenamiento de casos, atención mediática muy potente, escándalos o sucesos especialmente significativos,...); memoria o datos sobre hechos parecidos ya sucedidos en el propio contexto o en otros lugares que muestren vías de salida, lecciones a aprender, etc.

La combinación de todos estos elementos general el caldo de cultivo suficiente para que puedan combinarse ideas, hechos e iniciativas con especialistas, grupos y políticos, permitiendo el surgimiento de la oportunidad que permita el iniciar una nueva política o modificar la ya existente. Se reconoce la existencia del problema, una solución aparece como factible en el marco de los actores que se mueven en torno a esa política, y el momento político y el consenso existente permiten que el cambio pueda producirse. La ventana de oportunidad política se da pues, al combinarse esos diversos factores: problema, propuesta y receptividad política. Evidentemente, para que ello suceda, no son ajenos los movimientos e iniciativas de los actores públicos o privados que se mueven en torno al tema. Unos tratando que el cambio se produzca, otros quizás tratando que no se produzca, o que tome otro camino.

Evidentemente, las políticas públicas una vez establecidas, deben ponerse en práctica, deben de implementarse, y ello puede generar desviaciones significativas sobre lo que estaba previsto que sucediera, sea por un mal diseño de esas políticas, sea por que generan efectos no previstos en otros ámbitos, sea por que la ejecución administrativa no responde siempre a lo que se supone debe acaecer. El control sobre la implementación de estas políticas,

y la evaluación de sus resultados es una parte muy importante del proceso continuo de elaboración y modificación de las políticas públicas.

**2. Lo hecho hasta ahora.** La actividad de los ombudsmen y la formación e implementación de las políticas públicas. Un primer balance.

El análisis de la actividad de los ombudsmen en los tres ámbitos analizados (educación, sanidad y servicios sociales), denota que la actividad de estas instituciones puede generar incidencia notable en los tres elementos que hemos considerado como importantes en la formación de la agenda: indicadores del problema, tratamiento de casos o eventos especialmente significativos y capacidad de servir de memoria o recordatorio sobre sucesos o hechos similares a los considerados.

En efecto, el repaso que los distintos talleres realizan en torno a las materias objeto de análisis, se han centrado esencialmente en ver el grado de concreción de las recomendaciones efectuadas en la formación de las políticas, la incidencia de las recomendaciones en los procesos de implementación de las políticas (ámbito de gestión), y el seguimiento de la modificación solicitada en actuaciones administrativas concretas.

Podríamos afirmar que la impresión general es que el grado de incidencia en la formación de políticas es limitado. Sobre todo por el propio carácter de las instituciones de las defensorías. La lógica de actuación se basa en las reclamaciones efectuadas por los ciudadanos, y ello conlleva un alto grado de “inividualización” de los temas.

Pero, lo cierto es que se constata como, en ciertos temas, la reiteración de los casos, su especial impacto social, u otras razones, han conducido a la redacción de informes especiales o extraordinarios sobre determinadas materias, y en esos casos el impacto se considera significativo en los procesos decisoriales de las políticas públicas.

Y ello es así, al generarse un impacto mediático mucho mayor, dado que este tipo de informes especiales tratan temas específicos que han tenido o tienen gran relevancia social, singularizándose así de los informes preceptivos, de carácter general, que cada año se presentan ante sus respectivos parlamentos. No obstante, conviene recordar que en los informes anuales preceptivos, las defensorías incorporan textos introductorios que sirven para señalar los aspectos más significativos o los problemas más reiterados que siguen sin resolverse, y es evidente que ello, junto con la propia intervención ante los parlamentos respectivos, acaban teniendo impacto en el

formación de políticas de cada ámbito político-competencial en el que despliegan su labor las defensorías.

Evidentemente, no es posible establecer nexos causales directos entre este tipo de actuaciones y cambios en las políticas. Los procesos de formación de políticas son, como hemos mencionado, complejos, y se forman de manera muy acumulativa, concretándose en momentos específicos. Pero, la intervención de los ombudsmen tanto en facilitar argumentario a los propulsores de ciertos cambios y a los medios de comunicación, como en legitimar esos argumentos, y proporcionar bases sólidas sobre las que impulsar el cambio, son innegables.

El campo en el que las evidencias de influencia de la labor de las defensorías parecen más claras, es el campo sanitario, con innovaciones normativas en temas como los de establecimiento de plazos máximos para la respuesta asistencial, prestaciones ortoprotésicas o de reproducción asistida, o cambios en temas como los de testamento vital o el acceso y custodia de historias clínicas.

En cambio, las actuaciones dirigidas a modificar formas concretas de puesta en práctica de las políticas públicas consideradas, se consideran que han tenido un efecto significativo. Quizás las evidencias acumuladas sean remarcables en las políticas educativas, sobre todo en los ámbitos que afectan a colectivos especialmente vulnerables (niños de 0 a 3 años, discapacitados, necesidades educativas especiales, inmigrantes,...). Así se señala que se han conseguido impactos significativos, por ejemplo, en el acceso a las escuelas de educación infantil. En el campo de las políticas sanitarias, los impactos mayores que se destacan son los conseguidos en las “Cartas de servicios sanitarios”, y temas asimismo muy vinculados a la calidad de los servicios y a su mayor atención a aspectos de empatía y trato. Mientras que en los servicios sociales se recoge el cambio en el protocolo marco de abusos sexuales en menores.

Los temas de seguimiento de las actuaciones emprendidas es el que recoge más sensaciones de insatisfacción en opinión de las personas implicadas en los talleres. Tanto por lo que se refiere a las resoluciones dictadas en los expedientes de queja o de los informes más generales realizados. Sólo de manera esporádica o excepcional, se produce esa labor de seguimiento o de “cierre” del procedimiento emprendido. Y ello se valora unánimemente como un claro déficit del conjunto de instituciones implicadas, señalándose asimismo que de mantenerse esa tendencia, ello redundaría claramente en una pérdida muy significativa de la capacidad de incidencia en las políticas públicas.



Podemos pues concluir este apartado, afirmando que la sensación es ambivalente. Por un lado parece detectarse una contribución no menor en los procesos sociales y políticos de cambio y formación de políticas públicas en España por parte de los ombudsmen autonómicos, sea por la propia fuerza de los informes preceptivos y la reiteración de las carencias señaladas, sea por la existencia y emisión de informes ad hoc sobre temas candentes que forman parte de la agenda social, como también por el hecho que la propia vehiculación de reclamaciones y asuntos por parte de estas defensorías, acaba generando cambios en las formas de implementar esas políticas. Pero todo ello queda un poco desdibujado ante la falta de instrumentos de seguimiento y control de esos impactos explícitos e implícitos conseguidos.

**3. Más impactos.** Propuestas de mejora en las formas de actuar de los ombudsmen en relación a la consecución de una mayor incidencia en la formación e implementación de las políticas públicas.

Los mismos talleres abundan en propuestas de mejora del funcionamiento de los ombudsmen en relación con el “policy making” de sus respectivos ámbitos autonómicos y en relación al marco del estado. Se señala, ante todo, la dificultad institucional que plantea la posición de las defensorías como órgano de control del funcionamiento de la administración y su relación con los órganos parlamentarios. Hemos de recordar que las defensorías, básicamente, tramitan quejas suscitadas a partir de actuaciones previas de la administración que eventualmente lesionan derechos ciudadanos de forma individualizada.

Opera pues a posteriori, esperando que su actuación pueda conducir a rectificar el funcionamiento de las instancias administrativas implicadas. A pesar de que esa labor (que podríamos calificar de parajudicial, aunque de hecho tenga otros perfiles<sup>1</sup>) sitúe a las defensorías en un lugar privilegiado para detectar fallos o vacíos en la normativa existente, su posición institucional no facilita, por ahora, que las defensorías se dirijan directamente a los órganos protagonistas del procedimiento legislativo para exponerles puntos de vista o propuestas de innovación o modificación normativa.

---

<sup>1</sup> La actuación judicial es de hecho reactiva, y se basa estrictamente en la legalidad vigente, siendo sus decisiones vinculantes. Las defensorías pueden, en cambio, actuar por iniciativa propia, pueden actuar en un tema de forma general sin depender de un caso concreto, y pueden, como estamos viendo, tener perfiles propositivos en su actuación, que como sabemos no es vinculante.

Hay dudas, bien asentadas, sobre la conveniencia de ello cuando los ombudsmen no tienen un papel formal en los procesos de iniciativa o tramitación legislativa. A pesar de ello, y siguiendo la senda abierta por Norberto Bobbio o Andrea Manzella, sobre la llamada "función promocional del derecho" o sobre la "función de impulso", lo cierto es que no podemos minusvalorar la capacidad de las defensorías de influir, promover o acelerar ciertos cambios normativos, a partir de la acumulación de evidencias y señales que reciben por su privilegiada y directa relación con los ciudadanos (un ejemplo de ello lo tenemos en la Ley General de Sanidad de 1986, en la que los legisladores señalaron la significación de los informes de las defensorías en el establecimiento de derechos y deberes de los ciudadanos, como puede verse en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 12 junio, 1985).

Recientemente, se ha abierto una nueva vía, la prevista en el artículo 78.3 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, que contempla la posibilidad que el Síndic pueda pedir un dictamen al Consejo de Garantías Institucionales, sobre una iniciativa legislativa si entiende que esa iniciativa afecta a los derechos reconocidos en el *Estatut*.

Parecería que ello abre una posibilidad de influir en el proceso decisorio, al expresar en su petición, argumentos que puedan servir en el debate planteado. Como recordaremos, el Defensor del Pueblo tiene la potestad de presentar recurso de inconstitucionalidad, lo que en principio parecería que debería estar en estrecha relación a las normas sobre las que entienda que exista la presunción que vulneran derechos fundamentales recogidos en la Constitución, aunque lo cierto es que no existe un límite material claro para la presentación de dicho recurso. De la misma manera, en el Estatuto de Autonomía de Aragón se recoge la posibilidad que el Justicia de Aragón pueda instar a la Diputación General de Aragón o a las Cortes de Aragón a que presenten un recurso de inconstitucionalidad o un conflicto de competencia si entiende que alguna norma estatal puede poner en peligro el Estatuto de Autonomía de esa comunidad. Su petición deberá ser motivada. De manera similar, se expresan las leyes que regulan esa institución en Castilla-La Mancha, en relación a su Defensor del Pueblo, y en Castilla-León, en relación a su Procurador del Común. De hecho, estas regulaciones se acercan a la posibilidad que tiene el Defensor del Pueblo del estado de plantear directamente recursos de inconstitucionalidad.

Es evidente, que ese tipo de prerrogativas, constituyen una palanca muy importante para colocar mejor a las defensorías en una posición de intervención en los procesos de elaboración normativa o, en su caso, de control

de constitucionalidad de las normas. Pero, como bien sabemos, esa es también un arma de doble filo, al incorporar “de facto” a los ombudsmen en debates potencialmente conflictivos desde el punto de vista social y político, y por tanto, con posibilidades de que se alteren sus equilibrios institucionales.

Entendemos que conviene estudiar a fondo los pros y contras de intervenciones de este tipo, que si bien por una parte permitirían que este tipo de instituciones pudieran pasar de un sistema de control-garantía a un sistema de control-eficacia, más coherente con una visión de los poderes públicos más proactiva en la puesta en práctica de los derechos proclamados, por otra parte, les puede hacer más vulnerables si su posición resulta excesivamente sesgada en coyunturas o temas especialmente sensibles. Una vez más, conviene apuntar a las exigencias de independencia y de respeto a su posición institucional que deberían en todo caso presidir este tipo de iniciativas.

En este sentido, y sin ser contradictorio con lo ya manifestado, deberían evaluarse los efectos de articulaciones más coordinadas de los ya mencionados informes extraordinarios o especiales en relación a ciertas materias que se consideren especialmente sensibles o significativas. Algunos precedentes existen en materia de atención psiquiátrica, en materia de cárceles, residencias, o en los temas de la fiscalidad de la discapacidad.

Pero, la mayor o menor coincidencia de esos informes, no ha sido especialmente planificada. Sino que corresponde a que la agenda social en estos casos era la misma en toda España, y se daba un “efecto contagio” nada desdeñable. La Ley 38/65 de coordinación entre el Defensor del Pueblo y los defensores autonómicos, prevén que se puedan desarrollar actuaciones conjuntas, aunque por ahora y por diversas razones, esta “ventana de oportunidad” sólo se ha utilizado de manera limitada (como por ejemplo, con la realización de estas mismas Jornadas, u otras iniciativas menores).

Las potencialidades son evidentes, y han sido demostradas con la declaración conjunta de diversas defensorías sobre el pueblo gitano y los 500 años de la pragmática real, muy bien recibida por el colectivo implicado, o con la declaración conjunta en relación a la problemática de los menores inmigrantes. También en este punto diríamos que conviene valorar las posibles tensiones entre este tipo de actuaciones conjuntas y la autonomía necesaria de cada institución. Es evidente que las coyunturas políticas, económicas y sociales de cada comunidad son distintas muchas veces, y no siempre lo que es muy relevante en una lo es en otra. Y tampoco los ciclos políticos tienen que coincidir forzosamente.

No obstante, aceptadas estas cautelas, la posibilidad de coincidencia entre varias defensorías existe, y si es aprovechada, la potencialidad del efecto sobre la agenda pública y su incidencia en las políticas públicas se multiplica. Véase al respecto, la iniciativa tomada por parte del Defensor del Pueblo a partir de las conclusiones de las Jornadas de coordinación de Defensores del Pueblo celebradas en Toledo, en relación a las carencias de la atención sociosanitaria a los enfermos mentales.

Como sabemos existe también la posibilidad de que cada ombudsman o, como acabamos de comentar, de manera concertada, propicie informes sobre temas especialmente significativos o que se creen claves para la defensa de derechos esenciales para la ciudadanía. Si somos conscientes de los procesos de formación de la agenda de los poderes públicos, entenderemos que es importante contribuir a establecer los marcos adecuados de definición de problema, generación de alternativas viables, y generar dinámicas de cambio que puedan ser aprovechadas por los representantes políticos en los gobiernos e instituciones parlamentarias.

Y en esa perspectiva, la emisión de informes especiales, la celebración de jornadas de reflexión en la coincidan agentes sociales y representantes políticos, o la canalización de propuestas de cambio, puede contribuir a que se vayan produciendo los cambios normativos que refuercen el cumplimiento de los derechos, tarea básica de las defensorías. En el informe surgido del taller de educación, se ponen de relieve diversos temas emergentes (en materia de inmigración, en materia de necesidades educativas especiales, en materia de 0-3 años,...) que se consideran claves si se quiere asegurar la defensa de los derechos en materia educativa, y que podrían ser objeto de actuaciones conjuntas de las defensorías, o propiciar informes especiales para contribuir así a ampliar la conciencia social sobre los mismos, e impulsar así modificaciones en las políticas públicas correspondientes.

Existen, sin duda, más espacio en el campo de la implementación de las políticas, y en todos aquellos aspectos vinculados a la gestión pública. Es precisamente en ese ámbito en el que se concentran gran parte de las peticiones de intervención que reciben los ombudsman, y es también en el que se ha constatado cierta capacidad de impacto (modificaciones en procedimientos administrativos, convenios para mejora de prestaciones, cambios en los servicios para mejorar su calidad, nuevos protocolos, más énfasis en información y buen trato,...). Para lograr mayores impactos en ese campo, que en el fondo señala la existencia concreta de un “derecho a la buena administración”, convendría establecer marcos conjuntos de análisis de

procesos con los protagonistas de la gestión pública en cada ámbito específico, generando espacios de aprendizaje conjunto a partir de la acumulación de casos en un campo determinado de una política pública, buscando pues no sólo la resolución concreta del caso (su aspecto revisor) y la defensa específica del derecho aparentemente vulnerado o desatendido, sino, como ya ha hecho en algunas ocasiones, una perspectiva más general y previsoras que incida en la mejora del proceso administrativo.

De esta manera podrían irse estableciendo canales (más o menos formalizados) con las estructuras administrativas que permitieran asegurar un trabajo conjunto de análisis sobre como ciertos procesos no facilitan la protección de los derechos, o determinar las indefiniciones o confusiones de la propia norma, que a veces puede estar en el origen de problemas posteriores en el momento de llevarla a la práctica. Podría así mejorarse, quizás, la capacidad de impacto de las defensorías, no tanto en la resolución concreta de casos específicos (campo en el que las percepciones son positivas), sino en aquellos aspectos más generales o de eficacia colectiva (donde la sensación es que se consiguen menores impactos).

Como ya hemos dicho, en el campo del seguimiento de las actuaciones administrativas, la percepción generalizada es que convendría reforzar notablemente este aspecto. Sobre todo si lo que se pretende es no sólo defender adecuadamente a los ciudadanos que de manera específica entienden que se han vulnerado sus derechos, sino que también se quiere incidir en las políticas públicas para propiciar formulaciones y puestas en práctica que protejan mejor esos derechos de manera colectiva. Se apuntan algunas cosas al respecto.

Algunas iniciativas van en la línea de mantener abierto el expediente hasta que se certifique que se ha producido la acción requerida, o incorporar en la tramitación de expediente una fase de seguimiento específica. De manera más estructural, se propone crear un servicio especializado en temas de seguimiento y evaluación, que pueda generar informes específicos o alimentar un apartado propio sobre el tema en el informe anual. Entiendo que esa última perspectiva la que mejor puede propiciar cambios en las políticas públicas, al agregar casos, establecer reiteraciones, y detectar problemas de fondo de ciertas normativas y procedimientos. No debería descartarse el que de forma periódica se pudieran hacer informes especiales de una defensoría dedicados a la evaluación de las actuaciones de seguimiento de los expedientes en una política concreta o en un periodo determinado. Ello contribuiría a la incorporación en España de la perspectiva de evaluación de políticas públicas que sólo de manera muy reciente

ha empezado a adquirir relieve institucional con la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y de calidad de los servicios, organismo con el que podrían establecer acuerdos de colaboración en este sentido (y con los que de manera similar pueden surgir en las diversas comunidades autónomas, y que se anuncian ya en Andalucía, País Vasco o Cataluña).

En este mismo sentido, debería avanzarse en la construcción de sistemas de indicadores que faciliten la presentación de estas labores de seguimiento y de evaluación. Podrían ser indicadores destinados a establecer el grado de cumplimiento de los requerimientos realizados por las defensorías, como indicadores más relacionados con los derechos a proteger y que pudieran servir de pauta para las defensorías en su conjunto sobre el estado de lo derechos en cada territorio o en el conjunto del país. La propia labor de construcción de estos indicadores, serviría para establecer mejores pautas de coordinación entre las distintas instituciones, y generaría procesos comparados de aprendizaje conjunto, estableciendo las bases de planes estratégicos en torno a ciertos temas considerados especialmente sensibles para la protección de los derechos en los próximos años.

Decíamos más arriba, que para el surgimiento de una política pública son claves tres elementos: la constatación social de la existencia de un problema, un alternativa o una propuesta viable, y la receptividad e iniciativa política suficiente para hacerla avanzar. Hemos visto como las defensorías juegan y pueden aún jugar un papel mayor, en los procesos sociales de construcción y afirmación de problemas, ya que posición les ofrecen un observatorio privilegiado sobre lo que ocurre socialmente. Reciben muchas señales de que preocupa a los ciudadanos (o al menos a los que se dirigen a las defensorías), y de cómo funciona al respecto las administraciones públicas.

Y en muchos casos sirven de canalización y de portavoz institucional a personas y colectivos que tienen muchas dificultades para hacerse oír y defender sus derechos. En esta línea, todo lo que favorezca su capacidad de recibir señales, procesarlas adecuadamente y proyectarlas en el escenario público en el que siscuten las nuevas políticas, será evidentemente muy significativo. Por otro lado, su capacidad propositiva debería poder aumentar, y para ello puede analizarse una mejora en su posición institucional, pero al margen de ello, el instrumento de los informes especiales, y una mayor labor de coordinación e iniciativa conjunta entre las instituciones de las defensorías, podría mejorar sin duda esa incidencia en el proceso de formación de las políticas. De ese conjunto de iniciativas, y de la de otros

muchos actores, dependerá la existencia o no de la iniciativa e impulso político necesarios para avanzar en la innovación de las políticas públicas.

Se debería también avanzar en la articulación de la gran pluralidad de instituciones de ombudsman existentes a nivel local, no tanto para “ordenar” o condicionar su existencia, como para poder aprovechar mejor sus potenciales capacidades de detección de problemas, de búsqueda de alternativas y de capacidad propositiva. Seguramente debería avanzarse hacia una especie de “sistema de defensorías para una protección eficaz de los derechos”, que fuera buscando las formas de información compartida y de evaluación conjunta que permitiera reforzar las posiciones de cada institución en una perspectiva de juego positivo, y no de defensa de las parcelas de cada quién.

Lo que en definitiva se plantea para las defensorías es, como decía Antonio Porras Nadales hace unos años, “de ser la gran esfera de detección de problemas y de canalización de demandas (además del tradicional ámbito de tramitación de quejas), el defensor del pueblo puede pasar a convertirse igualmente en un impulsor de políticas públicas eficaces y, por lo tanto, en un instrumento motor de la propia administración y su labor intervencionista”<sup>2,3</sup>.

---

<sup>2</sup> Antonio Porras, “Los defensores del pueblo ante la reforma de los estatutos de autonomía: el ombudsman frente a los derechos sociales”, en “II Jornadas sobre reformas estatutarias, derechos sociales y defensores del pueblo autonómicos”, Universidad Internacional de Andalucía, Baeza, 5 y 6 de mayo de 2005

<sup>3</sup> Quisiera agradecer la colaboración de los asesores de las defensorías y en especial a que han participado en los talleres, sin los cuales esta ponencia no hubiera podido elaborarse. Los comentarios recibidos en la sesión de presentación de esta ponencia fueron también muy útiles. No quisiera dejar de mencionar la ayuda prestada por Faustino López de Foronda, secretario general del Ararteko, que me ha hecho entender mucho mejor la institución de los ombudsman. Los aciertos que en ella puedan encontrarse, son sin duda suyos, y no puedo sino atribuirme los posibles defectos o errores

## Conclusiones Mesa 3

### La modulación de las políticas públicas por el ombudsman

#### 1. Incidencia de las recomendaciones en la gestión administrativa (buenas prácticas)

Las relaciones de los ombudsman con la sociedad, así como la interlocución de esas defensorías con los poderes públicos, que se han analizado en las sesiones anteriores, permite aventurar que nuestras instituciones inciden, en mayor o menor medida, sobre las políticas públicas, ya sea en su fase de formulación o en la de implementación.

En muchas ocasiones la intervención de los ombudsman en la conformación de una determinada política pública resulta nula o imperceptible, frente a otras en las que se evidencia una clara modulación de una política pública, como ocurre en aquellos supuestos en los que tras el estudio de una determinada problemática social a través de un informe especial o extraordinario, se constata que sus conclusiones y recomendaciones son incorporadas en un posterior planteamiento de una política pública en ese ámbito.

Las distintas instituciones especifican, en los tres ámbitos sometidos a estudio, diversas recomendaciones que por su importancia inciden en una mejora de la gestión administrativa, en la medida en que han sido aceptadas por las respectivas administraciones. En estos casos las administraciones han acudido a diversos instrumentos jurídicos para dar respuesta a las recomendaciones realizadas por las distintas defensorías: normas reglamentarias, instrucciones, protocolos, convenios, guías...

Sin ánimo de ser exhaustivo, se procede a dar cuenta de algunas de las actuaciones realizadas, porque pueden servir para ilustrar, a modo de ejemplo, el papel que pueden jugar los ombudsman en la modulación de la gestión administrativa.

Así, en materia sanitaria se destacan todas aquellas recomendaciones que, de una u otra forma, culminan con el establecimiento o mejora de las cartas de servicios (sanitarios) como documento tendente a garantizar sus prestaciones con arreglo a parámetros de calidad prefijados y verificables, y suponen una incidencia en la buena administración sanitaria, de los que se destacan aspectos relativos a:

- Trato personal: comportamiento, atención al paciente, etc.



- Humanización: intimidad, duelo con ocasión de la muerte, acompañamiento de familiares hospitalizados, etc.
- Información: sobre los servicios, las prestaciones, horarios, procedimientos, señalizaciones, etc.
- Administrativos: agilización de expedientes de reintegro de gastos, responsabilidad patrimonial, dispensación de prestaciones, contestación a reclamaciones, etc.
- Listas de espera: reducción de plazos.
- Aspectos clínicos: protocolos, procesos asistenciales, guías médicas, etc.
- Confort: salas de espera, habitaciones individuales, climatización, etc.

En el ámbito educativo se pueden destacar algunas recomendaciones y sugerencias que han propiciado buenas prácticas administrativas. Así:

- Convenio de colaboración entre consejerías de Educación y Sanidad para la atención de necesidades sanitarias de los alumnos escolarizados en centros docentes.
- Control de empadronamiento en el acceso al 0-3.
- En segregación escolar (planes sobre absentismo).
- Desarrollo de las unidades especiales de apoyo a centros que escolarizan alumnos con necesidades educativas especiales.
- Modificación de instancias de admisión en el 0-3.
- Convenios con entidades locales para incrementar plazas de 0-3.
- Uso de transporte adaptado para alumnos con necesidades educativas especiales.

Por último, en el ámbito de los Servicios Sociales se pueden traer también a colación algunas recomendaciones que han contribuido a propiciar buenas prácticas, en materia de accesibilidad o protocolos en relación con menores en situación de especial vulnerabilidad.

La experiencia nos permite concluir que la posibilidad de que los ombudsmen afecten o modulen las políticas públicas se producen más en el ámbito que podíamos llamar “micro” de las mismas, que en el que podemos denominar “macro”, y que ésta suele tener causa en los informes especiales o extraordinarios, y en menor medida de las resoluciones dictadas con motivo de las quejas o actuaciones de oficio.

## **2. Incidencia de las recomendaciones en relación con la producción y/o modificación normativa**

Se constata que resulta difícil establecer, en muchos casos, una relación directa que permita afirmar que los cambios normativos se han producido como resultado único de la intervención de las defensorías, ya que lo que suele suceder es que confluyan intervenciones de diferentes agentes públicos y privados, con intensidades distintas y, en muchas ocasiones, en distintas fases del proceso normativo. Sin embargo, no faltan los supuestos en los que se puede establecer un nexo causal entre la intervención de las defensorías y su reflejo en el correspondiente cambio normativo.

En estos supuestos, nos encontramos con que en algunos casos se plantea una regulación ex novo de la materia planteada, en otros una modificación parcial o total de la regulación anterior o incluso un cambio de rango normativo. En este sentido, ciertas propuestas de las instituciones de Ombudsman como las relativas a materias como historias clínicas (custodia y tiempo de conservación) y testamento vital, han influido en la creación de nuevas normas o en el cambio normativo que se ha conseguido en algunas CCAA.

Se plantea como una cuestión controvertida la participación de los ombudsmen en los procedimientos de elaboración de normas legislativas o reglamentarias (proyectos de Ley y de reglamentos), en los casos en que se les remite un borrador de la misma, para la realización de las observaciones que se estimen pertinentes.

Normalmente se produce una respuesta de carácter general (sin entrar en el examen pormenorizado del articulado), toda vez que si bien no existe impedimento legal alguno al respecto, no se considera adecuada esta participación que puede condicionar la independencia de estas instituciones.

Diferente valoración merece, sin embargo, la posibilidad de “intervención” en los procesos legislativos que tienen algunos de los defensores españoles. Al respecto, el reciente Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye al Síndic de Greuges la posibilidad de solicitar un dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias, sobre una iniciativa legislativa si entiende que esa iniciativa afecta a los derechos reconocidos en el Estatut. Parecería que ello abre una posibilidad de influir en el proceso decisional, al expresar en su petición, argumentos que puedan servir en el debate planteado.

Por su parte, el Defensor del Pueblo tiene la potestad de presentar recurso de inconstitucionalidad, lo que le permite impugnar las normas sobre las que entienda que exista la presunción que vulneran derechos fundamentales recogidos en la Constitución.

De la misma manera, en el Estatuto de Autonomía de Aragón se recoge la posibilidad que el Justicia de Aragón pueda instar a la Diputación General de Aragón o a las Cortes de Aragón a que presenten un recurso de inconstitucionalidad o un conflicto de competencia si entiende que alguna norma estatal puede afectar.

De manera similar, se expresan las leyes que regulan esa institución en Castilla-La Mancha y en Castilla-León. De hecho, estas regulaciones se acercan a la posibilidad que tiene el Defensor del Pueblo del estado de plantear directamente recursos de inconstitucionalidad.

En cuanto a si en los informes anuales o extraordinarios se han propiciado propuestas de desarrollo normativo deducidas de las recomendaciones o sugerencias, la mayoría de las instituciones declaran que sólo en algunos casos o en supuesto muy excepcionales se ha postulado en este sentido, debiendo destacar que sólo en un caso se ha dedicado un apartado específico a esta cuestión en el informe anual (Defensor del Pueblo Andaluz: Los problemas derivados de la ausencia de desarrollo normativo para la puesta en marcha de nuevas políticas y servicios públicos. 2005). Se trata de destacar la falta de materialización de compromisos que nacen del propio ordenamiento jurídico, que al formularse por las leyes de una forma más o menos generalista, su efectividad depende, en muchos casos, de su posterior desarrollo reglamentario.

### **3. Seguimiento por las defensorías de la incidencia de las recomendaciones y sugerencias en la actividad administrativa y normativa, concretando, en su caso, instrumentos de seguimiento**

En relación con el seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo por los ombudsmen, cabe distinguir la siguiente tipología:

- Seguimiento de expedientes de queja en general (en los que no se ha dictado una resolución -recordatorio, recomendación o sugerencia-).
- Seguimiento de resoluciones (recordatorios, recomendaciones o sugerencias) ya derivadas de expedientes de queja o de informes extraordinarios o especiales.

- Seguimiento de informes extraordinarios/especiales o de quejas relevantes por su naturaleza.

Realización de un informe extraordinario elaborado con la misma o parecida metodología sobre una materia respecto a la que ya se realizó un informe anteriormente, lo que podríamos denominar como informe de réplica.

En razón a la diversidad de las modalidades de seguimiento llevadas a cabo por los ombudsmen, nos encontramos también con la siguiente clasificación:

- Seguimiento permanente o periódico.
- Seguimiento informal o planificado.
- Seguimiento a instancia de parte o de oficio.
- Seguimiento por las respectivas áreas o por una unidad específica.

La impresión que se deduce es que el “seguimiento” de las distintas actuaciones de estas instituciones es uno de los claros “déficits” de actividad, ya sea en relación con las resoluciones dictadas en los expedientes de queja o de los informes extraordinarios o especiales. Ahora se circunscribe, con carácter general, a un puntual seguimiento de los expedientes o temas mas relevantes, sin base en criterios predeterminados y basados en las aplicaciones informáticas de gestión de quejas, correspondiendo a cada área departamental disponer el seguimiento que se considere oportuno en atención a la naturaleza del caso, bien de oficio o a instancia de parte.

Aunque el carácter más generalista de los informes extraordinarios o especiales, con la pluralidad y diversidad de sugerencias y recomendaciones que suelen incorporar, aconsejarían un seguimiento de las mismas, éste se hace muy excepcionalmente. En este sentido, en algunos informes anuales, como en el del Ararteko, se incorpora una sección que refleja el seguimiento de los informes extraordinarios realizados por esta institución.

Especial consideración cabe hacer respecto al seguimiento de la actividad normativa derivada de las sugerencias y recomendaciones, que mayoritariamente se lleva a través de la aplicación informatizada de las quejas.

En todo caso, se constata que la mayoría de los ombudsmen realizan un peculiar seguimiento de las resoluciones que dictan (no necesariamente en las sugerencias/recomendaciones), dejando que sea el propio interesado quien ponga de manifiesto los incumplimientos de las recomendaciones

que la Administración ha declarado como aceptadas. Así, en los escritos de “cierre” de los expedientes de queja se advierte al ciudadano que si por cualquier circunstancia estima que no se da por la Administración una solución a su pretensión, puede de nuevo acudir al ombudsman para proseguir con las actuaciones que procedan.

#### 4. La labor de mediación de los ombudsman

Por algunas instituciones se ha llegado a plantear si la “mediación” está incluida entre las competencias de los ombudsmen y, en algún caso, con ocasión de la regulación o modificación de la ley reguladora, se ha llegado a considerar la necesidad de que conste expresamente esta competencia. Si bien esta función no aparece referenciada en el estatuto regulador de nuestras instituciones, esto no obsta para que la mediación se ejercite en la práctica cotidiana, sin necesidad de cobertura legal expresa.

Algunos aspectos a resaltar respecto a la mediación son los siguientes:

Los ombudsman carecen de personal cualificado en tareas de mediación (“mediadores”), lo que plantea la necesidad de realizar planes de formación en este sentido.

A pesar de que no siempre la mediación de los ombudsman da lugar a la resolución favorable del conflicto de que se trata, lo cierto es que la mediación de una institución de esta naturaleza viene a reducir y reconducir buena parte de la tensión del problema planteado.

Muchos de los casos sometidos a mediación se circunscriben a conflictos de personal de determinados dispositivos o unidades (UCI, servicios de urgencias, etc.), ubicación o cierre de un determinado centro en una localidad, etc.

En relación con la práctica de la mediación por parte de las instituciones, seis defensorías identifican situaciones en las que se ha intervenido.

En el ámbito social también se pueden aportar algunos ejemplos de experiencias de mediación como conflictos de personal en determinados centros residenciales o de acogida.



22<sup>as</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## Ponencias. Mesa sobre acoso escolar (*Bullying*)



## Presentación

### María Bueyo Díez Jalón, *Defensora del Pueblo Riojano*

Muy buenos días a todos.

Tengo la satisfacción de poder intervenir como Defensora del Pueblo Riojano, por primera vez, en unas Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, que va a posibilitar la exposición de distintas ponencias, intervenciones y debates de gran interés en este importante foro de trabajo, en esta ocasión en esta hermosa ciudad, y tan bien acogidos por todos los que trabajáis en la Institución del Síndic de Greuges de Catalunya. Gracias a todos vosotros y en especial, a ti Rafael.

## Introducción

En los últimos años los problemas de convivencia y maltrato entre escolares han pasado de ser un fenómeno oculto, a ser considerado un problema psicológico, educativo y social y los docentes se muestran tremendamente preocupados por su evolución.

La sociedad observa cada vez con más frecuencia y preocupación determinados comportamientos derivados de la escasa tolerancia a la frustración, de la necesidad de recompensas inmediatas y de la dificultad para acatar normas.

No es extraño leer en los diarios y escuchar en los medios de comunicación, la existencia de episodios de violencia en centros escolares. Igualmente, los periódicos profesionales de la educación recogen, cada vez con más frecuencia, noticias y artículos de opinión que tienen como referente el tema de la violencia en la escuela en sus distintas modalidades.

Prolifera también la participación de educadores, investigadores y expertos en distintos foros y congresos cuyo tema es la convivencia en las escuelas. Sin embargo, los casos más corrientes, que tienen como escenario más frecuente el contexto escolar, no saltan a los medios de comunicación.

La escuela no deja de ser un reflejo de la sociedad, y padece sus mismos problemas y contradicciones. Educar se ha hecho mucho más difícil en un mundo tan complejo. Eso explica el desconcierto que reina en torno a la educación tanto entre padres como entre profesores.



Toda la comunidad educativa está de acuerdo en que es necesario mejorar el clima de convivencia en el aula para prevenir posibles causas de agresividad y de acoso, convencida de que si el clima escolar y el de su entorno no es el adecuado, entonces se convierte en germen de trabas e inconvenientes que dificultan la tarea formativa y socializadora que lleva a cabo la escuela.

La sociedad basada en un modelo único ha sido sustituida por una sociedad compleja y multicultural y no solo como se cree por el creciente fenómeno de la inmigración. Se trata de una realidad compleja que concita la preocupación de la sociedad, y que por tanto, requiere la implicación de todos (escuela, familias, poderes públicos, medios de comunicación...). En este contexto la escuela es, o al menos trata de ser, un espacio de convivencia.

Frente a esa situación, la sociedad vuelve los ojos a la Escuela en demanda de respuestas e incluso tiende a culpabilizarla de dicha situación, olvidando que los alumnos se educan en diversos entornos y a través de distintos canales. Reciben múltiples impactos de valores y contravalores, modelos heterogéneos y desvertebrados, cuando no contradictorios, con el indeseable efecto que ello conlleva, tal como viene siendo denunciado desde todos los frentes.

Escuchamos con frecuencia que ¡alguien debería hacer algo! Pero, ¿quién les dice a muchos padres que están descuidando la educación de sus hijos o a los docentes que ya basta de victimismo?, ¿quién recuerda a los medios de comunicación su tremenda responsabilidad social en la protección y formación del menor?, ¿o quién nos dice incluso a los responsables públicos y a los políticos que el aprendizaje de valores y conductas es siempre a través del ejemplo?

De ahí que sea preciso un análisis riguroso de tales hechos, y evaluar las dimensiones reales del problema, motivo por el que muchas Comunidades Autónomas han ido poniendo en marcha proyectos de prevención de la violencia en la escuela, y poder responder a ella mediante planes de intervención realistas y eficaces.

## Definición del problema

En el concepto “violencia escolar” se incluyen con frecuencia fenómenos muy distintos, con lo que se agranda y difumina el problema. Se utilizan como sinónimos términos tales como maltrato, violencia, abuso, o *bullying*.

Pero para poder hablar realmente de acoso escolar y establecer su grado de intensidad, habrán de tenerse en cuenta aquellas conductas que se dan con cierta frecuencia, persistentes, descartando aquellos casos puntuales.

Brusquedad, malos modos, falta de disciplina, Impulsividad, son sin duda un gran obstáculo para la eficacia educativa, pero en la mayoría de los casos no son actos de violencia. Han de ser tratados con una metodología específica.

Por acoso escolar debe entenderse la intimidación, sistemática y duradera, que se da en los centros docentes, por parte de ciertos compañeros hacia otro, y que se manifiesta en agresiones verbales, psicológicas o físicas que en un alumno o grupo de alumnos inflinge sobre otro compañero que, debido a su indefensión, se convierte en víctima del acoso. Es el comportamiento dirigido a hacer daño a otra persona, aprovechándose de una superioridad física o numérica.

Para admitir la existencia del acoso escolar deben confluír dos circunstancias: que la intimidación (provocación o inspiración del miedo) sea reiterada y persistente, no puntual, y que esté dirigida a un alumno indefenso, ya sea por sus características físicas, ya por las psicológicas. Por otra parte, al admitir la posibilidad de diferentes manifestaciones se pueden plantear distintas modalidades o tipos de acoso, entre otros, la agresión física, la psicológica o la exclusión social, aunque normalmente es el acoso psicológico el que supera en importancia cuantitativa al conjunto de los otros.

Este es el problema que vamos a tratar aquí.

## Causas del acoso escolar

No es fácil determinar las causas del abuso entre iguales en las escuelas, y clasificarlas según su incidencia cualitativa y cuantitativa. Ello se debe a que el mundo educativo presenta una estructura muy compleja, con puntos de vista muy dispares que surgen desde posiciones variadas (padres, alumnos, profesores,...). A ello se añade que los problemas de convivencia escolar no tienen siempre su origen en la escuela.

Las causas que dan lugar al problema son de distinto orden: familiar, social, personal, escolar, y legal-administrativo. Problemas de convivencia en las familias, pérdida de valores y principios en la sociedad actual, deficiente educación recibida en la familia, o la influencia negativa de los modelos sociales de la televisión y los videojuegos, etc.

## Actitudes ante el problema

La preocupación universal por la educación ha generado un sistema de excusas en el que todo el mundo echa las culpas al vecino. Los padres a la escuela, la escuela a los padres, todos a la televisión, la televisión a los espectadores, al final acabamos pidiendo soluciones a la Administración, que apela a la responsabilidad de los ciudadanos, y otra vez a empezar.

No cabe duda de que la mejor fuente de información para conocer la existencia y el alcance del problema la constituyen los propios alumnos, que son quienes lo sufren directamente. Los padres y profesores no siempre son conocedores de los casos de acoso existentes entre sus hijos y alumnos.

Muchos padres quitan importancia al asunto, o incluso lo ocultan, por vergüenza o por miedo a las consecuencias si lo reconocen. Las excusas que dan para no intervenir son siempre las mismas: es sólo una broma, los niños deben aprender a soportarlo, todo ello forma parte del crecimiento, todos hemos pasado por situaciones parecidas.... Los padres, por lo general, proponen soluciones que tienen que ver con el comportamiento de los propios padres: piden mayor atención de los padres hacia sus hijos, un incremento de la disciplina en casa o de la formación de los padres. Sin embargo, a muchos padres con hijos en edad de rebeldía el pulso les agota y acaban delegando en exceso la labor educativa en el centro.

Los profesores, por su parte, tienen tendencia a restar importancia a estas conductas, señalando que a menudo son comportamientos propios de niños y adolescentes, que rara vez dan lugar a situaciones de verdadero acoso escolar, si bien opinan que existe actualmente cierto clima de alarma social relacionado con los acontecimientos ocurridos relacionados con este tema. En general, abordan el problema recurriendo al diálogo individual con los implicados, víctima y acosador, o utilizan el método de la reflexión en grupo y la comunicación con los padres de los implicados. Además, procuran educar en valores, sin dejar de lado las sanciones disciplinarias cuando ello es necesario.

Pero también reclaman urgentemente más apoyo social y moral. Manifiestan en su gran mayoría que a la hora de tomar medidas para combatir el fenómeno del abuso, encuentran obstáculos y limitaciones, bien por los padres (que no asumen la responsabilidad de los hechos, presentan actitudes agresivas o sobreprotectoras con sus hijos), bien de los alumnos (que se encuentran desmotivados o responden de forma agresiva), en ellos mismos (por falta de tiempo o por limitaciones personales), o por parte de la Administración educativa, que no tiene realmente mecanismos para dar

respuesta ante los casos de abuso, y que generalmente deja toda respuesta al problema en manos del centro educativo.

## Propuestas de intervención de las defensorías

Los defensores y defensoras del pueblo, como instituciones que tienen asignada la defensa de los derechos de todas las personas, y en especial por aquellas que muestran una especial vulnerabilidad, vienen desarrollando como objetivo prioritario en sus actuaciones la defensa de los derechos de la infancia.

Los problemas de convivencia en la escuela comienzan a llegar con frecuencia también a la institución de la Defensora del Pueblo que cada día se ve más involucrada en complejos dilemas en defensa de los derechos tanto de las víctimas como de los agresores.

Las denuncias y quejas son cada vez más numerosas. Sin embargo, no es fácil asegurar si ello obedece a que realmente haya aumentado la violencia en el ámbito escolar, o a que los menores encuentran un entorno más favorable y por ello las denuncien con más frecuencia.

Prueba de la especial preocupación que el problema de la violencia escolar despierta en las defensorías es el hecho de que, desde hace tiempo, viene haciendo acto de presencia en los distintos informes anuales que se vienen presentando desde las distintas defensorías. El tema también fue abordado en las XX Jornadas del Coordinación, celebradas en Alicante en el año 2005, que dieron pie a los excelentes trabajos llevados a cabo en los años siguientes.

En dichos informes, los defensores del pueblo han manifestado una preocupación generalizada por esta situación propiciando iniciativas de coordinación institucional que vienen centrándose en la educación para la convivencia pero que, en definitiva, pretende implicar a la Sociedad en el proceso educativo.<sup>1</sup>

Varias son las propuestas planteadas por los distintos titulares, y que podríamos sintetizar de la forma siguiente:

---

<sup>1</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO: “Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Enseñanza Secundaria Obligatoria 1999-2006 (actualización del informe 2000)”- (2006)

ARARTEKO: “Convivencia y conflictos en los centros educativos.” (2006).

SÍNDIC GREUGES CATALUNYA: “Convivencia y conflictos en los centros educativos.” (2006).

SÍNDIC GREUGES VALENCIA: “La escuela, espacio de convivencia y conflictos”. (2007).

### A) Recomendaciones dirigidas a la Administración educativa

1. Informar a todos los sectores de la comunidad educativa del problema y como afrontarlo. Incentivar la participación de los centros en programas y planes de mejora de la convivencia, y desarrollar iniciativas para apoyar la labor educativa de los padres y madres.
2. Crear equipos especializados en convivencia escolar (equipos de orientación educativa y psicopedagógica), ya que el personal docente de los centros no siempre tiene la formación adecuada para tratar en profundidad las situaciones de acoso, o no dispone del tiempo necesario, o carece del temple para abordar el problema.
3. Creación de vías indirectas de petición de ayuda, consulta o denuncia (teléfono, correo electrónico,...) que permitan a cualquier padre, alumno o profesor, salvar la dificultad de transmitir lo que ocurre, por miedo o inseguridad, de manera directa y abierta.
4. Reforzar las actividades de formación pedagógica integral del profesorado en materia de convivencia. Impulsar la formación de pregrado de los universitarios que vayan a acceder a la función docente, abarcando no solamente conocimientos científicos o técnicos, sino también aspectos pedagógicos, psicología evolutiva y dinámica de grupos.
5. Formular estrategias directas e indirectas encaminadas a sensibilizar, motivar e implicar a los padres y madres en el proceso educativo. Fomentar la existencia de actividades, espacios y tiempos comunes para facilitar la convivencia entre el alumnado en los centros educativos.
6. Desarrollar acciones encaminadas a la mejora de la convivencia en los centros educativos, facilitando las relaciones entre los diferentes miembros que componen la comunidad educativa. Fomentar a través de las APAS y APYMAS la formación de las familias dirigida a la colaboración con los centros, mejorar la educación que ofrecen en casa y al reconocimiento de la labor docente. Sólo cuando hay un buen entendimiento entre los valores educativos que propone el centro, los que desarrolla la familia y los que están presentes en la opinión pública, los chicos/as encuentran coherentes y asumibles las normas a que deben someterse.
7. Establecer procedimientos sancionadores más simples. Facilitar la aplicación de correcciones en corto plazo para conseguir eficacia, tipificar las conductas contrarias a la convivencia del centro, y otorgar a los centros mayor autonomía en materia disciplinar.
8. Disponer de un banco de materiales sobre acoso escolar al que tengan libre acceso los profesores.

9. Establecer un procedimiento o protocolo para la detección e intervención ante el acoso escolar que unifique y agilice las actuaciones de los centros, con participación coordinada de centro, familia, inspección educativa y equipo especializado en convivencia escolar.
10. Seguimiento periódico de la evolución problema y eficacia de los programas y planes de mejora de la convivencia. Realizar un seguimiento anual de la evolución del proceso y de la eficacia de las medidas adoptadas por las distintas organizaciones e instituciones participantes.

### **B) Recomendaciones dirigidas a los centros educativos**

1. Toma de conciencia por parte del claustro y de los padres de la necesidad de prevenir o resolver el problema de la violencia. Aunque un Centro no padezca este tipo de problemas debe estar preparado para afrontarlos, y esto no se improvisa.
2. Rechazo de cualquier forma de maltrato (tolerancia cero). Dejar claro el mensaje de que se va a ser inflexible con la violencia, adoptando medidas preventivas y disuasorias, e interviniendo inmediatamente y afrontando los problemas siempre en el nivel más próximo, en el propio aula, con la ayuda del profesor, el tutor y el equipo de mediación, antes de remitirlos a las comisiones o tutores de convivencia.
3. Aumentar colaboración, concienciación e implicación del alumnado y las familias. Fomentar la participación democrática de los alumnos en la elaboración de normas de convivencia, pactos de aula, pactos personales, etc, para lograr que las asuman como propias, impulsando un modelo integral que incorpore medidas de tipo relacional y no únicamente punitivo en la resolución de conflictos.
4. Implantar medidas educativas de ayuda a los agresores. Intentar comprender las razones de su violencia (temperamento agresivo, impulsividad no controlada, afán de protagonismo, trastornos de personalidad, etc.). Poner en práctica, con las ayudas necesarias, programas de ayuda. Fomentar las conductas de colaboración e intentar que recupere un sentido de autoestima.
5. Protección y seguridad víctima. Medidas educativas de apoyo a la víctima: Esforzarse por garantizarle la protección, y demostrarle que no está solo. Una atención especial para fortalecer sus recursos y aumentar su capacidad de enfrentamiento con los problemas.

6. Reforzar el control y vigilancia en espacios y tiempos no lectivos en los centros docentes. Plantear estrategias de control en las entradas y salidas del centro, cambios de clase, recreos, etc.
7. Si no queda otro remedio, utilizar todos los medios reglamentarios de que disponen los centros para combatir las conductas contrarias a la convivencia, teniendo en cuenta que también pueden corregirse actuaciones realizadas fuera del centro, siempre que estén motivadas o directamente relacionadas con la vida escolar, agotando todas las vías de solución antes de la judicialización del problema.

### C) Otras recomendaciones

1. Solicitar la implicación activa de los medios de comunicación. Creación de códigos deontológicos para evitar un tratamiento inadecuado de la información que lleve a crear alarmismos innecesarios, y dirigidos a contribuir a la concienciación social sobre el problema. Su colaboración resulta crucial para sensibilizar a la sociedad sobre la responsabilidad de todos en la educación y para transmitir de modo positivo y responsable la compleja realidad del proceso educativo.
2. Concienciar a la sociedad de la trascendencia de los medios audiovisuales como elementos transmisores modelos de comportamiento y, por tanto, de la necesidad del uso responsable de los mismos.

### Cierre presentación

Tal vez no sea ésta presentación el momento oportuno de adelantar conclusiones, pero sí de reconocer el esfuerzo, y el trabajo serio y profundo, realizados por todas y cada una de nuestras Instituciones, al estudiar y analizar el problema, y conocer el marco de garantías propuestas por los distintos titulares.

Finalmente, quiero manifestar que la seriedad de estas Ponencias auguran que las recomendaciones que se apuntan en ellas van a contribuir en la mejora de nuestro espacio educativo, contribuyendo a conseguir la erradicación de la violencia y hacer más saludable la convivencia escolar, con el convencimiento de que debe implicarse a la familia, a la escuela y a la propia sociedad como escenarios de la atención educativa de carácter preventivo.

Por ello, creo que puede ser de sumo interés lo que nos puedan decir los ponentes de la mesa, a los que cedo ya en el uso de la palabra.

## ***La violencia entre iguales en la educación secundaria obligatoria***

**Manuel Aguilar Belda. Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo**

### **Informe del Defensor del Pueblo (estudio comparativo 1999-2006)**

#### **Introducción**

Ya en los primeros años setenta del pasado siglo se iniciaron trabajos e investigaciones en los países escandinavos, que han sido pioneros en el estudio del fenómeno de la violencia en las aulas, definiendo su alcance, determinando su incidencia y creando programas de intervención para sus escuelas. En los años ochenta, el peso de la investigación en la materia se desplazó al Reino Unido e Irlanda, y desde comienzos de los noventa se aportaron innovaciones tanto en el tratamiento del problema como en la tipología de las intervenciones en Alemania y Holanda.

Así, desde que en 1970, Olweus iniciara los estudios sobre *bullying* en Noruega y Suecia, se ha realizado estudios importantes sobre el tema, como son los realizados en:

- Inglaterra, Whitney y Smith, en 1993.
- Escocia, Mellor en 1990.
- Irlanda, O'Moore, Kirham y Smith, en 1996.
- Alemania, donde no hay estudios nacionales, aunque sí se han desarrollado en algunos Länder.
- Italia, donde se inician las investigaciones en 1996 (Genta Menesini, Fonci, Costabile y Smith)

A finales de los noventa, aunque se disponía de algunos de estudios parciales, se carecía en España de datos suficientes y fiables que permitieran conocer el alcance real del problema, sus características principales y las necesidades prioritarias de la intervención. Por eso, a lo largo de 1998 y 1999, el Defensor del Pueblo desarrolló un ambicioso trabajo que permitió conocer de primera mano, de forma precisa, y con alcance nacional la situación real de la convivencia en los centros escolares, la incidencia de



cada tipo de conducta violenta, y las necesidades de intervención que la prevención y la solución de los conflictos en las aulas hacían imprescindibles.

Se trató pues, de llenar un vacío científico con la elaboración de un trabajo destinado a cubrir un triple objetivo. En primer lugar, contribuir al proceso de concienciación y sensibilización contra la violencia escolar, poniendo de manifiesto la incidencia real del problema en los centros docentes de nuestro país y alertando públicamente sobre la necesidad de atajarlo en cualquier estado en que se encontrase. En segundo lugar, proporcionar a la comunidad educativa, especialmente a padres y profesores, así como a las administraciones públicas con competencia en la materia, una base objetiva y cierta a partir de la cual pudieran definirse políticas, diseñarse estrategias y proponerse intervenciones y actuaciones concretas para erradicar la violencia escolar. Y, en tercer y último lugar, aunque no menos importante, para impulsar y facilitar futuras tareas de investigación que completasen y mejorasen el conocimiento del fenómeno y permitiesen evaluar las iniciativas e intervenciones que se hubieran puesto en marcha.

Pero ¿qué es la violencia escolar, la violencia entre iguales? Olweus la definió como “la victimización o el mal trato entre iguales es una conducta de persecución física y/o psicológica que realiza el alumno contra otro al que elige como víctima de repetidos ataques. Esta acción negativa e intencionada sitúa a las víctimas en posiciones de las que difícilmente pueden salir por sus propios medios. La continuidad de estas relaciones provoca en las víctimas efectos claramente negativos, descenso de su autoestima, estados de ansiedad e incluso cuadros depresivos, lo que dificulta su integración en el medio escolar, y el desarrollo de su aprendizaje”.

Un niño que ejerce violencia, un niño que la padece o un niño que es testigo de un acto violento incorpora a su desarrollo personal una experiencia negativa que de un modo u otro dejará ver sus perversos efectos a lo largo de su vida.

Como es sabido, el Defensor del Pueblo tiene como misión la defensa y la garantía de los derechos y libertades reconocidos en el título I de la Constitución de 1978. Le interesa no sólo el derecho a la educación (art. 27 CE) sino todo lo referido al mantenimiento de la plena integridad física y moral (artículo 15 CE).

Hay que tener en cuenta que en España hay casi siete millones de estudiantes no universitarios, de los que casi dos millones son alumnos de Educación Secundaria y casi 22.000 centros no universitarios, de los que 16.000 son públicos y algo más de 6.000 privados.

Por otra parte, por ejemplo en el año 2005, el Defensor del Pueblo ha recibido más de 39.000 quejas, de las que relativas a violencia escolar apenas han sido una docena.

¿Quiere esto decir que no hay violencia escolar? ¡Ojalá fuera así!, esto lo que manifiesta, por lo motivos que sean, es el carácter oculto de la violencia, lo que hace más difícil combatirla. Este carácter oculto del fenómeno, la importancia del número de población escolar, la demanda parlamentaria, la conmoción derivada de algunos sucesos de violencia escolar al final de los años 90, y el mandato constitucional del Defensor, es lo que nos llevó a plantearnos un estudio monográfico en el año 1999 y a revisarlo y completarlo en 2006.

Entre el primer estudio monográfico del Defensor del Pueblo realizado en 1996 y el segundo elaborado en 2006 se han presentado varios estudios en España, como son:

- Violencia entre compañeros en la escuela. Centro Reina Sofía para el estudio de la violencia 2005.
- Estudio Cisneros X. Oñate y Piñuel (2006).
- Consejo Escolar de Andalucía (2006): Encuesta a representantes de la Comunidad Educativa sobre el estado de la convivencia en los centros educativos.
- Comunidad Autónoma de Aragón (2005): Gómez Vahillo y Cols. Informe preliminar sobre el comportamiento social de los estudiantes de enseñanza no universitaria en esta Comunidad.
- Departamentos de Enseñanza y de Interior de la Generalitat de Catalunya (2001): Joventut i Seguretat a Catalunya.
- Ceuta: dos tesis doctorales: Pareja (2002) y Ramírez (2006).
- Saénz y col.: El acoso escolar en La Rioja (2005). Informe inédito del Servicio de Inspección Técnica Educativa.
- M.J. Díaz Aguado, (2004). Prevención de la violencia y lucha contra la exclusión desde la adolescencia. INJUVE-MTAS (2003).
- Lucena: Tesis doctoral Universidad Complutense de Madrid.
- Oñate y Piñuel (2005): Violencia y acoso escolar. Com. de Madrid.
- Defensor del Menor CAM -IDEA (2006). Convivencia, conflictos y educación en los centros escolares de la Comunidad de Madrid.

- Hernández y Casares (2002). Aportaciones teórico-prácticas para el conocimiento de actitudes violentas en el ámbito escolar. Instituto Navarro de la Mujer.
- Federació d'Ensenyament de CCOO de la Comunidad Valenciana (2001). Los conflictos en la aulas de ESO.
- Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana-IDEA (2006). Estudio epidemiológico del *Bullying* en la C.V.
- Educación para la Convivencia y la Paz en los centros escolares del País Vasco 2004.
- Gobierno Vasco (2004). El maltrato entre iguales en Euskadi en primaria y en secundaria.
- Oñederra y col. (2005). Estudio de casos en el País Vasco [www.ise-ivei.net](http://www.ise-ivei.net)
- Ararteko-IDEA sobre convivencia en los centros escolares (2006).
- A. Durán (2003). La agresión escolar en el segundo ciclo de la ESO en Granada capital y su provincia.

La intimidación entre iguales en la ESO en Valladolid (2002). Tesis inédita de José M<sup>a</sup> Avilés.

## Características del estudio realizado por el Defensor del Pueblo

### A) Objetivos del estudio empírico

*Generales:*

Conocer la situación actual en España de la violencia entre iguales en la ESO y comparar los resultados con los obtenidos en el estudio publicado en 2000.

*Específicos:*

Determinar la incidencia de los distintos tipos de *bullying*.

Conocer el problema desde la perspectiva de las víctimas, los agresores y los testigos.

Conocer los escenarios donde se producen los acosos.

Conocer las variables o factores relevantes en el estudio del problema (género, curso, Comunidad Autónoma, tamaño del municipio y titularidad del centro).

Describir las estrategias de comunicación y resolución de conflictos de los protagonistas, así como el papel del profesorado.

Conocer la opinión del profesorado.

Comparar estos resultados con los del estudio de 2000

### **B) Tipos de malos tratos estudiados**

#### 1) Exclusión social:

Ignorar a alguien

No dejar participar a alguien en una actividad

#### 2) Maltrato verbal:

Insultar

Poner motes

Hablar mal de alguien

#### 3) Maltrato físico indirecto:

Esconder cosas

Romper cosas

Robar cosas

#### 4) Maltrato físico directo

Pegar (maltrato físico directo)

#### 5) Amenazas/Chantajes:

Amenazar con el fin de intimidar

#### 6) Acoso sexual:

Acosar sexualmente

Cyberbullying: acosar utilizando TICS

### **C) Muestra**

3.000 estudiantes de la ESO pertenecientes a 300 centros públicos, concertados y privados de todo el territorio nacional.

300 profesores y profesoras, jefes de estudios de los centros seleccionados.

Se realizó un muestreo polietápico estratificado por conglomerados.

Los estratos se establecieron en función de las variables relevantes: Comunidad Autónoma, tamaño del hábitat, titularidad del centro, género del alumnado y curso del mismo.

Las unidades de muestreo fueron los centros educativos de ESO.

Error muestral  $\pm 2,2\%$ , nivel de confianza 95,5%.

#### **D) Material**

Dos cuestionarios casi idénticos a los utilizados en el estudio previo:

- Para el alumnado (se le preguntaba su experiencia como víctimas, agresores y testigos).
- Para el profesorado jefe de estudio.

De los numerosos datos que se pueden extraer de ambos estudios del Defensor del Pueblo (años 1999 y 2006) les voy a extraer algunos de los más significativos.

### **Evolución del maltrato entre iguales entre 1999 y 2006**

#### **A) Alumnado víctima**

Tanto desde la perspectiva de las víctimas como de los agresores, han disminuido los porcentajes de alumnado implicado en todos los tipos de acoso, si bien de forma más notable en los más frecuentes.

En el caso de las víctimas, las diferencias son significativas en

- Maltrato verbal (insultar) del 39 al 27%.
- Maltrato verbal (poner motes ofensivos) del 38 al 27%
- Exclusión social (ignorar) del 14,2 al 9,5 %
- Agresión física indirecta (esconder cosas) del 22 al 16%
- Amenazas (amenazar para meter miedo) del 9,8% al 6,4%
- Acoso sexual: del 2 al 0,7%
- Maltrato con TICS (2006): 5,1% “a veces” y 0,4% “en muchos casos”.

### **B) Evolución del maltrato entre iguales entre 1999 y 2006: alumnado agresor**

Desde la perspectiva de los agresores ha disminuido asimismo de forma especial:

- Agresión verbal (insultar) del 46 al 32%
- Agresión verbal (poner motes ofensivos) del 38 al 29%
- Exclusión social (ignorar) del 39 al 33%
- Exclusión social (no dejar participar) del 14 al 11%
- Agresión directa (pegar) del 7,3 al 5,3%
- Amenazas (amenazar para meter miedo), del 7,4 al 4,3%
- Maltrato con alguna clase de TIC solo tenemos las cifras de 2006: 4,8% dicen utilizarlas “a veces” y el 0,6% “en muchos casos”.

### **C) Evolución del maltrato entre iguales 1999-2006: factores implicados**

*Género:*

No se han encontrado muchas diferencias entre 1999 y 2006

Los agresores siguen siendo preferentemente chicos, aunque las chicas siempre están más implicadas en el maltrato verbal (“hablar mal de otros”).

*Curso:*

En general se producen más en los primeros cursos de la ESO, aunque ello dependa también del tipo de maltrato y el género de las y los implicados.

*CCAA y tamaño del “habitat”:*

No hay diferencias entre las distintas CCAA ni entre las poblaciones mayores o menores de 20.000 habitantes.

*Titularidad de los centros:*

La “maledicencia” se produce más en los centros privados y concertados que en los públicos. En los concertados, hay mayores tasas de “exclusión social que en los otros dos.

### **D) Origen nacional del alumnado 2006**

Esta variable fue analizada “Ex post ipso” en 2006 debido al aumento del alumnado de origen extranjero e inmigrante en los centros españoles de ESO.

Por ello hemos de ser cautos en la interpretación de estos resultados.

Los estudiantes extranjeros se autocalifican como víctimas más que los autóctonos en dos tipos de maltrato:

- Exclusión social (ser ignorado): 20% versus 10%.
- Amenazar (ser amenazado con armas, como palos, navajas....) 1,9% versus 0,4%.

### **E) Características de los y las protagonistas y escenario según las víctimas (1999/2006)**

Al igual que en 1999, también en 2006 los agresores/as son, en compañeros/as de la misma clase que las víctimas, excepto en “amenazar con armas”.

Asimismo, en ambos años los agresores suelen ser chicos, en grupo o solos, excepto en maledicencia, cuyas protagonistas son las chicas en grupos femeninos o mixtos.

Con respecto a las bandas su actuación no es tan frecuente como se suele pensar.

En los estudios el lugar preferente para el acoso es el aula.

Hay que prestar atención al hecho de que, aunque haya bajado entre 1999 y 2006 (52% - 47,9%), casi el 48% del alumnado dice que “a veces” algunos alumnos se meten con el profesorado. También ha disminuido el porcentaje de los que dicen verlo “en muchos casos” y aumentado el que dice no observarlo “nunca”.

### **F) Comunicación y ayuda en los casos de maltrato**

Las víctimas cuentan los episodios de acoso en mayor medida en 2006 que en 1999:

- A los amigos y amigas 67-32%.
- Al profesorado 14-9%.
- No lo cuenta a nadie 17-11%

La ayuda que reciben sigue siendo mayoritaria de los amigos y amigas, aunque ha aumentado de un 11 a un 15% los que dicen recibir ayuda del profesorado.

Las reacciones de los testigos también muestran algunas diferencias positivas en 2006:

- Pasan del 44% al 49% los que cortan la situación cuando el agredido es un amigo/a.
- Se ha incrementado del 9 al 12,5% el alumnado que dice “informar a un adulto”.
- La mayor parte del alumnado dice no tener miedo a ir a la escuela (71% en 2006 y 63% en 1999). Los que lo tienen lo siguen atribuyendo a los compañeros (10,9%) y al trabajo de clase (de 12 a 15%).

### G) La visión del profesorado

- El profesorado no considera el maltrato entre iguales como uno de los principales problemas de sus centros, dando prioridad a las dificultades de aprendizaje del alumnado, la falta de participación de las familias y la falta de recursos humanos y materiales.
- El profesorado considera que los conflictos han aumentado considerablemente en sus centros en los últimos tres años.
- El profesorado asegura enterarse de los conflictos cuando éstos se producen (opinión que contrasta con la del alumnado que afirma que no se enteran)
- El profesorado considera que el origen del maltrato entre iguales se sitúa en causas externas al centro (problema serio para la prevención)

La característica general es la estabilidad entre las respuestas de 1999 y 2006, no obstante se producen cambios.

En lo que respecta a la incidencia algunos de los malos tratos el porcentaje de docentes que dice haberlos presenciado no ha variado en ninguna de las modalidades estudiadas.

En este sentido hay que señalar que las respuestas del profesorado son muy similares a las del alumnado que responde como testigo.

Pone de manifiesto que ni siquiera desde la perspectiva del profesorado ha empeorado la situación en los siete años transcurridos.

No ha variado la percepción del profesorado acerca de la importancia de los conflictos en el centro, ni sobre la incidencia del maltrato entre iguales.



Siguen, por tanto atribuyendo el que un alumno o alumna sea agredido:

- A las características de personalidad del alumno (78%)
- A sus características físicas (55%) y psicológicas (46%)
- A la falta de amigos o amigas (70%)
- A la búsqueda de popularidad del agresor en el grupo (55%)
- A las características familiares (49%)

Pero dan más importancia en 2006 a las diferencias culturales y religiosas.

Han aumentado el porcentaje de los que redactan partes en los tipos de maltrato:

- Insultar, poner mote, esconder, romper, robar, pegar y amenazar para meter miedo.

Ha aumentado el porcentaje de los que hablan con las familias en:

- Insultar, romper, robar, pegar y hablar mal de alguien.

Ha aumentado notablemente (del 13 al 34%) los y las docentes que endurecen las respuestas en el caso de “pegar”, proponiendo expediente al Consejo Escolar.

También ha aumentado muy notablemente las actividades de prevención que se desarrollan en los centros, ya que los colegios e institutos en mayor medida que en 2000:

- Se adscriben a programas relacionados con el tema de la convivencia en los centros (el 26% en 1999 y el 58% en 2006).
- Realizan otro tipo de actividades de prevención (el 19% en 1999 y el 47% en 2006).

## Conclusiones

De todo ello cabe concluir que las políticas preventivas y las líneas de intervención que se han seguido logran ciertos resultados parciales, siempre bienvenidos pero insuficientes en la medida en que sólo alivian pero en absoluto resuelven el problema, ya que

Todos los tipos de maltrato estudiados tienen lugar en todos los centros educativos incluidos en la muestra.

Un 30% de los alumnos de secundaria son víctimas habituales de conductas de exclusión social y en porcentajes inversamente proporcionales a la gravedad de los actos, otros alumnos en todos los centros sufren conductas violentas.

Por otra parte los resultados obtenidos cuando los alumnos hablan como agresores también permite albergar un relativo optimismo en la medida en que confirman cierta tendencia a la baja de cierto tipo de conductas y la ausencia de incremento en otras.

Seguramente no sea ajeno a ello la sensibilización hacia un problema que, hasta fechas recientes, estaba inmerso en lo que se ha dado en llamar el “currículo oculto” de las aulas y que sólo ocasionalmente salía a la luz.

La prevención es, sin duda, fundamental para evitar que un alumno se convierta en maltratador. Pero también lo es que exista un clima social y una conciencia personal y colectiva en la que sea palpable el rechazo hacia este tipo de conductas.

Aunque la situación ha mejorado, falta mucho por hacer porque todavía hoy son más los alumnos que se reconocen como agresores que los que se confiesan víctimas.

Es decir que todavía parece tener un menor coste personal y social reconocerse como autor de conductas de maltrato que como víctima de los mismos y esto tenemos que cambiarlo entre todos.

**Lo negativo:** En nuestros centros docentes se producen de manera constante y reiterada actitudes y comportamiento violentos mayoritariamente entre los propios alumnos que es preciso erradicar.

**Lo positivo:** Si tomamos la evolución entre el 1999 y el 2006 y como referencia los países de nuestro entorno (siempre con la preocupación y la cautela que hay que tener y que exigen la comparación entre datos y hechos relativamente heterogéneos) “la situación en nuestros centros educativos no debe calificarse de alarmante”.

## Convivencia y conflicto en los centros educativos

Xavier Bonal i Sarró, Adjunto del Síndic de Greuges de Catalunya para la Defensa de los Derechos de la Infancia

### Recomendaciones del Síndic incluidas en el informe extraordinario *Convivencia y conflicto en los centros educativos* (diciembre 2006)

Recomendaciones de nivel general o carácter normativo para la administración educativa

**1. Promover la participación de los centros en programas y planes de mejora de la convivencia. Difundir buenas prácticas, extender programas de intervención una vez evaluados sus resultados.**

Se recomienda que se haga una mayor difusión de la existencia de planes de mejora de la convivencia, especialmente entre los equipos directivos y miembros de los Consejos Escolares, y que se incentive la participación en ellos de los centros.

Se recomienda también que se evalúen los resultados de las iniciativas impulsadas por los centros, la Administración y otras entidades que buscan la mejora de la convivencia (experiencias de mediación, programas de educación por la paz y la convivencia, de educación en conocimientos y habilidades para la vida, de educación en valores, de coeducación,...) y que, una vez comprobada su eficacia, se haga difusión de las mismas como modelos de buenas prácticas y se apoye su extensión.

**2. Dar apoyo a los centros mediante recursos, asesoramiento, formación del profesorado y materiales específicos que les ayuden a aplicar los planes de convivencia.**

Se recomienda que tanto la formación inicial como la formación permanente de los docentes incorporen en su contenido materias relativas a la enseñanza de habilidades sociales, técnicas de gestión de grupos y de gestión de conflictos.

Asimismo, también se recomienda que los planes de formación aborden específicamente la preparación para llevar a cabo la acción tutorial y para intervenir adecuadamente en las situaciones de acoso.

**3. Evitar la segregación, favorecer la heterogeneidad y dedicar una especial atención y recursos donde se concentran más dificultades o sectores más vulnerables.**

Se recomienda promover planes específicos de cohesión y convivencia intercultural en los centros docentes para contrarrestar valores del entorno social del alumnado basados en la fuerte oposición identitaria (nacional, lingüística, social, étnica o de género), y mejorar las relaciones de convivencia entre iguales negativas y las situaciones de exclusión social.

**4. Difundir y garantizar la aplicación de protocolos de actuación para afrontar las situaciones de maltrato entre alumnos.**

Se recomienda difundir protocolos de actuación frente al maltrato entre alumnos, y garantizar su aplicación en todos los centros mediante su inclusión dentro de las instrucciones de organización y funcionamiento de los centros docentes, ya que la existencia de protocolos de intervención permite tener fijada anticipadamente la respuesta ante determinadas situaciones, clarificar responsabilidades, prever mecanismos de coordinación, ofrecer garantías a los afectados y facilitar el seguimiento.

Sería necesario que el Departamento valorase la efectividad del Protocolo de actuación frente al maltrato entre alumnos incluido dentro del Programa de convivencia en los centros docentes de enseñanza secundaria, que evaluase los resultados de su aplicación y que garantizase al máximo su difusión a todos los centros.

**Recomendaciones que afectan a las prioridades y organización de los centros educativos**

**5. Incorporar la mejora de la convivencia y el rechazo a cualquier forma de maltrato como objetivo prioritario de cualquier centro educativo.**

Visto que uno de los factores clave para la mejora del clima escolar es que el propio centro dé importancia y asuma entre sus prioridades el desarrollo de las capacidades sociales y emocionales, es necesario un compromiso real de los centros, que puede concretarse en el proyecto educativo o en un documento más específico, pero que debería servir para vertebrar los proyectos del centro y la práctica educativa.

## **6. Promover la implicación del alumnado en la gestión de determinados conflictos.**

El aumento de la participación, en general, conlleva una disminución de la conflictividad y una mayor asunción de responsabilidades. Ofrece, además, la posibilidad de aprender a gestionar conflictos de convivencia resolviéndolos en la práctica.

Se recomienda la evaluación, la difusión y la extensión de los programas de mediación que se están aplicando en algunos centros, como una forma de afrontar las situaciones menos graves y como herramienta educativa.

## **7. Extender la práctica de tutorías individuales.**

Se recomienda extender la práctica de sesiones de tutoría individuales como complementarias a las de grupo en todos los centros, por su efecto beneficioso en la prevención y en la resolución de los conflictos de convivencia. Para hacerlo efectivo, se recomienda que la Administración disponga los medios, orientaciones, previsión de tiempo, cómputos horarios y formación de los tutores necesarios.

## **8. Trabajar sistemáticamente habilidades sociales en las tutorías grupales.**

Se propone dotar de un mayor contenido formativo a las sesiones de tutoría, trabajando sistemáticamente las habilidades sociales y otras relacionadas con la educación emocional y la gestión de conflictos, sin perjuicio de que se puedan trabajar, también, en todas las clases, tiempos y espacios de la escuela.

## **9. Favorecer una organización que permita reducir el número de docentes que interviene en cada grupo-clase, así como una mayor estabilidad de las tutorías.**

Se recomienda que se aproveche la posibilidad legal de que un mismo profesor imparta más de un área en el primer ciclo (LOE, artículo 26.3), para reducir el número de profesores que interviene en cada grupo y reforzar así el papel esencial de la acción tutorial.

También se recomienda favorecer la estabilidad de las plantillas de profesores, y fomentar que los docentes que permanecen en los centros puedan seguir asumiendo la tutoría de los mismos grupos, a no ser que otras razones lo desaconsejen.

**10. Garantizar la observación y supervisión educativa de los tiempos y espacios no lectivos.**

Se recomienda garantizar la observación y supervisión educativa de los tiempos y espacios no lectivos (tiempos de recreo, comedor, transporte), para evitar situaciones de conflicto que en ocasiones se producen en momentos ajenos a la clase, y para aprovechar posibilidades educativas y recursos de gran valor para la educación en la convivencia. Para ello se recomienda utilizar diferentes alternativas como la fijación de algunos criterios, la organización o el fomento de determinadas actividades y la correcta capacitación del personal no docente que pueda intervenir en ellos.

**11. Incrementar las funciones y el papel de las comisiones de convivencia. Garantizar la participación en ellas de todos los sectores de la comunidad educativa.**

Se recomienda garantizar la participación de representantes de todos los sectores de la comunidad educativa en estos órganos, y ampliar sus competencias a otras funciones de carácter preventivo, de elaboración y revisión de normas y de criterios para su aplicación.

**12. Adaptar y utilizar el currículo y la metodología como elementos básicos para el aprendizaje de la convivencia.**

Se recomienda incorporar al currículo los valores del respeto al otro, la tolerancia, la responsabilidad, la generosidad, la justicia o el cuidado de las personas y del entorno como elementos básicos de la convivencia. Desde este punto de vista, hay que aprovechar todas las áreas del currículo, pero algunas, como el área de Educación para la ciudadanía prevista en la LOE, ofrecen especiales posibilidades.

También la metodología, más o menos colaborativa, constituye un instrumento eficaz para aprender a convivir, o el hecho de que existan espacios de debate sobre las propias normas de convivencia en los que el alumnado pueda expresar sus opiniones o defender sus criterios.

Desde esta perspectiva, la educación moral, por un lado, y la atención a la diversidad, por otro, son dos pilares básicos de la educación para la convivencia en los centros y también para la prevención de la violencia.

### **13. Incrementar la participación del alumnado y de las familias en la elaboración, aplicación y revisión de las normas de convivencia.**

Se recomienda promover y aumentar la participación de las familias en los procesos de elaboración, aplicación y revisión de las normas de convivencia y, específicamente:

- La revisión conjunta de los criterios de aplicación de las normas tanto entre los diferentes docentes, como entre éstos y el alumnado, ya que el informe ofrece numerosos datos sobre las diferencias de criterios que se producen entre unos profesores y otros en su aplicación, y sobre las consecuencias negativas que este hecho tiene en la valoración del alumnado.
- Que dentro de los grupos-clase se discutan y se trabajen las normas básicas de convivencia, intentando fijarlas democráticamente, y favoreciendo la participación del alumnado en las actuaciones que se tengan que llevar a cabo cuando estas normas no se cumplan.

### **14. Sobre las conductas disruptivas o la falta de disciplina en los centros educativos.**

A través de diferentes estudios se ha puesto de manifiesto que el problema más extendido y que más incide en la vida cotidiana de los centros es el de las conductas disruptivas y de falta de disciplina. Puede parecer que, en comparación con otras conductas más graves, éste es un problema menor o que sólo afecta al profesorado. Nada más lejos de la realidad.

Si bien no se trata de establecer un ranking de problemas para saber cuál de ellos afecta más negativamente a la convivencia en los centros, el hecho es que las conductas disruptivas afectan doblemente a la convivencia escolar: por la extensión del problema y por las consecuencias que genera (pérdida de tiempo y de energías, influencia negativa en el aprendizaje y en el rendimiento, alteración del clima del aula, desmotivación, malestar, etc.)

En consecuencia, y para garantizar el derecho a la educación de todos los niños y adolescentes, se recomienda: a) otorgar a la disciplina en el aula el valor instrumental que le corresponde e insistir en la importancia que tiene sobre todos los sectores escolares; b) establecer con claridad las normas mínimas imprescindibles para la buena marcha del grupo; c) disponer de los recursos y de los procedimientos necesarios para garantizar el clima de respeto y de trabajo; y d) utilizar una metodología que ayude a que el alumno se sienta implicado en el proceso de aprendizaje.

**15. Dar información y formación a las familias de los alumnos y reforzar la colaboración familia-escuela.**

Se observa la existencia de importantes diferencias de criterio entre las familias de los alumnos y los profesores en relación con algunos de los conflictos de convivencia de los centros educativos, así como una discrepancia en la percepción de la situación que afecta al alumno en el caso de acoso escolar. Al mismo tiempo, la colaboración entre la familia y la escuela está considerada como uno de los factores clave para la mejora de la educación y, especialmente, de la convivencia escolar.

Se recomienda, en este sentido, que los centros educativos pongan especial atención en traspasar la información a la que tienen derecho las familias de sus alumnos, con transparencia y honestidad, y que se busque un acercamiento en cuanto a los valores y a los principios básicos que tienen que guiar la educación.

Es conveniente, asimismo, que se extienda la promoción de las actividades de formación dirigidas a las familias, entre las que cabe destacar las “escuelas de padres”, que pueden ser un buen instrumento para este fin.

En todo caso, la colaboración familia-escuela debe ser objeto de atención prioritaria si se quieren superar muchos de los problemas detectados.

**Recomendaciones específicas para la intervención ante situaciones de acoso o violencia en los centros**

**16. Establecer medidas para la concienciación de todos los sectores educativos sobre la importancia del respeto mutuo y de la exclusión total de cualquier forma de violencia en las relaciones.**

El respeto mutuo y el rechazo total a la violencia constituyen los dos valores esenciales sobre los cuales tienen que concienciarse todos los miembros de la comunidad escolar, desde la doble vertiente de la prevención y de la intervención.

Uno de los rasgos más característicos del grupo humano que constituye cualquier comunidad educativa es la gran diversidad de sus miembros, no sólo respecto a sus características personales, sino también en cuanto a los roles, las funciones o el estatus que tienen en el sistema educativo.

La convivencia en un grupo humano tan complejo y heterogéneo como el de la comunidad educativa no puede evitar los conflictos, sino que tiene



que pivotar en el respeto mutuo de todos sus miembros. Además, la cultura de los derechos humanos y la convivencia civilizada exigen la exclusión total de cualquier forma de violencia en las relaciones, y más aún en una institución de carácter educativo.

**17. Garantizar en todas las situaciones de acoso escolar el apoyo, la protección y la seguridad de la víctima.**

Ante las situaciones de acoso escolar, una vez que se conocen, lo primero y más urgente debe ser escuchar y apoyar de forma inmediata a la persona que sufre la agresión, y tomar las decisiones necesarias para asegurar su protección. Desde el primer momento en que se comunica o se conoce la situación, la víctima debe tener la seguridad de que hay un adulto responsable en quien puede confiar porque le escucha, se toma en serio lo que le ha transmitido, le protege de una nueva agresión y le informa de los pasos que se van dando. La relación personal debe servir también para frenar cualquier intento de autoculpabilización, mediante el rechazo total de las conductas acosadoras, independientemente de cuál sea la razón o excusa en que se pretendan justificar.

**18. Intervenir de inmediato con los alumnos acosadores transmitiéndoles un claro mensaje de tolerancia cero a cualquier tipo de agresión.**

La intervención del centro escolar con los alumnos agresores y con sus familias debe ser también rápida, sólida y clara, con el objetivo de: a) transmitir un mensaje nítido de tolerancia cero y de cese inmediato de cualquier forma de acoso; b) evitar posibles efectos negativos o reacciones de defensa grupal; y c) promover la cooperación de las familias con el centro.

Tal y como se advierte en la Introducción de la Instrucción 10/2005, sobre el tratamiento del acoso escolar desde el sistema de justicia juvenil, de la Fiscalía General del Estado: “Si los intimidadores no reciben rápidas y enérgicas valoraciones negativas a su conducta, y respuestas firmes de que no van a resultar impunes, y/o si son ‘recompensados’ con un cierto nivel de popularidad y sumisión entre los demás compañeros, el comportamiento agresivo puede convertirse en una forma habitual de actuar, haciendo de la dominación un estilo normalizado en sus relaciones interpersonales”.

**19. Establecer cauces de comunicación con el profesorado para que los alumnos puedan informar de su situación a los tutores o responsables del centro.**

Se constata a menudo que los alumnos son plenamente conscientes de que, ante situaciones de acoso de las que son testigos, podrían actuar para evitarlas o detenerlas. Muchos de ellos consideran incluso que deberían hacer algo para defender al compañero-víctima de acoso, como protegerle o pasar la información que tienen a algún adulto responsable... Pero no lo hacen, por miedo o por no disponer de los cauces que faciliten esta comunicación. Son conscientes, además, de que en muchas ocasiones estos adultos no conocen los hechos y, por lo tanto, no pueden actuar para detenerlos.

Es preciso romper esta especie de “ley del silencio” que priva de la protección al alumno-víctima agredido, y afecta negativamente a los alumnos que son testigos mudos del acoso. Hay que cuestionar la validez ética de determinadas conductas y ofrecer vías claras a los alumnos –a menudo los únicos conocedores de los hechos– para que puedan informar sobre ellos a los tutores o a los directores.

**20. Hacer un seguimiento continuado de la situación y no dilatar los procesos de investigación y de sanción.**

El acoso escolar, por su naturaleza, acostumbra a prolongarse en el tiempo. La mayoría de las consultas y quejas recibidas en el Síndic son relativas a situaciones de maltrato entre iguales padecidas durante un largo tiempo e, incluso, en diferentes etapas educativas.

Aparte de la necesidad de que la intervención sea inmediata y de que los procedimientos de investigación y sanción sean lo más ágiles posibles, se recomienda establecer las medidas necesarias para posibilitar el seguimiento continuado de evaluación de la eficacia de las actuaciones realizadas y del éxito en la resolución de la situación.

También se considera necesario hacer el seguimiento de las medidas de alejamiento, cambio o traslado de centro, contempladas por la LOE y por la Ley Penal del Menor, para evitar su posible perversión.

**21. Establecer mecanismos de información y de orientación sobre las diferentes posibilidades de actuación ante situaciones de acoso escolar.**

A pesar de que actualmente hay una gran sensibilidad social en relación con el acoso escolar –y en ocasiones un cierto alarmismo–, se constata tam-

bién una gran falta de información sobre qué hay que hacer ante estas situaciones. Se observa, así, una desorientación sobre los criterios a seguir, los pasos a dar, las instancias a las que acudir (tutoría, dirección, Inspección, programas de convivencia, Síndic, policía, instancias judiciales,...), y sobre las consecuencias de cada una de estas acciones.

Para evitar esta desinformación es preciso establecer mecanismos de información básica que sean de utilidad a todos los miembros de la comunidad educativa (alumnos, familias, profesores, directores,...).

## Recomendaciones sobre la intervención de otros agentes sociales

### **22. Sobre la judicialización de casos concretos.**

Se observa que hay diferentes posicionamientos en la comunidad educativa acerca de la conveniencia de utilizar la vía judicial ante determinadas situaciones que alteran gravemente la convivencia en el centro escolar.

En cuanto a esta cuestión hemos creído conveniente hacer las siguientes sugerencias:

- Hacer un seguimiento de las situaciones de acoso escolar que están en vía judicial (denuncias interpuestas; desistimientos y sobreseimientos; medidas adoptadas; derecho a la intimidad de los alumnos implicados...) y de su repercusión en los centros.
- Garantizar la defensa de los profesores y de los equipos directivos por su actuación en el ejercicio de sus funciones.
- Recordar a todas las partes implicadas la obligación legal de colaborar con la justicia.
- Defender la conveniencia, como criterio general, de agotar todas las alternativas antes de la denuncia en vía judicial.
- Considerar la conveniencia de revisar los criterios de actuación para aquellos casos en que sea necesaria la intervención policial en los centros escolares, o bien de establecer un protocolo.

### **23. Sobre el tratamiento en los medios de comunicación.**

Si comparamos la representación social que tenemos sobre la violencia en los centros con los resultados de los estudios acerca de la misma cuestión, se evidencia una importante distorsión de la realidad. Posiblemente esta

distorsión radica en el hecho de que los casos que llegan a los medios de comunicación revisten una especial gravedad, y que el tratamiento que los medios dan a este tipo de noticias no propicia un análisis más riguroso de dicho tipo de situaciones.

En este sentido, es preciso sopesar en cada caso los efectos contraproducentes que pueden derivarse de un tratamiento inadecuado de una situación de acoso por parte de los medios. Si bien es cierto que éstos contribuyen a crear una conciencia social sobre conductas que de otro modo podrían pasar inadvertidas, también es cierto que pueden, al mismo tiempo, contribuir a crear una alarma innecesaria e incluso extender el fenómeno por un mecanismo de imitación.

#### **24. La necesidad de la colaboración con otros servicios del sistema de bienestar y de la actuación conjunta.**

A menudo determinadas situaciones o problemas en los centros escolares tienen su origen o su permanencia en espacios externos al escolar, sobre los cuales el centro tiene poca incidencia. En ocasiones ni siquiera dispone de una mínima información sobre posibles implicaciones de sus alumnos en conflictos externos al centro.

Se recomienda, para conseguir una mayor eficacia y coherencia en las intervenciones en las situaciones de acoso escolar, que se busque la colaboración de los otros servicios del sistema de bienestar de la zona en que está ubicada la escuela: servicios básicos de atención social primaria, equipos sociales especializados, centros de salud, fuerzas de seguridad, educadores de calle, entidades de tiempo libre, etc.

### **Recomendaciones sobre la necesidad de seguimiento e investigación de las situaciones de acoso escolar**

#### **25. Estudios que permitan hacer un seguimiento periódico sobre la evolución de la realidad.**

En los últimos años se han realizado en nuestro entorno numerosos estudios, en su mayor parte centrados en el *bullying*, que, mediante diferentes metodologías e instrumentos, intentan determinar la prevalencia del acoso escolar en un determinado grupo-clase, o bien el grado de extensión de cada una de sus manifestaciones.

Se podría discutir la validez de estos estudios, y, sobre todo, las comparaciones que con frecuencia se realizan entre sus resultados para conseguir

una mejora de la convivencia en los centros. En todo caso, si lo que se busca es conocer mejor la realidad y la evolución del acoso escolar, parece que lo más adecuado es replicar cada cierto tiempo una determinada investigación, que pueda ser de utilidad general y que permita comparar los avances y los retrocesos en esta cuestión.

En este sentido, consideramos que el próximo informe del Defensor del Pueblo –réplica del estudio realizado el año 2000– puede ser un buen ejemplo. De igual forma también lo sería una investigación similar a la que se recoge en este informe del Síndic que se llevase a cabo dentro de unos años. Eso permitiría conocer cuál ha sido, en un determinado periodo de tiempo, la evolución de esta realidad.

## **26. Estudios sobre la eficacia de los programas de intervención**

Se recomienda, desde la necesidad de incidir en la práctica y la utilidad para la mejora de la convivencia escolar, la elaboración de estudios sobre los programas de intervención que se están aplicando, que permitirían medir su eficacia y detectar factores de éxito y de fracaso. Sólo así podría garantizarse una planificación adecuada de programas de intervención exitosos.

Especialmente conveniente parece la evaluación de la eficacia de los programas de mejora de la convivencia escolar y la publicación de sus resultados, una práctica poco extendida en nuestro país, pero sobre la cual otros países están trabajando desde hace tiempo.

## **27. Seguimiento de la aplicación de los protocolos actuales, así como de los expedientes y las sanciones aplicadas en los centros escolares**

Una parte de las situaciones que afectan a la convivencia escolar son abordadas en el propio centro, con sus propios recursos; otras, requieren la intervención de servicios educativos externos (EAP, USCE, Inspección), y, una pequeña parte, entra en la vía judicial.

Es preciso que la Administración educativa haga el análisis y el seguimiento de los expedientes abiertos en base a diferentes variables: zona geográfica, etapa escolar, curso, tipos de centro, tipos de acoso que han requerido la intervención de instancias externas al centro, etc.; así como un análisis de la intervención realizada y de los resultados obtenidos, la valoración de los tiempos de reacción a los hechos y de los tiempos de resolución de las situaciones, y una revisión de las garantías ofrecidas respecto a la confidencialidad de los datos persona

## **Informe extraordinario del Ararteko sobre convivencia y conflictos en los centros educativos de la CAPV**

---

**Iñigo Lamarca, Ararteko**

### **Contexto, razones y características del informe extraordinario**

En nuestro caso, la decisión de investigar y elaborar un informe extraordinario sobre la convivencia en los centros se toma en 2004. La investigación se lleva a cabo a lo largo del curso 2005-2006, y el informe definitivo se hace público a finales de diciembre de 2006.

Coincide en el tiempo con una decisión similar por parte de la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, lo que nos anima a efectuar un análisis conjunto o, al menos, con ciertos elementos comunes: objetivos, metodología básica, calendario... De hecho, incluso las recomendaciones de ambas instituciones siguen un esquema común y, en lo sustancial, son similares, con las adaptaciones necesarias a la situación propia de cada comunidad.

Queremos señalar de entrada esta característica porque, al menos en nuestro caso, se trata de una forma de trabajo poco usual.

La decisión se toma por varios motivos que conviene hacer explícitos, ya que condicionan en buena parte el momento y el propio enfoque del informe. Las principales razones tienen que ver, básicamente, con la consideración de la convivencia (o, en sentido contrario, de la ausencia de cualquier forma de maltrato) como una cuestión de derechos y con la preocupación social generada por determinados hechos con graves consecuencias.

De hecho, por esas fechas, nuestra comunidad se vio especialmente sacudida por algunos sucesos de violencia entre iguales en el entorno escolar que, junto al dolor humano producido, generaron un conjunto de preocupaciones y alarmas, reproducidas y amplificadas por los medios de comunicación. Además, algunos adolescentes y diversos adultos (padres, madres, profesorado) nos hacían llegar sus quejas y peticiones de ayuda en relación con ese tipo de violencia.

Sin que se pudiera responder con facilidad si se trataba de fenómenos conocidos, que siempre existieron, o era algo nuevo, ni si estaban o no en aumento, sí que estaban generando nuevas alarmas y preocupaciones ciudadanas, así como nuevas demandas de intervención a las administraciones.

En cualquier caso, constatamos que la sensibilidad y la preocupación colectivas han cambiado. Gracias a ello hay una mayor conciencia de diferentes situaciones de padecimiento de un grupo significativo de chicos y chicas en edad escolar, haciendo más evidente la necesidad de encontrar las respuestas adecuadas.

No era la primera vez que un Defensor, atendiendo a las preocupaciones de colectivos sensibles, se ocupaba del tema. El Defensor del Pueblo, por ejemplo, había realizado un estudio sobre la violencia entre iguales en el año 1999. Existían, además, diversos trabajos de investigación centrados en el llamado “*bullying*” que habían cuantificado su incidencia con resultados muy similares. Además, el Departamento de Educación del Gobierno Vasco había hecho o estaba haciendo nuevos estudios, de tipo estadístico, para actualizar la incidencia de ese fenómeno. Pero, a nuestro entender, ni los datos conocidos ni las respuestas que las administraciones aplican parecían ser suficientes, o al menos no lo perciben así una parte de los colectivos afectados. Además, las preocupaciones colectivas, a veces, parecían complicar aún más los problemas en lugar de solucionarlos.

Frente a esa preocupación social, que incluso podría ser calificada de “alarma social”, parecía importante que una institución independiente, como la nuestra, aportase un mayor o mejor conocimiento sobre la realidad de los centros y, basándonos en él, plantease una serie de recomendaciones que pueden ayudar a mejorar el clima escolar y la convivencia en los centros.

Y hacerlo desde la perspectiva que le corresponde: la perspectiva de los derechos humanos. Porque aprender a convivir, sin violencia, respetando a todas las personas, independientemente de cómo sean, no es sólo un objetivo básico de la educación (del sistema educativo, pero también de la sociedad en su conjunto). No es sólo una cuestión de buena o de mala educación. Es una cuestión de derechos, de derechos esenciales, puesto que afectan a la dignidad básica de las personas, de todas las personas que forman parte de la comunidad educativa: alumnado, familias, profesorado, equipos directivos.

Así, todo niño, niña o adolescente, sea cuál sea su edad, género, condición, origen, orientación sexual, capacidad o cualquier otra característica personal, tiene derecho a ser educado en un clima que le ofrezca seguridad y le permita desarrollar al máximo sus potencialidades. Toda familia tiene derecho a enviar a sus criaturas a un centro escolar con la garantía de que será protegido y educado adecuadamente. Todo profesor o profesora tiene derecho a ser apoyado y respetado en su labor, con la autoridad que su fun-

ción exige... Por ello, el centro educativo –todo centro educativo– tiene que ser un lugar donde se pueda practicar y aprender la convivencia entre diferentes, un lugar de relación del que queda excluido cualquier tipo de violencia, discriminación o humillación. De ahí, la importancia de analizar el clima de los centros y promover su mejora. Ese es el objetivo básico del informe.

Muchas de las noticias, debates y preocupaciones sobre el uso de la violencia en el contexto escolar se relacionan con el llamado “*bullying*”. Hay que advertir que este informe no es sobre el *bullying*. O, más exactamente, que el estudio realizado no se ha limitado a él. Se ha analizado el clima escolar en su conjunto: las relaciones entre iguales, sí; pero también las relaciones entre el profesorado y el alumnado, entre estos y las familias... Es decir, el conjunto de relaciones que se dan en el ámbito de la comunidad educativa entre sus diferentes miembros, incluyendo conductas, como la disrupción o falta de disciplina, que alteran y tanta incidencia tienen en el buen funcionamiento de los centros.

En cuanto a los conflictos de convivencia, hemos investigado, básicamente, seis tipos: disrupción; agresiones de los estudiantes hacia el profesorado; agresiones de los docentes al alumnado; maltrato entre iguales; vandalismo; absentismo. Y en cada uno de ellos, sus diferentes manifestaciones. En el maltrato entre iguales, por ejemplo: insultar, pegar, ignorar o rechazar, amenazar o chantajear, robar o romper cosas, acosar sexualmente... Pero también se ha analizado el clima general, las normas, las actuaciones de mejora de la convivencia, los valores, etc.

El elemento central del informe lo constituye la investigación llevada a cabo el curso 2005-2006 en una muestra de 80 centros de Educación Secundaria de nuestra Comunidad, mediante cuestionarios, entrevistas y grupos de discusión.

La parte cuantitativa de este estudio (cfr. Cap. 3) ha supuesto el análisis de las respuestas dadas a sendos cuestionarios (cfr. Anexo II) por parte de 1.707 alumnos/as de 2º de ESO, 1.616 de 4º de ESO, 2.782 familias, 1.257 profesores/as y 80 directores/as.

La parte cualitativa (cfr. Cap. 4) se ha centrado en diez centros, seleccionados de acuerdo con una serie de factores, en los que se han llevado a cabo entrevistas y grupos de discusión específicos con cada uno de los sectores (alumnado de cada ciclo, padres-madres, profesorado).

Sin embargo, especialmente a la hora de plantear nuestras recomendaciones, se han tenido también en cuenta otras fuentes de información



complementarias como, por ejemplo, las consultas y quejas recibidas en los dos últimos años sobre posibles situaciones de acoso o maltrato y las investigaciones llevadas a cabo para su esclarecimiento, lo que ha permitido detectar ciertas limitaciones en los procedimientos.

## Lo más llamativo y los aspectos más preocupantes del informe

La investigación realizada refuerza algunas conclusiones previas pero también pone en cuestión algunas ideas o lugares comunes muy extendidos.

Así, si tenemos en cuenta la alarma social que parece existir sobre la violencia en los centros, las noticias que a veces aparecen en los medios de comunicación, o incluso los resultados que determinadas investigaciones ofrecen, seguramente lo más llamativo del estudio realizado es que todos los componentes de nuestra comunidad educativa (alumnado, profesorado, familias...) se muestran razonablemente satisfechos del clima escolar que perciben en sus propios centros. Sus respuestas son más críticas cuando se les pregunta por el clima general del sistema educativo o por su posible deterioro, pero en cuanto a su propio centro –lo que mejor conocen– las valoraciones son muy positivas. Sirva como ejemplo el dato de que un 82% de las familias no cambiaría a su hijo/a de centro, o que el 93,4% de ellas se muestra muy satisfecha de que su hijo o hija estudie en el centro en el que está.

(Cfr., por ej., Figuras 3.1, 3.3, 3.7, 3.8 y Tabla 3.2)

Desde la perspectiva garantista de derechos que corresponde a la institución del Ararteko, sin embargo, debemos insistir en los elementos negativos y especialmente en aquellos que pueden tener graves consecuencias o incidir en los derechos básicos de las personas. Desde esta perspectiva, bastaría con que un solo miembro de la comunidad escolar fuese marginado, amenazado, agredido o humillado para que nuestra preocupación e intervención tuviera fundamento. Y los datos muestran que este tipo de situaciones, expresión casi siempre de un abuso de poder, son, desgraciadamente, frecuentes.

Tratando de ofrecer aquí una visión sintética de los contenidos del informe, entre los diferentes elementos de preocupación que nos ofrece, podemos destacar los siete siguientes:

### 1) El divorcio que se observa entre el profesorado y las familias.

Las familias, por ejemplo, tienen una visión muy idílica de las relaciones entre docentes y alumnado; consideran que sus hijos e hijas apenas plan-

tean problemas; son, en cambio, mucho más críticas con las actuaciones del profesorado, etc. La mayoría del profesorado (54%), por su parte, atribuye los problemas de disciplina o de violencia en los centros al hecho de que las familias son excesivamente permisivas y no marcan ningún límite a las conductas de sus hijos... Si tenemos en cuenta que la colaboración y la sintonía entre familias y profesorado es uno de los factores clave para mejorar la convivencia y el clima de los centros, estas divergencias resultan enormemente preocupantes.

(Cfr. por ejemplo, Figuras 3.7, 3.22, 3.23, 3.26, 3.28, 3.30, 3.36, 3.37)

## **2) La escasa participación de algunos sectores en la elaboración, revisión y aplicación de las normas que regulan la convivencia en los centros.**

La valoración del alumnado y de las familias –incluso de quienes participan directamente en órganos como las comisiones de convivencia – es que sus posibilidades de intervenir en la revisión de las normas o de los criterios de aplicación es muy limitada en comparación con la capacidad de decisión del profesorado.

(Cfr. por ejemplo, pp. 142 ó 149, en la parte cualitativa)

## **3) La consideración de determinadas conductas como “normales”, lo que pone en cuestión una serie de valores básicos, esenciales para una convivencia respetuosa.**

Nos referimos, principalmente, a tres tipos de conductas que, según lo analizado, resultan bastante habituales y son justificadas –a veces por razones sorprendentes– por buena parte del alumnado:

La disrupción o indisciplina, que es una de las causas más extendidas del malestar docente.

Las agresiones a compañeros o compañeras, sin valorar las consecuencias negativas que puedan tener para ellos.

La aceptación del papel de testigo impasible de los hechos de quienes, normalmente por miedo a las consecuencias, miran hacia otro lado, sin apoyar a quien sufre ni colaborar con los adultos responsables.

La combinación de estas conductas está teniendo un enorme coste personal, tanto en el alumnado como en el profesorado.

(Cfr., por ejemplo, Figuras 3.9, 3.18, 3.20, 3.11, 3.12)

#### **4) La incidencia, no siempre positiva, que determinadas actuaciones de agentes externos a los centros tienen sobre estos.**

La comunidad escolar, y especialmente el profesorado, observa con enorme preocupación lo que, en cierto modo, considera una injerencia de otros agentes sociales en un campo que considera propio. Basta comprobar, por ejemplo, las opiniones manifestadas en torno a la judicialización de casos de acoso escolar o respecto al tratamiento de algunos casos en los medios de comunicación. Parece necesario, pues, hacer un seguimiento de las intervenciones, de las medidas adoptadas y de sus efectos.

(Cfr., Figura 3.30, Tabla 3.9, pp. 160-70; 179-183...)

#### **5) El grado de malestar o desánimo que se puede apreciar en buena parte del profesorado, que se siente desbordado.**

Una parte del profesorado se siente desbordado, abandonado, atrincherado, frente a una tarea titánica para la que considera que no dispone de los medios necesarios: una autoridad reconocida, formación adecuada, tiempos y espacios para ejercer adecuadamente las funciones de tutor, apoyo de la administración, marcos legales claros, recursos, una sociedad que no exija a la escuela lo contrario de lo que practica...

(Cfr., en la parte cualitativa, pp. 157, 172, 179 ss...)

#### **6) La insuficiente reacción ante determinadas conductas, o la lentitud de la misma, lo que contribuye a crear una sensación de impunidad.**

Aunque el trabajo fundamental en los centros debe ser preventivo, ante determinados hechos, como en las situaciones de acoso, es preciso intervenir, y hacerlo con prontitud y eficacia. La lentitud o la ineficacia sólo tienen efectos negativos: en la persona acosada, evidentemente, que sigue desprotegida, pero también en la persona o grupo acosador, que se siente impune, y en los testigos, que ven cómo se puede seguir humillando a un compañero, compañera, o incluso profesor, sin que suceda nada.

(Cfr. Figura 3.29, p.147...)

#### **7) La soledad y el dolor de las víctimas del maltrato.**

Todo apunta a que los casos de acoso conocidos o denunciados son una parte mínima de la realidad. Pero, independientemente de cuál sea el dato más fiable sobre la proporción de casos de acoso que se dan en un determinado sis-

tema educativo o en una determinada etapa escolar, lo cierto es que existe un número nada despreciable de alumnos y alumnas que son objeto de acoso, muchos de los cuales padecen ese sufrimiento en silencio, o con el simple apoyo de algún amigo o amiga, bien por falta de cauces para dar a conocer su situación a las personas adultas que deben defenderlo, bien por miedo a que su denuncia les deje aún más desprotegidos y tenga peores consecuencias para ellos mismos. Esta situación resulta absolutamente intolerable.

(Cfr. Figuras 3.11, 3.3, 3.12, 3.13... / En cuanto a los factores de protección y factores de riesgo: Tablas 3.5, 3.6, 3.7 y 3.8).

## Las recomendaciones

En nuestro informe hacemos 28 recomendaciones para la mejora de la convivencia en los centros y en las aulas. Van dirigidas al conjunto del sistema educativo, a sus máximos responsables, incluso a otros agentes sociales que no forman parte estrictamente de la comunidad escolar pero que, con sus actuaciones, inciden sobre ella, como puede ser el sistema judicial o los medios de comunicación.

Algunas proponen modificar o completar el actual marco normativo (por ejemplo, el actual Decreto de derechos y deberes del alumnado), o revisar los protocolos de actuación (Rec. 1 a 5); otras afectan a la organización de los centros, a sus prioridades, a los sistemas de participación, a sus prácticas, a la organización de los tiempos y espacios escolares... (Rec. 6 a 16); efectuamos también seis recomendaciones específicas sobre cómo intervenir ante situaciones de acoso o violencia, dirigidas especialmente a mejorar la detección y a garantizar la protección y la ayuda necesaria a quien sea víctima del maltrato (Rec. 17 a 22); tres se refieren a la intervención de otros agentes sociales (Rec. 23 a 25); y las tres últimas, a la necesidad de seguimiento e investigación (Rec. 26 a 28). Abarcan, pues, muchos campos de actuación.

1. Incentivar la participación de los centros en programas y planes de mejora de la convivencia. Difundir buenas prácticas, extender programas de intervención una vez evaluados y comprobada su eficacia.
2. Apoyar a los centros mediante recursos, asesoramiento, formación del profesorado y materiales específicos que les ayuden a aplicar sus planes de convivencia.
3. Evitar la segregación, favorecer la heterogeneidad y dedicar una especial atención y recursos a aquellos centros en los que se concentran los problemas o sectores más vulnerables.

4. Revisar y completar el actual marco normativo. Modificar el Decreto de derechos y deberes del alumnado.
5. Revisar los protocolos de actuación existentes y desarrollar otros nuevos que sirvan para afrontar las situaciones de violencia más extendidas o graves.
6. Incorporar la mejora de la convivencia y el rechazo a cualquier forma de maltrato como objetivo prioritario de todo centro educativo.
7. Promover la implicación del alumnado en la gestión de determinados conflictos.
8. Extender la práctica de las tutorías individuales.
9. Trabajar sistemáticamente habilidades prosociales en las tutorías grupales.
10. Favorecer una organización que permita reducir el número de docentes que interviene en cada grupo-clase así como una mayor estabilidad en las tutorías.
11. Garantizar la observación y supervisión educativa de los tiempos y espacios no lectivos.
12. Incrementar las funciones y papel de las comisiones de convivencia. Garantizar la participación de todos los sectores en ellas.
13. Adaptar y utilizar el currículum y la metodología como elementos básicos para el aprendizaje de la convivencia.
14. Incrementar la participación del alumnado y de las familias en la elaboración, aplicación y revisión de las normas de convivencia.
15. Sobre la disrupción o la indisciplina en los centros.
16. Cuidar la información, promover actividades de formación de las familias y estrechar la colaboración familia-escuela.
17. Concienciación de todos los sectores sobre la importancia del respeto mutuo y la exclusión total de cualquier forma de violencia en las relaciones.
18. Garantizar en todo caso el apoyo, protección y seguridad a la víctima.
19. Intervenir inmediatamente con los acosadores o las acosadoras transmitiéndoles un mensaje nítido de tolerancia cero a cualquier agresión.
20. Facilitar cauces para que el alumnado pueda hacer llegar su información a los tutores o responsables del centro.

21. Hacer un seguimiento continuo de la situación y no dilatar los procedimientos de investigación o sanción.
22. Informar y orientar sobre las diferentes posibilidades de actuación ante situaciones de acoso o maltrato entre iguales.
23. Sobre la judicialización de determinados casos.
24. Sobre el tratamiento de los medios de comunicación.
25. Sobre la colaboración con otros agentes sociales.
26. Estudios que permitan hacer un seguimiento periódico sobre la evolución de la realidad.
27. Estudios sobre la eficacia de los programas de intervención.
28. Seguimiento de la aplicación del actual protocolo o *Guía de actuación ante el maltrato entre iguales*, del Departamento de Educación, así como de los expedientes y sanciones aplicadas en los centros.

Una de las principales dificultades para lograr una mejora significativa de la convivencia en todos los centros reside, precisamente, en la complejidad del sistema, que abarca diferentes etapas, cientos de centros, miles de aulas, miles de docentes... Aplicar muchas de nuestras recomendaciones exigirá la implicación, en mayor o menor grado, de numerosas instancias: del Departamento de Educación y sus servicios, sin ninguna duda, pero también de los órganos de los centros (de los Consejos Escolares, de las comisiones de convivencia, de los equipos directivos, de los seminarios y equipos de ciclo...) y de otros agentes sociales.

En este sentido, se ha buscado que el informe no sea solamente útil para los responsables del sistema educativo sino para todos sus componentes, y especialmente para los centros como tales. Por ello, permite diferentes lecturas y cuenta con elementos de síntesis y hasta de aplicación directa. Por ejemplo:

- Si lo que se busca es una visión sintética, se encontrará en la introducción y en el capítulo de conclusiones; pero también al final de cada apartado, en los recuadros titulados "En síntesis".
- Si lo que se quiere es comparar el estudio con otros o contextualizarlo, se puede ir al capítulo 1 y a la bibliografía.
- Si lo que se pretende es conocer mejor la realidad de la convivencia en un centro concreto, en el Anexo se reproducen los cuatro modelos de cuestionarios utilizados, tanto en euskera como en castellano, lo que permite su utilización por parte de cualquiera...

Con este mismo objetivo, de facilitar la tarea de los centros, además del informe final, editado y enviado a todos los Centros de la Comunidad Autónoma del País Vasco y a los diferentes servicios, a cada uno de los 80 centros participantes en la muestra se les envió también un informe específico con todos los datos de su propio centro, para su debate y reflexión.

Seguramente, en lo que respecta a la aplicación de muchas de las recomendaciones, el reto estará ahí, en los centros. Y será ésta también una de las dificultades para nuestro seguimiento en los próximos cursos.

### Otras iniciativas a partir del informe

Para terminar esta presentación quisiera apuntar brevemente algunas de las iniciativas tomadas a raíz del informe o en relación con su contenido y propuestas. Así:

- De cara a su difusión, aparte de la presentación ante los medios de comunicación, del obligado debate parlamentario, o de su envío a todos los centros educativos y servicios, se han mantenido reuniones, por zonas, con los equipos directivos de los centros participantes en el estudio y se ha participado en diversas Jornadas de formación dirigidas al profesorado y personal de apoyo.
- Por otra parte, con la intención de profundizar en el tema y favorecer el conocimiento mutuo entre diferentes agentes que intervienen en esta materia, organizamos un Foro de reflexión, con la participación de personas claves (de los servicios de apoyo, de la inspección de educación, de los equipos directivos, de las asociaciones de padres-madres, de los equipos de investigación, del sistema judicial de menores...). Este Foro ha propiciado nuevas propuestas y materiales que se harán llegar este mismo curso a los centros.
- Además, teniendo en cuenta la transcendencia del tema de los valores, investigado parcialmente en el informe de convivencia, hemos iniciado ya un nuevo trabajo sobre la transmisión de valores a los menores, que servirá de base para un próximo informe extraordinario.

Creemos, sinceramente, que, en cuanto instituciones de defensa de derechos, podemos hacer una aportación útil e independiente en este tema controvertido y de tanta repercusión social, aportando rigor, propuestas viables y un seguimiento sobre el efectivo cumplimiento de las recomendaciones.

## **Intervención del Defensor del Pueblo Andaluz sobre el problema del acoso escolar**

**José Chamizo, Defensor del Pueblo Andaluz**

La reiterada aparición en los medios de comunicación de noticias e informaciones acerca de sucesos violentos acontecidos en centros docentes o relacionados con el ámbito educativo, ha provocado que la violencia en las escuelas haya pasado en nuestro país de ser un problema ajeno a nuestra realidad educativa a convertirse en un tema de plena actualidad, que suscita todo tipo de debates y discusiones, y en los que se cuestiona el presente y futuro de nuestro sistema educativo.

Cuando esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, allá por el año 1999, comenzó a incluir en sus Informes Anuales al Parlamento de Andalucía el tema de la conflictividad escolar presentándolo como un problema emergente precisado de una mayor atención de la sociedad y los poderes públicos, se cuestionó la importancia que dábamos a este problema ya que no existían datos ni estudios que avalasen nuestra consideración de que los episodios de conflictividad en los centros docentes andaluces estaban experimentando un constante incremento y alcanzaban ya cotas preocupantes.

Ciertamente esa crítica no dejaba de tener una parte sustancial de razón, por cuanto en aquellas fechas eran escasísimos los estudios y datos existentes sobre este problema, a la vez que predominaba una situación de indefinición terminológica que incluso hacía difícil saber de qué se estaba hablando cuando se utilizaban términos tales como violencia escolar, acoso escolar, indisciplina, vandalismo escolar, etc.

No obstante, aun cuando dicha ausencia de datos o estudios fuera cierta, esta Institución sí disponía de informaciones suficientemente contrastadas como para tener la certeza –no sólo la intuición– de que en los centros docentes andaluces existían serios problemas de convivencia que precisaban de una urgente intervención social y administrativa. Una certeza extraída fundamentalmente del contenido de las quejas recibidas, de las reuniones y contactos mantenidos con docentes y representantes de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos y de la experiencia de años que nos demuestra, -como es de ustedes conocido-, que las quejas que recibimos suelen ser un reflejo muy fiel de los problemas reales y de presente de la ciudadanía, aunque los mismos, por su carácter novedoso, no dominan aún las agendas mediáticas o los discursos políticos.



En la actualidad, la situación ha cambiado radicalmente y el principal problema en relación al tema de la convivencia escolar no es la falta de información, sino cómo asimilar la ingente cantidad de datos, estudios, estadísticas y trabajos de investigación que continuamente se publican en torno al tema, especialmente por lo contradictorio que resultan en ocasiones los resultados de los mismos.

El debate sobre el análisis de esta abundante información me parece importante porque del resultado del mismo dependerá que podamos tener un conocimiento ajustado y realista del problema y, en consecuencia, que podamos adoptar medidas eficaces y útiles para luchar contra el mismo, o por el contrario, que partiendo de premisas falsas, distorsionadas o sobredimensionadas acerca de la realidad de este fenómeno, adoptemos medidas que puedan resultar inútiles o incluso contraproducentes.

Además, deben establecerse diferenciaciones conceptuales claras, para no presentar ante la sociedad una imagen de nuestro sistema educativo que aparte de causar una innecesaria alarma social, no refleja con fidelidad la realidad de nuestros centros. No pueden tener el mismo tratamiento las cuestiones que se incardinan dentro de lo que denominaríamos la violencia escolar (agresiones físicas, acoso escolar, vandalismo grave, etc.) y aquellas otras situaciones de menor entidad y trascendencia (simple indisciplina, faltas de respeto, desobediencia, etc) que deberían incluirse dentro del concepto de conflictividad escolar.

Por ello, desde nuestra Institución siempre hemos considerado imprescindible que se haga un esfuerzo para dilucidar claramente los diferentes conceptos que integran ese complejo fenómeno denominado conflictividad escolar, y en particular nos parece urgente que se clarifique de una vez por todas que debe entenderse por acoso escolar o “*bullying*” y que se determine qué conductas engloba este término, a fin de que dejen de aparecer informaciones alarmantes basadas en supuestos estudios científicos que, bajo esta denominación, incluyen todo tipo de conductas contrarias a la convivencia, sin atender a la gravedad o reiteración de las mismas.

Estarán de acuerdo conmigo en la importancia de transmitir a la sociedad la información necesaria para que sea consciente de que el problema de la conflictividad en los centros docentes es un problema serio y real, y que precisa de una intervención decidida de los poderes públicos y de las familias, pero también que hay que ser muy cuidadosos a la hora de ofrecer públicamente esta información, ya que el sobredimensionamiento de un problema como éste sólo conduciría a generar alarma entre la sociedad y a facilitar la aprobación de una serie de medidas y normas más destinadas a

satisfacer la presión pública y rebajar la alarma social que a afrontar con eficacia la realidad del problema.

Uno de los estudios más recientes sobre el problema que nos ocupa en esta jornada lo ha realizado el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales bajo el título “Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria 1999-2006”, el cual tiene la doble virtualidad de ser, por un lado, un análisis serio y riguroso de la realidad y, por otro lado, ser el primer estudio acerca de este problema que nos permite conocer como ha evolucionado el mismo en los últimos años.

El informe nos permite concluir que, en general, la evolución sobre la violencia escolar ha sido positiva, es decir, ha habido un descenso en algunos de los indicadores de violencia escolar más significativos. Lo que debe interpretarse como un signo muy positivo, indicativo de que las medidas que se están adoptando para atajar este problema están resultando eficaces.

No obstante, entiendo que no debemos echar las campanas al vuelo, por cuanto el descenso no es demasiado pronunciado y además no afecta a todos los indicadores por igual. De hecho, se detectan incrementos preocupantes en algunos factores de violencia, especialmente los relacionados con lo que podríamos denominar la violencia de menor intensidad (aislamiento, humillación, marginación...), es decir, aquélla que no recurre a la violencia física y es, por tanto, menos llamativa y más difícil de detectar.

También, como Defensores de Pueblo que somos, debe provocar nuestra preocupación la constatación de que las situaciones de maltrato afectan especialmente a los alumnos de origen extranjero y los datos que reflejan un cierto aumento del maltrato protagonizado por alumnas.

Me van a permitir que centre ahora mi exposición en intentar reflejarles y aportarles algunos datos sobre el clima de convivencia en los centros docentes andaluces, a tenor de los datos elaborados por el Observatorio para la Infancia de Andalucía sobre el Estado de la Infancia en nuestra Comunidad Autónoma.

En este sentido, una parte importante del alumnado, el 76,09% declara sentirse bien en el centro y tener muchos amigos. Las alumnas se muestran “de acuerdo o muy de acuerdo” con la afirmación de sentirse bien en el instituto y tener muchos amigos en un 77,6% de los casos, y los alumnos en un 75,2% de los casos.

Por lo que respecta a la participación del alumnado para resolver los problemas del centro, un 34,1% de ellos afirman estar de acuerdo o muy de

acuerdo en su necesaria participación, el 30,8% de declaran indiferentes y el 35,2% dice estar en desacuerdo.

Otra vertiente del estudio analiza las relaciones interpersonales en los centros educativos andaluces, concluyendo que un 72,2% de los alumnos afirman llevarse bien con sus compañeros, un 26,3% no llevarse ni bien ni mal, y el 1,5% declara llevarse mal.

Por otro lado, me parece interesante aportarles las últimas novedades normativas de nuestra Comunidad Autónoma para combatir el problema de la violencia en nuestras aulas, me refiero al Decreto 19/2007, de 23 de enero, de la Consejería de Educación, por el que se adoptan medidas para la promoción de la cultura de la paz y la mejora de la convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos.

En realidad este Decreto no viene a cubrir ningún vacío legal, porque ya existía una norma anterior que regulaba los derechos y deberes de los alumnos y tipificaba las conductas contrarias a la convivencia y las sanciones -correcciones educativas- para tales conductas. Lo que este nuevo Decreto pretende corregir son las deficiencias de las normas precedentes, excesivamente burocráticas y poco flexibles, a fin de conseguir que la respuesta de los centros docentes a las situaciones conflictivas sean más rápidas e imaginativas, y, sobre todo, más eficaces.

La mayoría de las novedades que introduce el Decreto debo valorarlas positivamente, ya que las mismas son prácticamente coincidentes con las que esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz viene demandando desde hace ya bastantes años, como ha venido reflejándose en los Informes Anuales precedentes.

Tal es el caso de la obligación de los centros docentes de elaborar planes de convivencia, el recurso a los sistemas de mediación como solución para los conflictos de pequeña intensidad, la contratación de profesionales para intervenir en los centros con un nivel de conflictividad más elevado o la mayor vigilancia en los recreos y a las entradas y salidas de los alumnos.

Sin embargo, quiero hacer una especial referencia a una medida que ha pasado desapercibida para los medios de comunicación, pese a que, a nuestro juicio, es, posiblemente, la mayor innovación de la norma y una de las medidas de mayor alcance del Decreto. Me estoy refiriendo a la creación de las *aulas de convivencia*.

La finalidad de estas aulas es evitar una práctica habitual en muchos centros consistente en sancionar las conductas inapropiadas expulsando a los

alumnos conflictivos fuera del recinto escolar por un periodo que puede oscilar entre 3 días y un mes. Esta expulsión supone, en bastantes ocasiones, un auténtico premio para el alumno infractor, que deja de verse obligado a asistir al centro y un castigo y un quebradero de cabeza para la familia del expulsado, especialmente para aquéllas en las que trabajan ambos progenitores.

Pero, sobre todo, estas expulsiones suponen un grave riesgo para los propios menores, ya que es frecuente que pasen sus periodos de castigo deambulando por las calles y relacionándose con personas y ambientes poco recomendables, y que difícilmente van a ayudarles a mejorar sus actitudes o sus comportamientos.

La creación de *aulas de convivencia* en los centros para que los alumnos cumplan sus periodos de sanción en un entorno educativo y asistidos por profesionales que les ayuden a mejorar su comportamiento, es una medida por la que esta Institución lleva abogando desde hace mucho tiempo y nos alegra comprobar que se haya incluido en el nuevo texto legal. No obstante nos preocupa que se haya dejado como una posibilidad y no como una obligación para los centros docentes. Considero que las aulas de convivencia deberían ser obligatorias en todos los centros docentes y que debería prohibirse cualquier corrección educativa –sanción- que implique la expulsión del alumno fuera del centro docente durante el horario escolar.

Confiemos en la profesionalidad y el sentido común de los equipos directivos de los centros para que estas aulas de convivencia sean pronto una realidad en los colegios e institutos andaluces.

Todavía es pronto para hacer una valoración de los resultados obtenidos con la aplicación del Decreto, pero tengo la esperanza de que ayude y contribuya a mejorar la convivencia en nuestros centros docentes.

Quiero concluir estas palabras insistiendo en la idea de que, a mi juicio, la violencia en los centros educativos no es más que un reflejo de la violencia que existe en nuestra sociedad. Significa ello que no caben soluciones estrictamente educativas sino que es necesario afrontar este problema desde la globalidad. Entendiendo que nos enfrentamos a un problema que afecta a la sociedad en su conjunto y no sólo a la comunidad educativa, de esta forma podremos encontrar soluciones efectivas que nos permitan atacar de raíz las causas que están convirtiendo a la violencia en algo consustancial a la sociedad actual, y en esta tarea de búsqueda de soluciones los Defensores debemos tener una activa participación.

## **Acoso escolar: El maltrato entre iguales. Su naturaleza, alcance, tratamiento y valoración jurídico-constitucional**

**Benigno López González, Valedor do Pobo**

El acoso escolar o *Bullying*, como también se le conoce en la terminología anglosajona, encierra un concepto de intimidación. Infelizmente, es un término que está de moda debido a los innumerables casos de persecución y de agresiones que se están detectando en las escuelas y colegios, y que están llevando a muchos escolares a vivir situaciones verdaderamente aterradoras.

El *Bullying* se refiere a todas las formas de actitudes agresivas, intencionadas y repetidas, que ocurren sin motivación evidente, adoptadas por uno o más estudiantes contra otro u otros. El que ejerce el *bullying* lo hace para imponer su poder sobre el otro, a través de constantes amenazas, insultos, agresiones, vejaciones, etc., y así tenerlo bajo su completo dominio a lo largo de meses e incluso años. La víctima sufre en silencio en la mayoría de los casos. El maltrato intimidatorio le hará sentir dolor, angustia, miedo, a tal punto que, en algunos casos, puede llevarle a consecuencias devastadoras como el suicidio.

El problema del acoso escolar se ha caracterizado, hasta hace bien poco, por ser un fenómeno oculto que pese a haber estado presente desde siempre en las relaciones entre los menores en los centros educativos y fuera de los mismos, no ha generado estudios, reflexiones o reacciones ni desde el ámbito educativo ni desde las instancias oficiales. En los países más avanzados de nuestro entorno el acoso escolar comenzó a generar preocupación y a provocar la reacción de las autoridades a finales de la década de los ochenta, siendo en nuestro país un motivo de preocupación desde hace tan sólo escasos años.

En cierta manera ha ocurrido con este fenómeno algo parecido a lo experimentado con la violencia doméstica; hasta hace poco se consideraba algo inevitable y en cierta manera ajeno a las posibilidades de intervención del sistema penal, como problema de carácter estrictamente privado que debía ser solventado en el seno de las relaciones entre iguales, o cuando más en el ámbito de la disciplina escolar, sin intervención por parte de la jurisdicción de menores. Incluso las manifestaciones más sutiles de estos comportamientos antisociales tales como el aislamiento deli-

berado de un menor, exclusión o motes vejatorios han sido tradicionalmente toleradas sin más.

De hecho, muchos de los actos encuadrables en el acoso escolar han sido –siguen siéndolo aún– frecuentemente considerados parte integrante de la experiencia escolar, inherentes a la dinámica propia del patio del colegio, como una lección más de la escuela en la que como anticipo de la vida el menor tiene que aprender a resistir, a defenderse, a hacerse respetar e incluso a devolver el golpe. En esta concepción darwinista de la lucha por la vida, los más débiles quedan con frecuencia sometidos a los designios de los matones o acosadores escolares.

El silencio de las víctimas y de los testigos, cuando no de los propios centros, ha contribuido al desconocimiento de la magnitud del problema.

Aun en nuestros días hay quien mantiene que las reflexiones sobre el acoso escolar son una moda pasajera. Tales esquemas revelan una clara deficiencia en el diagnóstico y en la terapia de las patologías que afectan a la comunidad escolar, miopía que debe ser definitivamente corregida, pues su aceptación lleva el riesgo cierto de minimizar el problema, ubicándolo en una zona de sombras desde donde –oculto– siempre se ha mantenido, disfrutando de total impunidad. Negar o relativizar el problema es el más grave error en el que se puede incurrir.

### Casos concretos de bullying

En España se estima que un 1,6% de los niños y jóvenes estudiantes sufren por este fenómeno de manera constante y que un 5,7% lo vive esporádicamente. Los datos varían en función de la fuente de la que procedan y del enfoque manejado a la hora de estudiar el fenómeno. Una encuesta del Instituto de la Juventud (INJUVE) eleva el porcentaje de víctimas de violencia física o psicológica habitual a un 3% de los alumnos. Y afirma que un 16% de los niños y jóvenes encuestados reconoce que ha participado en exclusiones de compañeros o en agresiones psicológicas.

El Defensor del Pueblo señala que un 5% de los alumnos reconoce que algún compañero le pega, mientras el Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA) indica que un 49% de los estudiantes dice ser insultado o criticado en el colegio, y que un 13,4% confiesa haber pegado a sus compañeros.

Libre, libre. Mis ojos seguirán aunque paren mis pies. Estas fueron algunas de las últimas palabras que dejó escritas Jokin Zeberio, de 14 años, antes de

suicidarse, tirándose al vacío con su bicicleta, desde lo alto de la muralla de Hondarribia, España, en septiembre de 2004. Jokin venía sufriendo el acoso de sus colegas desde hacía años. Las continuas amenazas, humillaciones, insultos, golpes, palizas, lo hicieron sufrir y lo llevaron a la muerte. El hecho hizo sonar la alarma social, política y educativa, y ha generado múltiples debates. Pero, lamentablemente, no frenaron el fenómeno. Los casos de *bullying* afloran y cada día nos percatamos que no son recientes ni raros.

## El agresor y la víctima del acoso escolar

Según José María Avilés, psicólogo, experto y estudioso en el tema de acoso escolar, el 6% del alumnado es víctima de este fenómeno. Pero advierte que *es preciso tratar el bullying con prudencia y no ver fantasmas donde no los hay*. El acoso escolar no es un problema nuevo ni aislado, y lo primero que hay que hacer en estos casos es identificar la víctima y el agresor. Y tener la consciencia de que ambos sufren, y por lo tanto, necesitan ser atendidos y tratados.

### Dónde y cómo ocurre el acoso

A diferencia del *mobbing* o acoso laboral, el acoso escolar ocurre en las escuelas. Como se trata, en su mayoría, de un acoso *invisible* para los adultos, los profesores difícilmente tendrán conocimiento de lo que está sucediendo. El agresor acosa a la víctima en los baños, en los pasillos, en el comedor, en el patio, realizando sus acciones durante la ausencia de mayores. En algunos casos, el acoso sobrepasa las paredes del colegio, pasando a ser telefónico e incluso por correo electrónico.

El *bullying* puede ser sexual, cuando existe un asedio, inducción, y abuso sexual; puede tratarse de una exclusión social cuando se ignora, se aísla y se excluye al otro; puede ser psicológica, cuando existe una persecución, intimidación, tiranía, chantaje, manipulación y amenazas al otro; y puede ser física, cuando se golpea, empuja o se organiza una paliza al acosado.

### El autor de *bullying*

Normalmente, el agresor tiene un comportamiento provocador y de intimidación permanente. Posee un modelo agresivo en la resolución de conflictos, presenta dificultad de ponerse en el lugar del otro, vive una relación familiar poco afectiva, y tiene muy poca empatía.

Según los expertos criminalistas y psicólogos, un niño puede ser autor de *bullying* cuando solo espera y quiere que hagan siempre su voluntad, cuando le gusta probar la sensación de poder, cuando no se siente bien o no disfruta con otros niños, si sufre intimidaciones o algún tipo de abuso en casa, en la escuela o en la familia, cuando es frecuentemente humillado por los adultos, o cuando vive bajo constante presión para que tenga éxito en sus actividades. Los agresores ejercen su acción contra su víctima de diversas formas: les golpean, les molestan, provocan, acosan con empujones y golpes, les nombran de una forma desagradable o despectiva, les generan rumores, mentiras o bulos, les aíslan del grupo, les ofenden y les anulan.

### Las víctimas de *bullying*

Habitualmente, son niños que no disponen de recursos o habilidades para reaccionar, son poco sociables, sensibles y frágiles, son los *esclavos* del grupo, y no saben reaccionar por vergüenza o por conformismo, siendo muy perjudicados por las amenazas y agresiones.

### Causas del acoso escolar

En su artículo titulado *Bullying: un miedo de muerte*, la psicóloga y periodista Henar L. Senovilla, afirma que las causas que pueden hacer aparecer el acoso son incalculables. Tanto como las formas en las que se manifiesta y los perjuicios que ocasiona. En general las causas o factores que lo provocan suelen ser personales, familiares y escolares.

En lo personal, el acosador se ve superior. Bien porque cuenta con el apoyo de otros atacantes, o porque el acosado se trata de alguien con muy poca capacidad de responder a las agresiones. El acosador lo que quiere es ver que el acosado lo está pasando mal.

### En la familia

En el terreno familiar, el origen de la violencia en chavales puede residir en la ausencia de un padre o la presencia de un padre violento. Esa situación puede generar un comportamiento agresivo en los niños y llevarles a la violencia cuando sean adolescentes. Además de eso, las tensiones matrimoniales, la situación socioeconómica o la mala organización del hogar, también pueden contribuir para que los niños tengan una conducta agresiva.



### En el colegio

El bullying puede darse en cualquier tipo de colegio, público o privado, pero según algunos expertos, cuanto más grande es el centro escolar más riesgo existe de que haya acoso escolar. Claro que a eso hay que añadir la falta de control físico y de vigilancia. En los pasillos debe haber siempre alguien, profesores o cuidadores, para atender e inspeccionar a los alumnos. Aparte de eso, el tratamiento que se da a los educandos es muy importante. La falta de respeto, la humillación, amenazas o la exclusión entre personal docente y alumnos llevan a un clima de violencia y situaciones de agresión. El colegio no debe limitarse solo a enseñar, sino que debe funcionar como generador de comportamientos sociales.

En resumen, las causas del bullying pueden residir en los modelos educativos a que son expuestos los niños, en la ausencia de valores, de límites, de reglas de convivencia; en recibir punición o castigo a través de violencia o intimidación y a aprender a resolver los problemas y las dificultades con la violencia. Cuando un niño está expuesto constantemente a esas situaciones, acaba por registrar automáticamente todo en su memoria, pasando a exteriorizarlo cuando vea oportuno. Para el niño que practica el bullying, la violencia es apenas un instrumento de intimidación. Para él, su actuación es correcta y por lo tanto, no se autocondena, lo que no quiere decir que no sufra por ello.

### Consecuencias del acoso escolar

El bullying no entiende de distinciones sociales o de sexo. A pesar de la creencia extendida de que los centros escolares situados en zonas menos favorecidas son por definición más conflictivos, lo cierto es que el bullying hace su presencia en casi cualquier contexto. Respecto al sexo, tampoco se aprecian diferencias, al menos en lo que respecta a las víctimas, puesto que en el perfil del agresor sí se aprecia predominancia de los varones.

### Para la víctima

Las consecuencias del acoso escolar son muchas y profundas. Para la víctima de acoso escolar, las consecuencias se hacen notar con una evidente baja autoestima, actitudes pasivas, trastornos emocionales, problemas psicósomáticos, depresión, ansiedad, pensamientos suicidas, etc. También se suman a eso, la pérdida de interés por las cuestiones relativas a los estudios, lo cual puede desencadenar una situación de fracaso escolar, así como la aparición de trastornos fóbicos de difícil resolución.

Se puede detectar a una víctima de acoso escolar por presentar un constante aspecto contrariado, triste, deprimido o afligido, por faltar frecuentemente y tener miedo a las clases, o por tener un bajo rendimiento escolar. Aparte de eso también se refleja en el plano físico presentando dificultad para conciliar el sueño, dolores en el estómago, el pecho, de cabeza, náuseas y vómitos, llanto constante, etc. Sin embargo, eso no quiere decir que todos los niños que presenten este cuadro estén sufriendo por un acoso escolar. Antes de dar un diagnóstico al problema, es necesario que antes se investigue y se observe más al niño.

### **Respecto al agresor**

En cuanto a los efectos del bullying sobre los propios agresores, algunos estudios indican que los ejecutores pueden encontrarse en la antesala de las conductas delictivas. También el resto de espectadores, la masa silenciosa de compañeros que, de un modo u otro, se sienten amedrentados por la violencia de la que son testigos, se siente afectado, pudiendo provocar cierta sensación de que ningún esfuerzo vale la pena en la construcción de relaciones positivas. Para el agresor, el bullying le dificulta la convivencia con los demás niños, le hace actuar de forma autoritaria y violenta, llegando en muchos casos a convertirse en un delincuente o criminal. Normalmente, el agresor se comporta de una forma irritada, impulsiva e intolerante. No saben perder, necesitan imponerse a través del poder, la fuerza y la amenaza, se meten en las discusiones, cogen el material del compañero sin su consentimiento, y exteriorizan constantemente una autoridad exagerada.

### **Papel de los padres frente al acoso escolar**

La intervención de los padres, tanto del acosado como del acosador, frente a la ocurrencia de este fenómeno es fundamentalmente necesaria.

### **Cuando tu hijo es la víctima**

En el caso de que los padres sospechen de que su hijo es un acosado o víctima de bullying, no debe decirsele que se ocupe de solucionar sus propios problemas. Es sumamente positivo que se establezca un canal de comunicación y de confianza con el niño para que él se sienta cómodo en hablar acerca de todo lo bueno y lo malo que esté viviendo. Si el niño es una víctima, es preciso hablar con él, y comprometerse a ayudarlo a resolver este problema. Hay que decirle que él no es el culpable de esa situación. No hacerle sentirse culpable ni abandonarlo. Intentar siempre algo más.

Hablar del tema. Hacerle sentir arropado, sin estimular su dependencia. Implicar a tanta gente como sea posible y seguir estos consejos:

1. Investigar en detalle lo que está ocurriendo. Escuchar al niño y no interrumpirlo. Dejar que desahogue su dolor.
2. Ponerse en contacto con su profesor, con la dirección del colegio y con el jefe de estudios para alertarlos acerca de lo que ocurre, y pedir su cooperación en la investigación y en la resolución de los hechos.
3. No estimular al menor a que sea agresivo o tome venganza. Empeoraría más la situación.
4. Discutir alternativas para responder a los acosadores y practicar respuestas con el niño.
5. En el caso de que el acoso continúe, prepararse para ponerse en contacto con un abogado.
6. Dependiendo del grado de ansiedad y de miedo en que esté envuelto el niño, buscarle un psicólogo para ayudarlo a que supere ese trauma. Pero jamás olvidar que la mejor ayuda, en esos casos, es la de la familia.
7. Mantener la calma y no demostrar preocupación y sí, determinación y positivismo.

### Cuando tu hijo es el acosador

Es muy difícil para muchos padres el reconocer algo negativo en la conducta de sus hijos, por eso es muy importante, cuando se detecta el caso, que ellos trabajen directamente con la escuela para resolver este problema, de una forma inmediata, ya que normalmente el problema de una mala conducta suele crecer como una bola de nieve. Lo que jamás deben hacer los padres del acosador es usar la violencia para reparar el problema. Pueden ser acusados de malos tratos hacia su hijo.

Mejor seguir algunos consejos:

1. Investigar el porqué el niño es un acosador.
2. Hablar con los profesores, pedirles ayuda, y escuchar todas las críticas sobre el menor.
3. Acercarte más a los amigos del niño y observar qué actividades realizan.
4. Establecer un canal de comunicación y confianza con el niño. Los niños necesitan sentir que sus padres los escuchan.

5. No culpar a los demás por la mala conducta de tu hijo.
6. Colaborar con el colegio dando seguimiento al caso y registrando las mejoras.
7. Canalizar la conducta agresiva del niño hacia algún deporte de competición, por ejemplo.
8. Señalar al menor que la conducta de acoso no es permitida por la familia.
9. Dejarle claro lo que ocurrirá si el acoso continúa.
10. Enseñarle a practicar buenas conductas.
11. No ignorar la situación. Mantener la calma y procurar saber como ayudar al niño.
12. Ayudarlo a que manifieste sus insatisfacciones y frustraciones sin agresión.
13. Demostrarle que se le sigue amando tanto o más que antes. Pero que se desaprueba su comportamiento.
14. Animarle a que reconozca su error y que pida perdón a la víctima. Elogiar sus buenas acciones.

### **Prevención y control del acoso escolar**

Existen algunas pautas que pueden ayudar tanto a la familia como a los educadores y a la sociedad de un modo general, a prevenir este fenómeno. Luchar contra el *bullying* es una responsabilidad de todos. Cada parte implicada debe cumplir su papel:

#### **La familia**

Educar es una tarea muy difícil ya que los padres ni las madres son expertos en pedagogía o han nacido ya preparados para educar a sus hijos. Pero la familia se construye y su estado es considerado esencial para la socialización de los niños, a través de la transmisión de valores, normas, comportamientos, etc. La familia es la que tiene que establecer lo que es reprochable y lo que es aceptable, en casa y en la relaciones sociales. Según los expertos en acoso escolar, la ausencia de reglas, la falta de supervisión y de control razonables de la conducta de los hijos fuera del colegio, de lo que

hacen y con quién van, una disciplina demasiado dura, la falta de comunicación y la ocurrencia de tensiones y de peleas en la familia, pueden llevar a que los hijos adquieran conductas agresivas.

Qué puede hacer la familia

Existen cursos y reuniones de escuela de padres y madres que pueden orientar a los progenitores acerca de lo que puede hacer para mantener alejados a sus hijos del *bullying*. Se basan, normalmente, en reglas básicas como:

1. Preocuparse por sus hijos, hablando con ellos. Crear un canal de diálogo con ellos. Evitar los monólogos. Se aprende y se conoce mejor a los hijos oyéndoles.
2. Estar pendiente de los posibles síntomas como nerviosismo, falta de apetito, insomnio, bajo rendimiento escolar, fobia escolar, etc.
3. Controlar y supervisar las conductas de los hijos, observando qué hacen, a dónde van, con quién juegan, cuáles son sus intereses, proyectos, etc.
4. Determinar los límites y las normas. Exigir el cumplimiento de las elementales.
5. Educar para controlar las emociones, para comportarse con los demás, para convivir con otros.
6. Observar los comportamientos, estados de ánimo, y los cambios en los hábitos de los niños.

### La escuela

El tipo de disciplina que haya en el aula y en el centro es de fundamental importancia en la construcción de una buena conducta. La constante supervisión en las aulas y en el patio, así como en el comedor, también cuenta a la hora de detectar si está o no ocurriendo algún acoso escolar. Profesores y cuidadores deben estar presentes, siempre.

### Que deben hacer las escuelas

En un principio, no cerrar los ojos a la realidad. Establecer reglas para evitar el *bullying*, mantener un buzón de sugerencias y de quejas siempre abierto, tratar el tema a través de cursos, conferencias o tutorías, poner a cuidadores o vigilantes en el comedor, en el recreo, y en otras zonas de riesgo, introducir y mantener asignaturas de educación en valores, e intervenir de una forma rápida, directa y contundente en el caso de que haya

alguna sospecha de acoso escolar. En complicidad con el centro escolar, los profesores deben colaborar en la identificación de algún caso o, simplemente, estableciendo con sus alumnos unas normas de no agresión.

### **Qué pueden hacer las instituciones y los medios de comunicación**

Crear y mantener un teléfono público para los niños es una forma de abrir una puerta a sus posibles conflictos. Las campañas anuales de sensibilización también pueden funcionar para prevenir el acoso escolar. En cuanto a los medios de comunicación sería interesante y muy viable que controlasen más los contenidos que emiten o publican.

La sociedad en general debe prevenir y atajar posibles brotes de acoso. Es necesario estar atento y no dejar pasar nada o pensar que todo es normal o se trata de una broma. Cuando un niño se burla, amenaza o pega a otro niño, se debe intervenir para que eso no se repita. Cuando en el patio del colegio alguien se burla del aspecto de otra persona, hay que reprenderle. Lo malo se corta por la raíz.

### **Acoso escolar y derechos humanos, en especial el derecho a la educación**

Las disposiciones básicas desde las que abordar el tratamiento jurídico de este fenómeno las encontramos en la Convención de Derechos del Niño, en la Constitución y en la legislación educativa, además de en la Ley Orgánica de Régimen Penal del Menor.

La lucha contra el acoso escolar es un imperativo derivado del reconocimiento de los derechos humanos y de la necesidad de colocar el respeto de la dignidad de la persona como clave de bóveda del Estado de Derecho.

En esta línea debe recordarse que la Convención de Derechos del Niño impone a los Estados parte las siguientes obligaciones:

1. Se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada (artº 3.3)
2. Adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra personal que lo tenga a su cargo (artº 19.1).

3. Adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención (art° 28.2).

Esa necesidad de especial protección del niño frente a toda clase de maltrato está latente en un amplio número de artículos de la convención de Derechos del Niño (artículos 2, 11, 16, 19, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39).

Por otra parte, la referida Convención establece que la educación debe estar encaminada al desarrollo de la personalidad, el respeto de los derechos humanos, el respeto de los padres y la propia identidad cultural y nacional, la vida responsable en una sociedad con espíritu de comprensión, paz, tolerancia e igualdad, y el respeto la medio ambiente natural (art° 29)

Desde el punto de vista interno debe recordarse que la Constitución declara como derechos fundamentales junto al derecho a la educación (art° 27), el derecho a la integridad física y moral (art° 15), el derecho a la libertad y a la seguridad (art° 17) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art° 24).

La educación ha de tener por objeto, conforme a la Constitución, el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales (art° 27.2), finalidad coherente con un sistema que pretende configurar la dignidad de la personal y los derechos inviolables que le son inherentes, junto con el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás, como fundamento del orden político y de la paz social (art° 10.1).

La sentencia del Tribunal Constitucional nº 120/1990, de 27 de junio, declara que la regla del art° 10.1 implica que, en cuanto valor espiritual y moral inherente a la persona... la dignidad ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre.... constituyendo, en consecuencia, un mínimo invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar.

El objetivo primero y fundamental de la educación, como refiere el Preámbulo de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo está dirigido al desarrollo de la capacidad de los menores para ejercer, de manera crítica y en una sociedad axiológicamente plural, la libertad, la tolerancia y la solidaridad.

La educación debe transmitir los valores que hacen posible la vida en sociedad, singularmente el respeto a todos los derechos y libertades fundamentales, a los bienes jurídicos ajenos y los hábitos de convivencia democrática

y de respeto mutuo y avanzar en su lucha contra la discriminación y la desigualdad.

Por su parte el artículo 2.2 de la ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación reconoce al alumno los derechos básicos, netre otros, a que se respeten su integridad y dignidad personales, y a la protección contra toda agresión física o moral. Este mismo precepto, en su apartado 4º, establece como uno de los deberes básicos de los alumnos el de respetar la dignidad, integridad e intimidad de todos los miembros de la comunidad educativa.

Resulta incuestionable que para alcanzar estos irrenunciables objetivos es necesario desterrar de los centros educativos, de forma radical, estos comportamientos de acoso escolar, que suponen una quiebra ab initio de la posibilidad de alcanzarlos.

## Conclusiones

No debe caerse en la simplificación de reducir el abordaje de esta problemática a la utilización de técnicas represoras y, menos aun, de un tratamiento centrado en la jurisdicción de menores, pues ello podría llevar aun enquistamiento del problema.

Los expertos coinciden en que el primer nivel de lucha contra el acoso escolar debe estar liderado por los profesores del centro educativo, y que ellos deben ser los primeros destinatarios de la puesta en conocimiento del problema. El abordaje debe ser conjunto, y preferentemente, desde los niveles básicos de intervención: padres, profesores y comunidad escolar.

El tratamiento debe ser fundamentalmente preventivo, e incluso una vez detectado un caso, cabrá adoptar distintas respuestas, en ocasiones desde el ámbito estrictamente académico. En muchos casos la reacción dentro del centro docente es suficiente para tratar el problema: medidas sancionadoras internas en el propio centro, reflexión con el propio alumno y/o el grupo, reuniones con la familia, cambio de la organización de aula, etc.

No debe caerse en la tentación de sustraer e conflicto de su ámbito natural de resolución. La comunidad escolar es, en principio, y salvo los casos de mayor entidad, la más capacitada para resolver el problema. Por lo demás muchos de los victimarios no habrán alcanzado los catorce años, conductio sine quanon para la intervención del sistema de justicia juvenil.

Este abordaje presidido por la idea del castigo como método subsidiario y no principal de reacción frente al acoso ha sido asumido por la Recomen-



dación nº 702 del Comité de Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas en el mes de septiembre de 2001.

El propio Defensor del Pueblo, en el año 2000, en su informe sobre “Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria”, consideraba que “la respuesta normal debe ser, además de la acción preventiva, la que se produce en sede de disciplina escolar”.

### Datos estadísticos de Galicia

La Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Galicia señala que este tipo de conductas vienen incardinándose dentro de los delitos contra la integridad moral. Referido siempre a menores que han cumplido los 14 años.

Las estadísticas de acoso escolar no reflejan la magnitud real del problema dada la cantidad de casos ocultos que no se denuncian. Aun así, puede afirmarse que el número de casos de acoso registrados en las provincias de A Coruña y Pontevedra son similares, descendiendo notablemente —a más de la mitad— en Ourense (cuatro casos) y aun más en Lugo (dos casos). Así en A Coruña se abrieron, durante el año 2006, 17 Diligencias Preliminares, de las que 9 pasaron a Expediente y 3 se archivaron por tratarse de menores que no habían cumplido los 14 años.

Respecto a los menores implicados, 10 eran niñas (9 tenían entre 14 y 15 años y 1 tenía entre 16 y 17 años) y 3 eran varones (2 de 14 o 15 años y 1 de 16 o 17 años).

Como se puede observar las cifras no resultan relevantes en comparación con los casos reales que se producen en la práctica. Se puede afirmar que 6 de cada 10 acosadores son niñas, declarándose el 14% víctima de acoso escolar, cuando la media europea se encuentra en un 12%. Un 6% de alumnos agresores en España frente a un 8% en Europa.

Las edades oscilan entre los 13 y los 14 años lo que indica que los programas de intervención y de prevención deben iniciarse con anterioridad.

Según un estudio del Centro Reina Sofía, el 3% de los alumnos de ESO sufre acoso escolar, y la mayoría (un 60%) son niñas. Un 8% reconoce que suele agredir a sus compañeros, y un 5,9% comete agresiones una vez a la semana.

Según datos facilitados por la Dirección Xeral de Ordenación e Innovación Educativa, actualmente Galicia representa tan sólo el 1º/0 de los casos de

acoso escolar detectados en el territorio español, lo que no constituye un índice significativo. De la mayoría de los estudios realizados se desprende que el maltrato entre escolares se produce especialmente en el primer ciclo de secundaria (12 a 14 años) y, por consiguiente, en gran parte, fuera del ámbito de intervención de la Ley del Menor.

La Xunta de Galicia ha publicado en el año 2006 el denominado Plan de Convivencia según el cual se preveía para el próximo curso escolar la puesta en marcha de diversos protocolos orientados a la formación del profesorado de centros escolares con el fin de dotarlos de mecanismos suficientes que les permitan trabajar con soluciones pacíficas ante los casos de violencia en las aulas, creándose al mismo tiempo el Observatorio Gallego sobre la Violencia Escolar, como órgano de coordinación y seguimiento de las diversas actuaciones realizadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a la Institución que, como Valedor do Pobo, represento, la presencia de quejas o reclamaciones por razón de acoso escolar es mínima. Sólo Aparecen registrados dos expedientes, ambos correspondientes al presente año 2007, procedentes 1 de Vigo y 1 de A Coruña; el primero archivado por estar la cuestión denunciada sujeta a procedimiento judicial y el segundo en trámite, pendiente de informe por parte de la Administración que ha sido reiterado ante la demora en su emisión.





22<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22.<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## Conclusiones generales

Conclusiones Jornadas de Coordinación de  
Defensores. Barcelona, octubre 2007



## **Conclusiones Jornadas de Coordinación de Defensores. Barcelona, octubre 2007**

---

### **Preámbulo**

Los Defensores/as del Pueblo del Estado Español se han reunido los días 22, 23 y 24 de octubre en Barcelona para analizar y verificar el trabajo y la utilidad de las diferentes instituciones de defensa de los derechos de las personas. “La defensoría y su utilidad” es el título de la XXII edición de las Jornadas de Coordinación, que han concentrado en Barcelona a los titulares y miembros del equipo directivo del Defensor del Pueblo de España así como de las instituciones homólogas en las Comunidades Autónomas.

Las diferentes defensorías han analizado diversos aspectos de su trabajo y su utilidad, a partir de la información recabada a través de cuestionarios completados desde su experiencia, y su análisis posterior en talleres organizados por las propias Defensorías. Además, profesores universitarios han analizado y valorado desde la perspectiva académica los resultados de ese trabajo previo. Coincidiendo con las Jornadas ha tenido lugar la sexta edición del Foro de Derechos Ciudadanos, también con el objetivo de valorar el trabajo de personas procedentes del mundo de la cultura que expongan ante los propios defensores y defensoras cómo ven a las instituciones y cuáles tendrían que ser sus retos de futuro.

### **Propuestas**

Las Defensorías, como instituciones comprometidas en la construcción y articulación de una sociedad democrática avanzada, estiman que una mayor participación de la ciudadanía en la esfera pública refuerza la legitimidad y la eficacia del sistema democrático.

Entre los objetivos prioritarios de las Defensorías del Pueblo figura la protección y garantía, en términos de igualdad de oportunidades, de los derechos individuales y colectivos. Para potenciar este objetivo, formulan las siguientes propuestas.

#### **I. Relaciones del defensor/defensora con el tejido social. Las Defensorías como mecanismo de participación**

Con el objetivo de fomentar las relaciones de las instituciones de las Defensorías con el tejido social se realizan las siguientes propuestas:

Incrementar y diversificar los medios o modalidades de acceso a las mismas para facilitar a la ciudadanía en general, y al movimiento asociativo en particular, la participación en las tareas que se llevan a cabo, favoreciendo así la defensa de los derechos de la ciudadanía.

Impulsar mecanismos de acercamiento de la Institución a los colectivos y a las personas más desfavorecidas y cuyas problemáticas son menos visibles.

Introducir indicadores que permitan evaluar las relaciones de las instituciones con el tejido social.

Difundir las iniciativas y propuestas de interés social que el movimiento asociativo plantee ante el mismo en relación con la actuación administrativa y las políticas públicas, cuando coinciden con los objetivos de las Defensorías

Impulsar la participación en el seguimiento, promoción, difusión y defensa de los derechos de la ciudadanía, elaborando, en su caso, los informes especiales o extraordinarios que sean necesarios.

Potenciar, a través de diversos mecanismos, el conocimiento que tienen los ciudadanos de la Institución.

## **II. Eficacia y eficiencia de las Defensorías. Relaciones con la Administración y con los parlamentos**

Difundir aquellas conductas que suponen una actitud entorpecedora o no colaboradora por parte de las Administraciones Públicas (en casos de respuestas tardías o incompletas). Es recomendable constatar dichas conductas en apartados específicos del informe anual y/o monográficos, así como publicarlas en el Boletín Oficial de los respectivos Parlamentos.

Dar a conocer la utilidad de las instituciones como instrumento de colaboración para la resolución de conflictos.

Recoger en los respectivos informes anuales apartados específicos en los que se haga mención a las conductas administrativas de colaboración, así como relacionar las “Buenas Prácticas” administrativas detectadas en la tramitación de los expedientes de las defensorías, lo cual a su vez permitirá potenciar el uso de indicadores de auditoría.

Adoptar indicadores y pautas comunes a todas las instituciones que permitan una evaluación de la eficacia en las distintas formas de intervención.

Simplificar y agilizar la tramitación de los procedimientos con la administración.

### III. Modulación de las políticas públicas por las defensorías

Estudiar a fondo los *pros* y *contras* de la posibilidad que tienen las defensorías de influir, promover o acelerar cambios normativos a partir del conocimiento que tienen los defensores y defensoras a través de su relación con los ciudadanos (presentación o solicitud al órgano legitimado para la interposición de recurso de inconstitucionalidad, solicitud de control previo a organismo consultivo) puesto que, si bien permiten una función más proactiva de defensa de derechos, les puede hacer vulnerables si su posición resulta sesgada en coyunturas o temas especialmente sensibles.

Aprovechar los informes como instrumento útil para incidir en las políticas públicas. En esta línea, también sería deseable potenciar la coordinación entre las Defensorías en la elaboración de estos informes con el objetivo de conseguir una mayor eficacia en la orientación de tales políticas.

Incrementar las labores de seguimiento en orden a comprobar el cumplimiento, por parte de las Administraciones Públicas, de las recomendaciones dictadas, instando a su cumplimiento mediante la articulación de los medios a su alcance.

Incrementar la interlocución con las Administraciones Públicas a fin de que permita asegurar un trabajo conjunto de análisis que persiga no sólo la resolución de casos concretos sino que permita incidir a su vez en aquellos aspectos más generales o de eficacia colectiva.







22<sup>as</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>as</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## VI Foro de los Derechos Ciudadanos

### Foro I. Entidades sociales y Defensorías



## Foro de los Ciudadanos I: “Entidades sociales y Defensorías”

Barcelona (Palacio de la Generalitat), 22 de octubre del 2007



### **Presidente: Jordi Menéndez, Director de Relaciones Externas de la Generalitat de Catalunya**

*Bona tarda, Excel·lentíssim Senyor Defensor del Poble, Il·lustre Senyor Síndic de Greuges, Excel·lentíssims Síndics de Greuges o Defensors del Poble d'altres comunitats, amigues i amics, membres de la taula, Il·lustríssima Senyora Giménez-Salinas, degana del Col·legi d'Advocats, senyor Víctor Renes, senyor Jordi Sánchez, senyor Antoni Bruel i senyor Omar el Hartiti.*

A todos ustedes buenas tardes. Querría expresar la satisfacción de la Presidencia de la Generalitat de acogerles en este Auditori y saludarles también en nombre del consejero de Interior y Relaciones Institucionales, señor Saura, que no ens ha pogut acompanyar a darrera hora. *Desitjar que tinguin unes jornades prou profitoses, útils per a la feina que fan en les institucions que vostès presideixen, jornades també útils per a les Administracions que som ben conscients que necessitem el control extern que les seves institucions representen, i tot això, en benefici del millor servei per als ciutadans i ciutadanes que tots nosal·tres volem servir.*

*Aquesta és una taula rodona que moderarà el senyor Jordi Sánchez a qui cedeixo immediatament la paraula. La jornada, com vostès coneixen perfectament, té com*

*a objectiu un intercanvi d'experiències i una interpel·lació entre les persones que tenen responsabilitats, que fan funcions en l'àmbit de la societat civil, amb vos-tès, especialment amb les institucions de defensa dels ciutadans que vostès excel·lentíssims senyors representen. I sense més dono la paraula al senyor Jordi Sánchez.*

### **Moderador: Jordi Sánchez, Director de la Fundació Jaume Bofill**

*Moltes gràcies. Autoritats, públic en general permeteu-me una breu introducció amb la llengua del país, el català, per ubicar aquest espai que es fa en el marc d'unes Jornades de Coordinació dels defensors que el Síndic de Greuges de Catalunya ha organitzat i ha acollit amb la presència de tots els representants dels ombudsman de les comunitats autònomes i el Defensor del Pueblo.*

Si les parece, vamos a iniciar esta sesión donde hoy toca el turno a los representantes de entidades sociales destacadas en su labor a favor de los derechos humanos. Éste requiere que sea un debate sincero, donde cada entidad pueda plantear a través de las personas que la representáis su percepción, su visión, sus propuestas, sus críticas a la situación con un objetivo que es establecer un diálogo con los representantes de las diversas instituciones de los ombudsman y de los defensores del pueblo de las comunidades autónomas y del Estado español. Cada uno de vosotros, de los que estáis en la mesa, tenéis asignados aproximadamente unos quince minutos.

Invitar ya, de entrada, a los representantes de las diversas instituciones de los defensores de las comunidades autónomas su participación en el debate posterior y después, pasaríamos a abrir el debate a todos vosotros los que asistís a estas jornadas.

La primera persona que tomará la palabra es el señor Omar el Hartiti, vicepresidente de Sevilla Acoge. Sevilla Acoge es, probablemente, una de las primeras asociaciones que se crearon en España para trabajar con personas inmigrantes. Nació a inicios de los años ochenta e intenta desarrollar un trabajo para garantizar una buena integración e inserción de las personas que, llegadas del extranjero, buscan su incorporación a nuestra sociedad. Leo literalmente para ubicar la asociación y ya doy la palabra a Omar el Hartiti: "Sevilla Acoge trabaja y se esfuerza por un cambio de valores, por una transformación social que nos conduzca a un nuevo modelo social más solidario, donde tengan sitio y convivan las personas de culturas diferentes y donde las libertades, derechos y valores de las mismas sean reconocidos, protegidos y promocionados. Es evidente que con estos objetivos, el diálogo con las insti-

tuciones que por ley tienen que trabajar en la consecución y la perseverancia en los derechos humanos y de los ciudadanos tiene que ser profunda.”

Señor Omar el Hartiti, cuando quiera.

### **Omar el Hartiti, Vicepresidente de Sevilla Acoge**

Buenas tardes. En quince minutos es muy difícil intentar hacer un resumen que sea lo más concreto posible, pero intentaré hacer un esfuerzo. Antes de comenzar tanto con propuestas como con críticas constructivas, es muy importante enfocarnos sobre un marco; estamos hablando de un fenómeno, el de la inmigración, que muchas veces es muy complejo a la hora de intervenir. Quería poner una dimensión para no ser injusto a la hora de plantear propuestas, en qué dirección estamos trabajando tanto las ONG proinmigrantes como las instituciones de la defensoría del pueblo.

En este caso, conozco bastante al Defensor del Pueblo Andaluz. A la hora de echar un vistazo a las funciones de la defensoría del pueblo hay una que yo considero como el marco fundamental desde donde podemos hablar del fenómeno de la inmigración, y es que las defensorías del pueblo son instituciones de defensa de los derechos de los ciudadanos. Aquí hay una palabra clave. Cuando se habla de ciudadanos, los inmigrantes son considerados ciudadanos, ¿sí o no? Es una pregunta que los juristas pueden detallar mejor, pero ésta es la dimensión donde nos movemos y donde, como sabéis, hay muchas contradicciones a la hora de intervenir.

Por poner un ejemplo, la defensoría del pueblo, para intervenir en un caso, vamos a suponer un caso conflictivo, se requiere una intervención en una institución. En el caso de los inmigrantes, casi se duplican o se triplican las instituciones que intervienen en el mismo conflicto. Pongo un ejemplo muy sencillo: para una reagrupación familiar o para cualquier trámite de un permiso de trabajo o de residencia, se requiere el certificado de penales.

En el certificado de penales intervienen más de cinco instituciones. Primero se pide a la comisaría del país de origen, que pertenece al Ministerio del Interior. Luego se compulsa en una delegación del Ministerio de Exterior del país de origen. Se compulsa otra vez en la representación consular de España en el país de origen, Asuntos Consulares, que tiene que ver con el Ministerio de Exterior de España. Esto es un documento. Y cuando por fin ya está aquí, hay que compulsarlo en el Interior y luego empieza el trámite donde intervienen dos instituciones: Ministerio de Interior y Ministerio de Trabajo.

Es un ejemplo muy sencillo para ponernos en la dimensión antes de exponer las críticas. En el momento en que se interviene en un conflicto entre dos personas, una extranjera y otra autóctona, la dimensión del proceso y de las soluciones es muy compleja y casi tienes que invertir el triple de esfuerzo para resolver una cuestión concreta.

Coincido plenamente con la intervención de esta tarde de la profesora Fabiola Mota, profesora de Ciencia Política de la Universidad de Murcia.

La relación de la defensoría del pueblo con los inmigrantes se ha hecho desde el inicio a través de las ONG proinmigrantes y más tarde, con las asociaciones de inmigrantes. Es el motor esencial y fundamental para un trabajo coordinado entre las dos partes en un fenómeno desconocido. La profesora esta tarde destacaba la debilidad de la participación en general de las asociaciones en España, y en el terreno de los inmigrantes, esta participación es todavía más débil.

Algunas ONG que trabajan con inmigrantes, en la mayoría de los casos, no llegan a entender perfectamente el fenómeno y, muchas veces son los mediadores, o somos los mediadores, entre los inmigrantes y la Defensoría del Pueblo.

Respecto a la figura de la Defensoría del Pueblo, dentro de los inmigrantes, hay tres niveles de conocimiento: el primero, es un gran porcentaje de desconocimiento total. El segundo, en algunos casos conocen la figura del defensor, pero desconocen la utilidad y las funciones. Y el tercer nivel es un conocimiento equivocado, de que la Defensoría del Pueblo forma parte de la Administración. Esos más o menos son los tres niveles donde se manejan los inmigrantes.

Si pongo el caso del Defensor del Pueblo Andaluz, que, a mi entender, es una realidad distinta del resto de las comunidades autónomas. La relación, que empezó en los años 1992-1993 entre las ONG proinmigrantes y la defensoría del pueblo, se ha venido enfocando en tres niveles: - uno a través de las asociaciones proinmigrantes llevando casos en coordinación y, en algunos momentos, incluso derivando algunos casos a la Defensoría del Pueblo Andaluz; - el segundo nivel fue el acercamiento de la institución del Defensor del Pueblo Andaluz hacia las asociaciones de inmigrantes que empezaron a aparecer a partir de los años noventa; - y el tercer nivel es la puesta a disposición de los inmigrantes del Consejo Consultivo y del Servicio de Extranjería de la Defensoría del Pueblo Andaluz.

A la hora de dar a conocer esa institución dentro del colectivo inmigrante hay que destacar la colaboración de algunas ONG. En mi opinión existen

dos tipos de colaboración: unas positivas y otras negativas. Las negativas son, en algunos de los casos, incluso una manipulación hacia lo que significa la institución. Esto son apreciaciones del trabajo diario de muchos años a la hora de intervenir en algunos conflictos que, en vez de resolverse, se complican más. Y si se complican más no es porque no haya solución al conflicto, sino porque hay un enfrentamiento entre las instituciones. De ahí viene que en algunos casos incluso existe una manipulación de esta figura que, a mi entender, muchas veces se justifica porque toca un terreno donde hay muchos intereses y donde, para algunas organizaciones, la institución se considera una competencia dentro del trabajo con los inmigrantes.

Bien, las recomendaciones..., estoy intentando resumir para poder respetar el tiempo, así que me perdonáis si hay cortes, pero intento llegar hasta el final de mi intervención.

Recomendaciones:

- 1) Apoyar las propuestas de mejora que propone la profesora Fabiola Mota. Hay un elemento muy interesante que recomendamos que es visualizar la figura del inmigrante dentro del espacio de la institución o incluso dentro de la plantilla de la institución. Intentar acceder al modelo asociativo cultural que muchas veces nos conformamos a negociar o a coordinar con asociaciones que trabajan con inmigrantes pero que en el fondo no representan a los inmigrantes. Muchas veces hacemos la pregunta: ¿con quién nos vamos a sentar? Hay que destacar que dentro del colectivo inmigrante, estamos hablando de colectivos que pertenecen a muchas culturas cuyos modelos de organización culturales existen, lo que pasa es que hay que detectarlos para trabajar con ellos.
- 2) Fomentar el movimiento asociativo y apoyarlo. Sobre todo aquellos representantes destacados dentro del colectivo. En Andalucía, hubo muchas experiencias en este sentido que se han quedado en el camino. No es porque los inmigrantes no quieran, sino por muchas circunstancias de la filosofía y la ideología de estas asociaciones o estas organizaciones. Yo creo que, igual que nos pasa en el caso de Sevilla Acoge una asociación que se fundó por autóctonos y a lo largo de 22 años ha ido, de alguna manera, a compartir el trabajo con los inmigrantes. Es una asociación que se crea por un grupo de autóctonos y hoy en día más del 60 % de la plantilla, tanto directivos como técnicos que intervienen, son inmigrantes que intervienen en muchos departamentos. Es un modelo para poder comunicar realmente con el colectivo o los colectivos, es un modelo para poder tener representa-



ción conjunta porque creemos que el problema es de todos, no solamente de unos cuantos.

Muchas gracias.

### **Moderador: Jordi Sánchez**

Muchas gracias por limitarte en el tiempo y por intentar no dejar ninguno de los temas que tenías apuntados para el debate posterior. Y ahora es el turno del señor Víctor Renes, que es director del Servicio de Estudios de Cáritas española.

Presentar a Cáritas ante este auditorio probablemente es del todo innecesario, porque es una de las grandes instituciones que trabaja desde hace ya mucho tiempo en el campo social en un sentido general, pero con una voluntad también de denuncia, de compromiso y de sensibilización y, probablemente el trabajo o el diálogo con las distintas instituciones de los defensores del pueblo, los ombudsmen, es enormemente continuada. Como sabéis, y con esto acabo esta presentación, Cáritas desarrolla actividades dirigidas a la asistencia pero también a la rehabilitación o a la inserción social de las personas que son víctimas de la pobreza y la exclusión social y también desarrolla actividades encaminadas de una forma muy nítida a la denuncia de las causas y de las injusticias que generan esa situación. Víctor Renes, cuando quieras, tienes quince minutos. Gracias.

### **Víctor Renes, Director del Servicio de Estudios de Cáritas Española**

Deseo comenzar expresando el agradecimiento por su invitación a este Foro, por su sinceridad en la búsqueda y el interés en el diálogo. Por ello estoy doblemente agradecido. Por la oportunidad de plantear preocupaciones sobre temas que consideramos de importancia de presente y de futuro; y por la oportunidad de escuchar a una Institución que realiza su función desde la cercanía a los ciudadanos.

Mi reflexión está enmarcada en el ámbito en el que actúa la Organización en la que trabajo. A pesar de ello debo decir que se trata de una reflexión personal, aunque soy consciente de que eso no significa que haya podido desprenderme de mis vínculos institucionales, ni lo pretendo. Sin embargo, lo que diré, al menos en su formulación concreta, es una aportación de mi responsabilidad.

Antes de entrar ya en contenido, una última precisión. Considero que los fenómenos sociales y las situaciones a las que me voy a referir son conocidos. Los informes y los trabajos de las Defensorías, su rigor y calidad, así lo indican. Por ello, aparte de algunas imprescindibles referencias, mi intención no está tanto en detenerme en la descripción de los mismos, cuanto en dirigirme a la comprensión de tales situaciones, lo que significan, lo que plantean, o el significado que debemos desvelar.

## 1. Derechos menos respetados

Dentro del tiempo que dispongo enunciaré diversos aspectos y, en primer lugar, comienzo por el tema sugerido en las indicaciones acerca de los “derechos menos respetados”.

Lo primero que quiero señalar es la difusa relación que se hace a la protección, la integración, y la participación social cuando se trata de los derechos sociales; es decir, al tratar de derechos sociales no se entiende que estemos tratando de esos aspectos, y no están catalogados como tales derechos. Ahora bien, son asuntos de la máxima trascendencia. Pondré un ejemplo: cuando se describe la situación del empleo puede ser que se esté tratando de lo contractualmente legal, o de otros aspectos semejantes, pero no es habitual que lo que se destaca como más importante sea el déficit social que tenemos (desempleo, precariedad, siniestralidad, bajos salarios, ..). O sea, puede ser que se esté respetando el contrato, pero no el derecho a la protección y a la integración y participación social como algo a lo que el empleo debe contribuir de forma insustituible y que sin él no se hará efectivo.

Y cuando tratamos de vivienda, o de educación, o de salud, especialmente grave en el caso de la salud mental, podemos estar perdiendo la referencia a los derechos cuando sólo describimos los servicios del bienestar que tenemos, pues derechos y servicios no es lo mismo. Reducidos los derechos a los servicios del bienestar, no se contempla la relación que existe entre esos servicios y el amplio sector poblacional que no dispone de los mismos, y no se contempla que eso es un déficit en los derechos sociales. Se suele contemplar esta cuestión como una cuestión económica o, a lo sumo, política.

Tampoco se contempla que la forma en que se pueda acceder a estos servicios pueda ser causa que impida su ejercicio. Es decir, cuando tratamos de estos derechos y de los servicios necesarios para su ejercicio, es imprescindible tratar de protección, integración y participación.

En este sentido creo que debemos contemplar los derechos sociales básicos: empleo, ingresos mínimos, educación, vivienda y salud, no sólo desde “la escasez” que significa que no todos los ciudadanos puedan ejercerlos, sino también desde el “significado”; o sea, que son derechos: a “garantizar”, asegurando el acceso; a hacerlos “accesibles”, de acuerdo con las condiciones de los ciudadanos; a “participar” en ellos, como ejercicio responsable de ciudadanía en un marco de derechos y deberes. Por ello, protección, integración, participación, y en consecuencia, garantía, accesibilidad, ciudadanía, pueden constituir criterios de evaluación de las Defensorías en sus informes, reclamaciones, peticiones, etc.

Una cuestión implicada en el debate acerca de los derechos sociales que destaco entre otras muchas que podría haber elegido, y que creo que es recurrente en este campo, es la que hace referencia a la denominada crisis del estado del bienestar. Tiene diversos aspectos. Tiene diversas expresiones y manifestaciones. Pero yo me voy a hacer solamente alguna pregunta: ¿crisis de qué? Y pregunto “de qué” porque es voz común que hemos asistido a gran crecimiento, que nos hemos desarrollado y disponemos de medios, de servicios, de tecnología, etc. Así pues, no parece que la crisis sea de recursos o de medios. Está constatado que jamás ha habido la riqueza como ahora hay. ¿Cuál es, pues, la crisis y dónde está? ¿No será que la crisis puede estar en que no parecemos dispuestos a que todo el mundo, todos los hombres y mujeres, tengan, tengamos acceso a lo que debiéramos considerar requisitos básicos para todo ser humano? En ese caso, la crisis, si la hay, será de otro tipo.

Por ello el déficit en los derechos sociales plantea una cuestión ineludible a las sociedades, a saber: ¿la forma de distribución genera seguridad? Seguridad a sus ciudadanos, seguridad a sus ciudades, seguridad a las sociedades, seguridad a toda la sociedad. Y seguridad en todos los ámbitos de la vida, o sea, ante las agresiones y violencias sí, pero también ante los riesgos de no disponer de los bienes básicos para un desarrollo integral. Me doy cuenta de que esto plantea una cuestión que no sólo no está de moda sino que, por decirlo en un lenguaje muy poco técnico, es “demodé”; o sea, estoy planteando la cuestión de los impuestos. Pero, ¿cómo hacer frente a lo que es prioritario, es decir, las garantías y la accesibilidad para la protección, la integración y la participación, si no “invertimos”? Éste es el tema, a saber: que hemos considerado los derechos como “gasto”; lógicamente irán a menos.

## 2. Colectivos especialmente desatendidos

El segundo punto, siguiendo su guía, hace referencia a colectivos especialmente desatendidos. Desearía referirme a tres cuestiones entre la amplia

gama que se puede desarrollar, para luego indicar brevemente unas preguntas sobre su repercusión social. Haré una sencilla enunciación de algunos puntos porque creo que debo centrarme al final en un aspecto de la petición que nos han hecho.

En primer lugar: la pobreza y sus dimensiones. Brevemente diré lo siguiente: esto ya es algo que no está como quizá en otros años en discusión. Abrimos la página del INEM y tenemos los datos. Por lo tanto, constatamos que hay en torno a un 19,5 % y un 20 % de la población española que, según los datos formales y oficiales y siguiendo criterios de Eurostat (la Oficina de Estadística de la Unión Europea), están bajo el umbral de riesgo de pobreza, en situación de vulnerabilidad, en situación de pobreza.

Creemos poder afirmar con rigor que ese casi 20% de población bajo umbral de pobreza comprende el amplio grupo de ciudadanos/as que confirma el déficit que afecta al ejercicio de los derechos sociales. Ese grupo expresa claramente el déficit en el ejercicio de los derechos sociales menos consolidados. Pero en segundo lugar es necesario precisar que no todas las situaciones de pobreza son de extrema necesidad, o de pobreza severa o de pobreza grave, por utilizar diversos nombres. En esta situación se encuentra entre el 3% y el 4% de la población.

Si me permiten decir ustedes, estamos hablando, para decirlo en números redondos, no más allá de un millón y medio de ciudadanos y ciudadanas españoles. Ahora bien, y precisamente por este bajo porcentaje, esto nos pone encima de la mesa, a mi modo de ver, dos cosas: en primer lugar, hoy el riesgo de vulnerabilidad, todo ese otro porcentaje del 16% de población que no está en situación de pobreza severa, significa que tiene un riesgo que puede ir a peor porque la pobreza severa no está erradicada. Y en segundo lugar, y más importante, como signo más grave, pone encima de la mesa que somos una sociedad que acepta vivir con un déficit social como lo es el de la pobreza severa. Lo que es todo un revelador de un modelo social, porque, claramente, un millón y medio de ciudadanos es perfectamente abordable y se puede eliminar. Luego somos responsables de que siga existiendo.

En segundo lugar, si nos atenemos al rostro, al perfil de la pobreza, diré en estricto telegrama y pidiéndoles disculpas por ello, lo siguiente (señalaré seis notas fundamentales):

Una primera: a mí me parece que lo más preocupante del perfil de la pobreza es que se ha enquistado en las propias entrañas de la sociedad una relación perniciosa, que es la relación entre actividad y pobreza; empleo y pobreza. Miren ustedes, según datos de Eurostat, según datos de la EPA

española, según datos de informes que hemos hecho muchas instituciones, al menos el 11% de las personas contratadas (contrato legal), están bajo el umbral de riesgo de pobreza. La UE los llama “trabajadores pobres”. Convendría añadir que esto se confirma con otros estudios que diagnostican tres millones de trabajadores precarios; o sea, que no sólo son temporales, sino que tienen bajos salarios, baja cualificación, condiciones físicas y ambientales laborales bajas, y precariedad en el mantenimiento de su puesto de trabajo. No quiero detenerme más, pero esto plantea que la relación pobreza – empleo y trabajo no sólo no es inversa, -a más empleo menos pobreza-, sino que en determinadas condiciones es lineal. Al menos encontramos esta situación junto con otros aspectos que hacen referencia a la trampa de la precariedad.

Segundo aspecto: este tipo de condiciones tiene efectos en varias dimensiones. Así en las posibilidades de acceso a vivienda, o mantenimiento de la misma, o emancipación de los jóvenes, o seguridad en el proyecto de vida, o efectos en la salud mental, etc. Pero, además, tiene una gran incidencia cuando afecta a determinados tipos de familia, especialmente cuando hay menores; en concreto, familias numerosas (más de tres hijos) y familias monoparentales con menores a su cargo. Y en esto quiero recordar que los datos son contundentes. Si se trata de una familia que tiene más de tres hijos, familia numerosa, o se trata de una familia monoparental que tiene menores a su cargo, al menos duplican el porcentaje de las que están bajo el umbral de pobreza. Por lo tanto, tener menores a su cargo aumenta el riesgo de pobreza. Hay que tener en cuenta que se trata de familias en situación activa, o al menos potencialmente activa. Y este tipo de familias tienen un nivel de pobreza que duplica el de la media de la población. Además, hay que añadir que la presencia de menores en las familias es un riesgo añadido si consideramos que los hogares que tienen menores están en niveles de renta inferiores a los que no los tienen.

Tercer aspecto: esto mismo me pone en la puerta de un rasgo especialmente preocupante pues, en coherencia con todo ello, se ha consolidado un rostro de la pobreza con rasgos muy señalados en relación a la edad, principalmente la edad joven, o lo que se suele denominar la “juvenilización” de la pobreza. Al menos uno de cada cuatro menores en España vive en hogares que se encuentran bajo el umbral de la pobreza. Se trata de la “pobreza infantil” que no es sino la manifestación de la pobreza de sus hogares, pero cuyos efectos van más allá de sus propios hogares y es la causa principal de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Y entre las muchas consideraciones que quisiera hacer sobre este tema, solamente haré dos y muy rápidamente. La primera: éste no es un fenómeno que se

pueda comprender aislado de sus propios contextos (familia, escuela, barrio) sino que retroalimenta de forma especial no sólo el fracaso escolar, sino también la segregación espacial de la pobreza, la transcripción espacial de la pobreza. La segunda: no es un fenómeno que se pueda abordar unilinealmente; o sea, haciendo y aumentando transferencias monetarias a las familias, o creando y aumentando servicios multidimensionales a estos hogares. No es ahora cuestión de tratar el tema, pero ya les adelanto que lo unidimensional en política y en acción social no sólo fracasa, sino que se revierte en causa del fracaso de las actuaciones.

Cuarto aspecto: un rasgo que hace referencia a la edad en el otro extremo generacional, y es la pobreza de la *“mucha edad”*. A partir del año 2000 detectamos que los indicadores de umbral de pobreza en el colectivo de personas mayores de 65 años no descienden, pues se ha estancado en el 30% de este grupo. Tema realmente preocupante porque me hace plantear la siguiente pregunta, y ustedes perdonen porque suena un poco demagógica: ¿están pobres porque tienen unas prestaciones pobres o tienen unas prestaciones pobres porque son pobres? Es ineludible la pregunta, ya que a partir de 65 años, salvo muy raras excepciones, su nivel de ingresos y, en este sentido, el umbral de pobreza está unido al nivel de las prestaciones. En esta edad sólo se está bajo el umbral de la pobreza, cuando las prestaciones para este grupo lo están. (Lo que permite una lectura inversa: cuando las prestaciones están bajo el umbral de la pobreza, sitúan en ese mismo lugar a sus perceptores).

Cierto que aquí hay otros aspectos importantes, porque no es únicamente la situación de ingresos. Especialmente en ese grupo su situación tiene que ver con dos aspectos, como son las enfermedades y la soledad. Aún se debería añadir un tercero, y es que se trata en mayor medida de mujeres, que tienen menor nivel de protección y llegan a mayor edad. Esto plantea el tema de la ley de dependencia en la cual no me quiero entretener ahora, pero que realmente nos preocupa por dos razones: una, deberemos evaluar cómo van a quedar protegidas estas situaciones, pues hay varias cuestiones que influirán en ellas y que hoy aún no sabemos sus efectos, pues depende de cómo se realicen: baremos, copago, efectos en las condiciones de la prestación en el hogar, desarrollo de un ámbito nuevo de protección social sin que esté articulado como sistema específico con el sanitario (un sistema socio-sanitario) que hoy aún no sabemos y que deja muchas dudas para la garantía de servicios, etc.. Y segunda: tenemos una gran inquietud sobre cómo se van a hacer frente a las situaciones de dependencia que afectan a personas y grupos excluidos, pues si bien exclusión y dependencia no son sinónimos, eso no puede significar

el olvido de quien, estando en situación de exclusión, sea también dependiente. No sea que por no ser sinónimos olvidemos que éstos serán ciertamente los que peor acaben estando. Ahí tendremos mucho que hacer. Y hoy no lo vemos en la agenda, ni tampoco los ajustes que eso va a pedir en el programa de atención individual dadas las dificultades que la propia situación de exclusión plantea. Ambas dos notas, parece evidente, deberían ser objeto de atento seguimiento.

Quinto aspecto: el siguiente rasgo casi ya lo enuncié, y es que la pobreza tiene un mayor perfil de género: la feminización de la pobreza. No me refiero sólo a esas familias monoparentales, el 80 % de las cuales están encabezadas por mujeres, y que están bajo el umbral de la pobreza en un porcentaje superior a la media de la población. Hablamos también de la precariedad en el empleo en el que la mujer lo está en mucho mayor grado. Y de esas personas mayores de 65 años que son en mayor número mujeres con un menor nivel de protección. De esas situaciones sí, pero también podríamos referirnos a otros aspectos como son los referidos a la discriminación en salarios, la diferencia porcentual de ocupación entre hombres y mujeres y, por supuesto, situaciones de violencia de género. Por tanto, cuando hablamos de “feminización de la pobreza” nos estamos refiriendo a una dimensión cada vez más transversal.

Por último, un sexto aspecto, y no pudiendo ir más allá en la descripción de la multiforme cara de la pobreza, quiero señalar un último rasgo en el perfil de la pobreza, aunque aún sería necesario detenernos en lo que significan grupos como p.e. los sin techo, especialmente necesitados de un Plan estatal de actuación que coordine los recursos y las actuaciones de las distintas Administraciones; y otras situaciones como la droga, o la cárcel, o el tráfico de mujeres, o la prostitución. Pero me parece especialmente necesario señalar que la multiforme cara de la pobreza en los países ricos tiene manifestaciones de tercer mundo en el primer mundo, que es lo que solemos denominar cuarto mundo. Por tanto, se trata de entender la realidad y el significado de la pobreza y la exclusión teniendo en cuenta el contexto de las dinámicas y condicionamientos no sólo de la situación de la sociedad en que se producen, sino de lo que hoy denominamos la globalización. Sirva para ello señalar de forma indicativa la interconexión e interdependencia de la pobreza en el tercer mundo que se hace presente en el primer mundo a través de sus efectos y consecuencias (inmigración, tráfico de personas, prostitución, cárcel, etc.). Y asumir que esto se está convirtiendo en uno de los problemas y cuestionamientos más importantes del desarrollo social, pues las relaciones entre estos efectos en el primer mundo con los fenómenos de pobreza mundial son expresión y tienen su fundamento en

los propios modelos de las sociedades con altos índices de crecimiento económico.

En tercer lugar, quisiera señalar dos aspectos referidos al tema de la discriminación y de la trascripción espacial de la pobreza.

El primero tiene que ver con el tema de la discriminación. Si históricamente ha sido un tema que, en este ámbito de los colectivos más desatendidos se unía al tema gitano, y no digo que esté resuelto, en este momento está mucho más focalizado al tema de la inmigración. Como en este Foro tiene espacio propio, no me detendré en su exposición. Por ello sólo me referiré a un aspecto que considero fundamental, relacionado con la reflexión sobre la “crisis del estado del bienestar”. A lo ya enunciado a ese respecto quiero añadir una cuestión: para los ciudadanos, o sea, para los que realmente deberíamos ser actores de unas decisiones que den vía a las garantías y al acceso a la protección, a la integración, a la ciudadanía, hay una cuestión básica que demasiadas veces me parece percibir que no es suficientemente considerada e, incluso, a veces parece “sutilmente tolerada”; dicho en lenguaje muy coloquial, se trata del imaginario colectivo que sentencia que “siempre se llevan las viviendas, las becas de comedor, las guarderías, es decir, los servicios del bienestar, los de siempre”. Y con ello se están refiriendo cada vez más a inmigrantes y, por supuesto, no han desaparecido los gitanos y otros.

Para mí, las bases del racismo y la xenofobia, al menos como fenómeno social, y no tanto como reacción individual, tienen su caldo de cultivo en este ‘cultivo’ de la crisis del bienestar. Y cuando digo las bases no estoy diciendo que sean sus únicas dimensiones. Si “los diferentes” son los que se apropian de esos servicios del bienestar escasos, quedan señalados como causantes de que “los de aquí” no dispongan de los mismos. ¿Y no somos capaces de salir al paso de que si no llegan a todos las garantías de acceso a esos servicios, es porque no tienen la prioridad que debieran tener, no porque haya nuevos grupos necesitados de ellos? O sea, lo que la inmigración, y cualquiera otra de las situaciones discriminadas, excluidas, marginadas, ponen en claro, es que son el detonante, no la causa del déficit de servicios. Es cierto que las garantías de acceso a esos servicios no llegan al conjunto social, pero no son los que causan la crisis.

El segundo, la trascripción espacial de la pobreza. O sea, las personas y los hogares en situación o riesgo de exclusión viven en espacios sociales que son a su vez causa y efecto de sus condiciones de exclusión. La segregación del espacio supone que las poblaciones vulnerables ocupan los lugares más desfavorecidos del territorio, allí donde se agolpan los déficits y carencias más graves desde el punto de vista de acceso a los recursos y servicios básicos.



cos que aseguran la integración socio – cultural, laboral y residencial, reproduciendo sus condiciones de vulnerabilidad y exclusión social y sometiendo a estos espacios sociales a un proceso de guetización y estigmatización por parte del resto de la ciudadanía, que contribuye a su aislamiento físico y simbólico y al reforzamiento de los factores de desigualdad de acceso a bienes y servicios. O sea, la pobreza y la exclusión social no sólo tiene rostro (del que los colectivos y grupos son su mejor expresión), sino que también tiene una expresión o expresiones espacio-temporales; es decir, se produce una relación de retroalimentación entre carencias de la población y carencias de los hábitats.

Por tanto, “el hábitat, la vivienda y el barrio son factores determinantes de inserción social”; o sea, sus condiciones son dinámicas, por lo que ‘dan de sí’ lo que portan. No es sólo que las áreas de pobreza re-producen pobreza; “sino que es en ellas donde la pobreza aumenta, se reproduce, se hace irreversible y constituye un problema a largo plazo”. Definitivamente, hay que re-conceptualizar el “territorio como espacio social”. No se trata de considerar a los barrios con mayores niveles de pobreza y a sus propios habitantes, a todos ellos, como pobres, y/o excluidos, y/o marginados. Esta es una manera ‘de ver’ la pobreza, que la reduce a la dimensión individual y que, por ello, no capta lo que estos barrios, y las pobrezas en y de los mismos, significan como ‘fenómeno social’. De esta forma se acaba fabricando la imagen de estos barrios como guetos, y esto imposibilita actuar con ellos mismos para poder hacer frente a su situación, y se cierra el círculo, pues su propia situación acaba siendo su mayor pobreza, el no contar para nada y, menos aún, para poder hacer frente a sus propias problemáticas.

Hay que ponerse en la óptica contraria. Ver el entramado social que se forma en los barrios, y que combina la pobreza como ‘situación’ (sus características) y las características de los barrios como “lugares sociales” atravesados por procesos estructurales, de modo que fraguan en el espacio un conglomerado de relaciones sociales que re-actúan sobre sí mismos y estructuran sus posibilidades. De modo que sus potencialidades siguen en ellos, siendo elementos imprescindibles para hacer frente a sus situaciones. Eso sí, siempre y cuando se actúe desde el barrio como “lugar social”, y no como simple espacio físico, antes de que los procesos de exclusión no les marginalice tan plenamente que degrade y aun destruya sus potencialidades.

A mí me parece realmente significativo cuando hay manifestaciones en ciudades, pueblos, territorios concretos que se fundamentan en el rechazo a los diferentes olvidando y se argumentan en una diversa batería de situaciones que ciertamente pueden ser reales, pero que olvidan toda la base

que ha podido cultivar esa situación. A mí me parece especialmente preocupante, porque retroalimenta otros aspectos de crisis del estado del bienestar, retroalimenta aspectos de xenofobia, de racismo, etc.

En tercer lugar, y como punto final a este recorrido por los derechos menos respetados y por los colectivos especialmente desatendidos, se ha ido poniendo encima de la mesa que todo ello plantea una cuestión de justicia y de cohesión social. Y esto porque no se trata sólo de retos que plantean actuaciones exclusivamente centradas en ellos, sino que lo que están revelando es algo que supera su barrera y se introduce como pregunta para la sociedad en cuanto tal. Si como dice el Consejo Económico y Social de la hoy U.E.<sup>1</sup> la pobreza en nuestras sociedades es un sufrimiento y una injusticia que, incluso, pone en cuestión la democracia, la pobreza toma el rango de ser un revelador del ejercicio de los derechos, y un barómetro de la cohesión social. Será imprescindible modificar cuestiones no sólo formales y de actuación centrada en los efectos. Las manifestaciones de agresividad social que suponen zonas en que la sociedad “normal” no se atreve a entrar, o los conflictos entre grupos diversos, en barrios determinados, son “señaladores”, como indicadores de un malestar social. Hay que tomarse en serio estas situaciones y sus señales para no ser una sociedad sin cohesión social.

Si, por otra parte, en el déficit de servicios del bienestar y de las garantías de acceso a los derechos sociales, está el caldo de cultivo del rechazo, está el abono de la agresividad, y de la violencia social, eso está demostrando un viejo aserto: la justicia es el nombre de la paz; o, al menos, un pilar fundamental de la paz. Así pues, resulta que hemos estado hablando de justicia. Y los derechos sociales son un buen barómetro. Hay que resolver su ejercicio para no ser una sociedad injusta.

### **3. ¿A qué pueden contribuir las Defensorías ante este vasto ámbito de actuación política y social?**

Estamos en tiempo de descuento y por tanto me saltaré un montón de cosas para enunciar; sólo algunos puntos que yo quería plantear a la defensoría, a las defensorías.

---

<sup>1</sup> “Nadie puede, a priori, ser considerado responsable de su pobreza. La pobreza es un sufrimiento y una injusticia tal que ninguna de sus víctimas podría desearla para sí”. “Dictamen sobre la pobreza”, del Comité Económico y Social de la CEE, adoptado en su 268 sesión plenaria del 12 de Junio de 1989, y publicado en el Diario oficial de las Comunidades Europeas el 28 de Agosto del mismo año.

Pienso que debe darse continuidad al gran trabajo realizado por sus informes sobre problemáticas relacionadas con la exclusión, algunos de cuyos perfiles más destacados he comentado sin ánimo de exhaustividad. Es importante que las Defensorías continúen situando en primera línea de su agenda estas cuestiones. A partir de ahí quisiera decirles algunos aspectos

Primero: políticas de inclusión social, políticas urbanas y de vivienda, y políticas de empleo son, a mi modo de entender prioridades en la construcción de una sociedad cohesionada y justa. Por lo que habría que proponer, quizá incluso exigir, que estas actuaciones formen “Planes integrados de actuación”, especialmente a nivel municipal, con soporte de las Administraciones de nivel superior. Su olvido puede ser la constitución de guetos que cultiva la agresividad, incluso la explosión social.

Segundo: nos queda por trazar el camino en el refuerzo de las Políticas de Inclusión. El abordaje de Políticas de Inclusión requerirá aquí el refuerzo de tres grandes líneas: recursos de acogida y residenciales adecuados, políticas de garantía de rentas asociadas a políticas de activación, por último una red de dispositivos de acogida para situaciones crónicas y de mínima exigencia. En este sentido considero que se hace preciso un nuevo impulso en torno a la Inclusión social. Protección e Integración son dos derechos, y uno no puede ser a costa del otro, es decir, uno no se puede afirmar sin el otro.

Hoy en día esto no está consolidado, más aún, debido a que la UE está llamando la atención sobre la inclusión activa, hay quien quiere deducir que eso significa que, en vez de proteger, “hay que obligar a trabajar”. En este sentido es imprescindible constituir un sistema de protección de garantía de ingresos, sin las lagunas y grandes huecos hoy existentes, a la vez que se realiza una política de accesibilidad del empleo a los sectores excluidos. Sobre este particular quisiera llamarles la atención en lo siguiente: ¿no podríamos llegar sobre este tema de la política de inclusión a un gran pacto de estado igual que se puede llegar en la sanidad o en la educación? Creo que es lógico, incluso el último Plan de Inclusión social así lo recogió, que exista un debate en el Parlamento a este respecto. Me gustaría saber la lista de los Parlamentos que lo han hecho, y me gustaría poder asistir también al debate en el Parlamento del Estado sobre este debate. De lo contrario, vamos, y perdonen que sea un poco tosco en las expresiones, a estar en el permanente debate de si es mi competencia o no como Comunidad o como Estado, cuando realmente necesita un Pacto de Estado. Éste ha de ser uno de los ámbitos de contribución de las Defensorías, ayudar a poner luz a un reto ambicioso y complicado de las políticas públicas que afectan al fenómeno de la exclusión. Es necesario que formen parte de la primera página de la Agenda Política.

Tercero: creo que es imprescindible una legislación que dé garantía a los derechos sociales si los servicios sociales deben ser el cuarto pilar del estado del bienestar. Tal vez el mayor avance protector del sistema de servicios sociales ha estado en el abordaje de situaciones de vulnerabilidad social. Sin embargo ha de producirse un impulso encaminado a afrontar las condiciones de exclusión social. Y, en este sentido, aún será necesario impulsar el desarrollo del sistema de servicios sociales como derecho ciudadano. ¿No será necesario dar un fuerte impulso a una legislación de garantía de los derechos sociales, como está garantizada la educación y la sanidad? En este marco será posible estructurar un sistema de Servicios Sociales como pilar del Estado del Bienestar.

Cuarto: en este mismo horizonte considero que las Defensorías tienen un importante papel como observadoras en la aplicación de la Ley de Dependencia, como ya he señalado anteriormente. A lo que ahora deseo añadir que, además, se deberá observar que el nuevo gasto social preciso para atender la dependencia no sea hecho a costa de la reducción de otros gastos sociales necesarios para la atención a colectivos de mayor vulnerabilidad social.

Quinto: la defensa de los derechos sociales abordada como forma de sociedad cohesionada necesita una activa dedicación, y un activo un proceso de creación de conciencia y cultura ciudadana. Es necesario que se vaya comprendiendo cómo todo ello está en relación con la defensa de la democracia. Generar esta cultura es importante.

Sexto: la defensa de las garantías de los derechos es una de las que más ocupa la tarea de las Defensorías. Me pregunto si es posible incidir en el rol de los poderes públicos en este campo de forma proactiva, reclamando su rol como se ha expuesto anteriormente, entendiendo que la atención a los ciudadanos que demandan amparo no agota la función de las Defensorías.

Séptimo: un ámbito que me preocupa en especial es la falta de cultura, y de conciencia de su necesidad traducida en iniciativas reales, sobre la interculturalidad a la que nuestra sociedad está llamada. Pero también, a cómo hacer frente a la generación del estereotipo de que, en especial los inmigrantes, están “ocupando” nuestros servicios de bienestar. Habría que renombrar muchas realidades, y la crisis del bienestar producido por ellos será una muy importante para poder hacer frente a la cultura excluyente, hasta el racismo y la xenofobia.

Octavo: ¿en qué medida las Defensorías pueden ser “espacios de encuentro”? Se trataría de promover espacios de trabajo conjunto y de encuentro

con los actores presentes ante los distintos problemas. Se trataría de poner al servicio de la ciudadanía la capacidad de mediación de las Defensorías, siempre desde el reconocimiento de su identidad y del marco jurídico que regula su existir. Me refiero a iniciativas del tipo de comisiones de trabajo conjuntas, procesos de análisis, etc., con otros actores sociales implicados en diversas problemáticas. Me refiero a iniciativas de tipo de comisión de trabajo conjunto, procesos de análisis o las manifestaciones institucionales a las que pueda s alcanzado, de lo cual yo no sé puesto que no soy jurista. Y creo que ahí deben participar los diversos actores sociales. En este sentido creo que las defensorías no trabajarían sólo por el interés general, y éste reducido a los grupos que tenemos alguna capacidad de presionar, sino que trabajarían por aquella frase que en su tiempo decíamos, y que luego no fue bien entendida pero que pienso que vamos a tener que recuperar, que es el bien común, que es aquel en el que todos los ciudadanos tienen presencia, para lo cual hay que situarse desde los que apenas son reconocidos como activos de la sociedad y están excluidos.

Reitero mi agradecimiento por su invitación a este foro. Es una iniciativa insuficientemente conocida para mí, pero que valoro de forma especialmente importante en una sociedad en la que “los espacios de encuentro” nos son tan necesarios. Muchas gracias.

Muchas gracias.

### **Moderador: Jordi Sánchez**

Muchas gracias también por el esfuerzo de concretar en estos quince minutos, insuficientes a toda luz para desarrollar una exposición con la voluntad tanto de descripción como de haber tratado sobre temas de pobreza o exclusión.

Y ahora es el turno para el señor Antonio Buel, él es coordinador general de Cruz Roja Española desde el año 1994. Si decía antes que Cáritas tenía una presentación innecesaria, lo mismo digo para Cruz Roja, con lo cual tampoco voy a presentar con detalle esta institución de todos conocida. Sólo remarcar que es una institución que desarrolla su trabajo en ámbitos mucho más amplios de los que fueron sus orígenes a mediados del siglo XIX y que hoy tiene un campo de desarrollo reconocido e imprescindible en la intervención social, en la intervención sanitaria, en aspectos que tienen que ver con las emergencias, pero también en temas de cooperación internacional, y más recientemente en el ámbito del medio ambiente. Sin más, cuando quiera, señor Antonio Buel.

**Antoni Bruel, Coordinador General de Cruz Roja Española**

Muchas gracias y buenas tardes.

En primer lugar, quiero transmitirles mi agradecimiento y el de la Institución que represento, Cruz Roja Española, por haber sido invitado a participar en este acto.

Como ustedes saben, somos una organización conocida por su acción en favor de los vulnerables, acción que siempre tiene un fundamento y una base, aspectos de los que me gustaría hablar, hoy aquí, por su relación con el tema del debate.

Nosotros entendemos que la actuación social o humanitaria esta basada en cuatro pilares fundamentales.

El primer pilar es promover la norma, promover la protección y generar esa protección. La Cruz Roja nació precisamente con la firma del Primer Convenio de Ginebra. Somos por lo tanto una organización convencida de que sin la norma no puede haber objetividad en su aplicación, por lo tanto es algo imprescindible y fundamental.

La generación de esa norma implica gestionar una difusión de principios y valores basados en los marcos internacionales, en los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Hay una segunda parte fundamental muy asociada al trabajo que hacemos las organizaciones y que denominamos la protección. La protección, solamente por el hecho de existir o de ejercerla, provoca una posibilidad de atención a las personas vulnerables o a la víctimas. La protección es, por lo tanto, el primer aliado del derecho y además el derecho la sostiene y protege, aunque muchas veces la olvidamos y no la ejercemos en nuestra actividad cotidiana.

Un tercer pilar inevitable es la asistencia, podemos generar protección, podemos difundir la norma, podemos plantearnos la protección, pero después existe la asistencia. La asistencia pretende salvaguardar la vida humana, salvaguardar la dignidad, promover que las personas puedan entrar en un proceso distinto después de la asistencia.

Tenemos que generar la protección de las personas mayores, de las personas dependientes, tenemos que generar la asistencia y después esto nos lleva a lo que nosotros denominamos “ficción legal”.

Creemos que una vez que hemos llegado a la asistencia nuestro trabajo ha concluido y que ya hemos cumplido con los ciudadanos. La asistencia, sin embargo, deja o suspende un montón de cosas que tienen que venir asociadas y ser posteriores o anteriores a la asistencia o lo que nosotros podemos denominar servicios a la comunidad.

Estos servicios pretenden desarrollar la autonomía personal; atendemos a una persona mayor o dependiente para que pueda mantener su autonomía personal y para que además, esa autonomía personal le permita reducir su vulnerabilidad. La asistencia no cambia el sentimiento que uno tiene interiormente. La autonomía o el proceso de autonomía personal sí puede generarlo o cambiarlo.

Utilizamos dos conceptos distintos: víctimas y vulnerables. El concepto víctimas está asociado a los desastres naturales y a los conflictos armados, pero nos negamos a usarlo solamente en ese ámbito, porque creemos que la víctima es la persona que ha sufrido una situación aguda. Denominamos con mayor facilidad vulnerables a las personas que están sujetas a situaciones que sobrevienen o que cambian su situación vital, es decir, una persona que hoy no es vulnerable, mañana pierde su trabajo y pasa a serlo.

En otros casos, la vulnerabilidad puede perdurar por haberse producido procesos que la cronifican, ya sean por evolución de una dependencia, enfermedad o por dificultad de superar las circunstancias que la han producido.

Por lo tanto, tenemos dos aspectos muy importantes: hay que promover la dignidad humana y protegerla al mismo tiempo, a la vez que fortalecer la autonomía personal o generarla en el caso de que sea necesario.

Facilitar el acceso al derecho de las personas se corresponde con los dos aspectos anteriormente citados. Cuando llegamos al desarrollo personal o autonomía personal estamos hablando de una sociedad donde los colectivos son invisibles. En nuestra sociedad los vulnerables visibles representan un porcentaje muy pequeño y los vulnerables invisibles son la gran mayoría.

Nuestro comportamiento y nuestra manera de vivir hacen que cada vez más construyamos una sociedad donde las víctimas y los vulnerables son menos perceptibles.

El desarrollo normativo o su difusión nunca son suficientes. El desarrollo normativo no es sólo una ley, sino que abarca también el proceso que emplea un trabajador social en su gestión diaria o el sistema de calidad que utiliza para prestar una atención. Creo que ustedes tienen un papel sustancial en este aspecto.

Estamos en un momento en el que lo importante no son las normas sino los procesos que permiten que se ejecuten. Tenemos ante nosotros el reto de dilucidar cuál es la sociedad percibida y cuál la sociedad real y no nos podemos permitir el lujo de decir que la percibida es la real.

Debemos romper el espejismo entre lo que es la cobertura de las necesidades, pues la cobertura de un servicio no quiere decir que las necesidades humanas estén resueltas. La norma en este momento puede enmascarar los riesgos. Nos sentimos cada vez más ajenos al riesgo por el espejismo normativo. La norma hace percibir que el riesgo es menor.

En ocasiones confundimos lo que es sociedad civil y comunidad. La sociedad civil es la comunidad organizada. En los últimos años hemos metido en un mismo paquete a la sociedad civil como si fuera todo el mundo. Sólo la comunidad organizada constituye la sociedad civil.

Nosotros intentamos organizar a las personas para que ayuden a otras o para que cooperen con otras.

Muchas gracias.

### **Moderador: Jordi Sánchez**

Muchas gracias, Antoni. La disciplina hace inútil mi presencia, con lo cual me lo estáis poniendo muy fácil.

Para cerrar este primer turno está la decana del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, la señora Silvia Giménez-Salinas. Un Colegio de Abogados, y en el caso de Barcelona con una larga tradición desde el año 1833, es una institución que desarrolla su trabajo en múltiples frentes, pero también hay uno especialmente, o hay un par de ellos, que afectan de lleno en lo que es el centro de estas mesas redondas.

Uno es el servicio de orientación jurídica y el trabajo que desde el Colegio se hace de manera concertada con el Gobierno en este caso, o las administraciones, en este caso el Gobierno catalán y el Departamento de Justicia de la Generalitat, con el objetivo de orientar a los ciudadanos y facilitarles el ejercicio de los derechos que les asisten.

El otro es la especificidad de la prestación de asistencia letrada mediante el funcionamiento del turno de oficio, que es un aspecto recurrentemente polémico tanto en la profesión como en la sociedad, pero que es un aspecto fundamental para la atención letrada a los detenidos y que muchas veces



es motivo, con seguridad, de relación y de trabajo de las distintas defensorías. Sin más cuando quieras, toma la palabra. Gracias.

### **Sílvia Giménez-Salinas, Decana del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona**

*Moltes gràcies i bona tarda.*

En primer lugar, deseo agradecer especialmente al Síndic que me convocara a formar parte de esta mesa redonda habida cuenta que ello no es habitual, dado que cuando se alude a “entidades sociales” no suele incluirse en el listado al “Colegio de Abogados”, producto de la concepción popular tendente a asociar Colegio Oficial con Institución que representa intereses de carácter corporativista, extremo que no obedece a la realidad.

Una institución como el Colegio de Abogados es sin duda una corporación que aglutina a los profesionales de la abogacía, si bien sus funciones no finalizan en torno a la protección de los intereses del colectivo, sino que, como institución cuya finalidad persigue la defensa de los derechos y libertades, o dicho de otro modo, la defensa de la justicia, se fija igualmente objetivos respecto a la ciudadanía, los derechos y libertades de la cual son objeto de protección.

De hecho el Síndic, al extender su invitación a nuestra Corporación, así lo ha entendido reiterándole por ello mi agradecimiento en nombre del colectivo al que represento como Decana.

A lo largo de mi exposición me interesaría plantearles unas reflexiones importantes desde el ámbito de la abogacía y de la justicia.

Si me lo permiten, en primer lugar, pasaré a facilitarles una breve información que consta en la memoria del Colegio de Abogados respecto a los dos temas fundamentales que se han comentado:

- 1.- El servicio de asistencia jurídica
- 2.- El turno de oficio y asistencia al detenido.

El interés en exponerles estas dos cuestiones viene derivado del hecho relativo a que el 99,99 % de las quejas que en nuestra Corporación se reciben por parte del Síndic de Greuges hacen referencia a estos dos puntos.

Aprovechando por tanto la oportunidad brindada, he considerado oportuno trasladarles a Vds. un breve esquema del funcionamiento de nuestra insti-

tución en torno a estos dos servicios, así como exponerles la situación, con la finalidad exclusiva de que nos ayuden a mejorar el sistema a través de sus aportaciones.

Seguidamente considero importante plantearles el siguiente interrogante, a saber:

¿Por qué la abogacía es el principal detector de los conflictos tanto a escala individual como colectiva?

Evidentemente, cuando un ciudadano percibe una vulneración de sus derechos, la reacción habitual pasa por la consulta con un abogado.

Dicha consulta puede articularse a través de dos vías:

La consulta individual y privada con un profesional del derecho

O la consulta gestionada mediante un servicio de orientación jurídica, para el caso que la “víctima” sea un individuo carente de recursos.

Este hecho resulta indicativo del conocimiento, por parte de la ciudadanía, de los derechos que le corresponden, siendo que dicho conocimiento es cada vez mayor, habida cuenta que –como verán Vds.- la gestión de expedientes de justicia gratuita y abogados de oficio ha seguido una línea ascendente.

Sólo un dato: este año 2007 el incremento oscila alrededor de un 30 %. Este dato estadístico permite afirmar que el ciudadano es conocedor de los derechos que le asisten y hace uso de ellos, no podemos –lamentablemente- afirmar el consecuente correlativo referente a que el ciudadano igualmente es conocedor del contenido de las obligaciones vinculadas (indisolublemente) a dichos derechos...

Expuesta la situación, la primera reflexión que deberíamos plantearnos es:

¿Es posible educar en el conocimiento de los derechos y los deberes a los ciudadanos?

¿Por qué no se enseña a los niños la Constitución?

Se habla de una asignatura: educación para la ciudadanía, pero...

¿Por qué no se les explica qué es el Derecho, cuál es su finalidad, qué normas de convivencia lo componen?

¿Por qué esa dualidad social: en la que por un lado se exige un aumento de protección hacia la infancia ante la posibilidad de cualquier agresión –sea de la naturaleza que sea-, y por otra parte, ante la actuación de un menor

agresor, la inmediata reacción social pasa por reclamar una reforma del sistema de responsabilidad penal de los menores que implique el agravamiento de las sanciones que les han de ser impuestas (aproximando por tanto el Derecho Penal de adultos al de menores)?

Contradictoriamente, estamos solicitando por un lado, una excesiva protección: no podemos consentir que existan niños maltratados (dado que dicha realidad nos afecta socialmente), pero sin embargo, cuando dichos menores son los agresores solicitamos un agravamiento del castigo con el que responder a dichas conductas.

Estas, y otras incoherencias sociales provocan la incoherencia de la justicia que ha de resolver el caso concreto, pues la problemática no es posible resolverla en los Tribunales, éstos han de ser la última instancia.

Por tanto, una de las peticiones concretas que desde el colectivo de la Abogacía deseamos realizarles es el cuidado de la educación, que ha de iniciarse en la infancia, una educación que ha de procurar formar individuos que sepan convivir en sociedad, reconociendo, por un lado cuáles son sus derechos, pero por otro, dónde se hallan los límites a éstos y por ende dónde comienza el derecho del otro y mis obligaciones en tanto que ciudadano.

El hombre es un ser social que tiende por tanto a vivir en colectividad siendo que esa convivencia hace imprescindible regular las relaciones entre los individuos creando un ordenamiento jurídico basado en derechos y obligaciones que todos los componentes deben conocer e interiorizar.

Se trata ésta de una cuestión fundamental para la convivencia, les pondré un ejemplo:

Cuando se comenta la necesidad de respeto hacia los derechos de las víctimas en aquellos asuntos relativos a la Violencia de Género, debemos también tener presente en esta cuestión, la necesidad de contrastar que existen, en los agresores, determinadas situaciones las cuales deben ser objeto, no de protección, sino de defensa de sus derechos.

Así, en el año 2000 el Colegio de Abogados de Barcelona estableció una especialidad para las abogadas y abogados defensores de las víctimas en violencia de género; no existía una ley y por tanto pensamos que las víctimas necesitaban una protección especial dada su naturaleza de víctimas con necesidades distintas, no solamente del procedimiento judicial.

Nos parecía fundamental que una víctima tuviera un mismo abogado para la defensa penal, la defensa matrimonial, la defensa laboral, que comprendiera todo el sistema, toda la defensa jurídica.

Una vez aplicada la gestión descrita y puesta la misma en funcionamiento, el año pasado nos dimos cuenta de que los agresores o los imputados en los procedimientos penales estaban siendo sometidos, no a una inconstitucionalidad pero sí a una falta de defensa, por cuanto tenían abogados distintos en cada uno de los procedimientos judiciales. Ello comporta evidentemente una merma en la defensa jurídica y una imposibilidad de que un solo abogado pueda convenir y realizar actuaciones en defensa del interés de esta persona.

A partir de entonces creamos un servicio especial también para poder aunar la defensa jurídica de los agresores con un solo especialista que, con independencia de los temas, pudiera aglutinar la defensa.

Son situaciones que únicamente se alcanzan a regularizar o mejorar con el paso del tiempo, y por ende con la adquisición de una experiencia en el desarrollo de la gestión.

Es por ello que cuando le solicita de la Justicia soluciones a las problemáticas sociales debemos partir del conocimiento del hecho de que la intervención de la Justicia requiere su tiempo.

La demanda de un sistema judicial rápido y eficaz implica la adecuación de dicho sistema a las garantías del proceso, lo cual supone disponer de tiempo para dar cumplimiento a todos los principios que han de regir un procedimiento con todas las garantías, tal como preceptúa un Estado Democrático y de Derecho.

Desde la Abogacía, así como desde el ámbito de la Justicia, entendemos que el respeto por los tiempos establecidos en un sistema garantista debe ser interiorizado.

Un ejemplo de dicho respeto lo encontramos en el ámbito de protección de menores. Cuando se estableció qué sistema debía priorizarse -si el sistema administrativo o el judicial-, se acordó priorizar la celeridad, estableciendo un sistema administrativo que fuera capaz —con independencia de las garantías—, de actuar con la rapidez y celeridad requeridas en situaciones de maltrato, sin embargo, se acordó igualmente que el proceso judicial posterior ratificara las actuaciones ejecutadas por la Administración.

Dicho esquema implica, por tanto, partir de la base de la diferente naturaleza existente entre ambos procedimientos los cuales tienden a complementarse:

En el administrativo prima la celeridad.

En el judicial prima el respeto por garantías procedimentales.

Cuando se hace referencia al concepto celeridad -en relación a los tiempos judiciales-, es necesario atenerse a la necesidad de contar con un mínimo lapso temporal a fin de respetar los derechos fundamentales de todo ciudadano.

Jueces, Abogados y Ministerio Fiscal son elementos fundamentales de un procedimiento judicial, sin su presencia no es posible la celebración de juicio, y la coordinación entre todos ellos requiere un mínimo tiempo... debemos por tanto valorar razonadamente cuándo debemos exigir celeridad de la Justicia y en qué medida.

Evidentemente una resolución a tiempo es aquella que permite sancionar o reparar de alguna manera el daño causado, si bien recordemos que la Justicia únicamente interviene a posteriori, una vez el daño ya se ha producido, por lo que partimos ya de una clara desventaja.

Es por ello que quizás sea conveniente y necesario realizar un esfuerzo a fin de reforzar el sistema educativo, los programas y campañas, las políticas públicas con el objeto de trabajar en la educación del binomio Derechos-Deberes que todo ciudadano debe interiorizar.

En el período comprendido entre los años 2000 y 2006, la solicitud de Letrado del Turno de Oficio para la prestación del servicio de asistencia al detenido fue del 91 % en la ciudad de Barcelona y 11 delegaciones, (piensen ustedes que el Colegio de Barcelona tiene 18.000 abogados en el turno de asistencia jurídica gratuita y de turno de oficio hay 2.700). El 8,2 % restante fue asumido por intervención de Letrado privado.

Dentro del conjunto de procedimientos judiciales, la jurisdicción en la que mayor incidencia muestra el servicio de Turno de Oficio es la penal, seguida de la laboral o social, pero como ven ustedes, dentro del conjunto de procedimientos judiciales tampoco tiene una incidencia tan importante como parece desprenderse de las estadísticas.

La partida presupuestaria de la Generalitat de Catalunya para el año 2005 destinada a este servicio descendió sustancialmente, siendo que para el año 2006 se equiparó a la del año 2004.

Respecto del tiempo de media respecto al pago a los Letrados por el servicio prestado, esto a ustedes no los afecta, si bien a la abogacía (dada la necesidad de retribuir de forma adecuada y rápida dicha prestación de servicios profesionales) sí, cabe destacar que se trata de una de las quejas más frecuentes en nuestra Corporación, unida a la queja de la ciudadanía referida a la prolongación en la resolución de los expedientes de justicia gratuita.

Saben ustedes que la Ley 1/96 conforma dos instancias:

- 1.- La primera, la de los colegios profesionales, que establecen un dictamen provisional sobre si un ciudadano tiene o no derecho a la justicia gratuita.
- 2.- La segunda, las comisiones de asistencia jurídica gratuita de las administraciones públicas, que validan o no ese dictamen provisional.

Como ven ustedes (en las estadísticas mostradas), la media del dictamen provisional del Colegio de Abogados es de entre uno y dos meses, siendo que la resolución en tiempo inferior a un mes es del 36 %, llegando al plazo máximo de resolución que se sitúa en un 1,52 %, para cuatro meses.

Respecto al servicio de orientación jurídica prestado por los Colegios de Abogados.

Aquí como, ustedes saben, también en el año 1996 con la Ley de Asistencia Jurídica al Menor se detrajo de los juzgados las competencias en materia de justicia gratuita y se estableció que los colegios profesionales tenían la obligación de prestar un servicio subvencionado por la Administración.

Esa prestación de servicio consiste en el asesoramiento inicial y puntual al ciudadano sobre qué procedimiento es el adecuado para iniciarse en base a la solicitud.

Es decir, el ciudadano normalmente no tiene por qué saber cuál es el camino jurídico al que tiene que acceder para la defensa de sus derechos, siendo que habitualmente acude al servicio de orientación jurídica al objeto de exponer su problemática concreta (la cual habitualmente parte de varias cuestiones jurídicas diferentes, como por ej. que tiene una humedad en su vivienda, que además quiere separarse, que tiene un hijo con problemas en el instituto, etc.)

El objeto del servicio de orientación jurídica pasa por canalizar esas solicitudes de conflicto hacia el destino adecuado –esto es, determinar que la problemática transmitida por el ciudadano es o no viable en el ámbito jurídico y si es viable, cuál es el procedimiento judicial, cuál de los trámites se puede o no realizar, si es un procedimiento judicial o bien precisa una mediación, o bien el conflicto que tiene el ciudadano no tiene un proceso adecuado dentro del ordenamiento jurídico.

La prestación de este servicio, insisto, es satisfecha por las administraciones públicas, en este caso por el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.

Y en este caso nosotros tenemos cinco orientadores en Barcelona ciudad, más otros orientadores en L'Hospitalet y algunos especializados respecto a laboral, que es la parte de las jurisdicciones que más solicitudes tiene.

Piensen ustedes que en la jurisdicción penal el servicio de asistencia jurídica gratuita se canaliza a través del servicio de asistencia al detenido. En consecuencia, en el ámbito penal los expedientes se solicitan para asistencia letrada en juicios de faltas en los que no resulta preceptiva la intervención del letrado.

Ciertamente en este ámbito uds. tienen a su alcance las posibilidades para solicitar que, todas las administraciones encargadas de la orientación jurídica a la ciudadanía, coordinen sus recursos económicos a fin de lograr un solo sistema.

Es decir: Ayuntamientos, asociaciones, Consells Comarcals... todos estos entes –en el ámbito catalán- tienen interés en prestar este servicio de orientación jurídica, siendo que si entre todos los interesados canalizáramos los ingresos destinados a ofrecer un servicio de orientación jurídica -completo y adecuado-, probablemente el ciudadano recibiría un mayor servicio.

Si bien lamentablemente, atendido que el ciudadano cuando acude al Colegio de Abogados, -tal y como hace unos instantes hemos comentado-, expone su problemática si bien desconoce con qué canales cuenta para encauzar la misma, se destina un tiempo importante a la atención de dicho ciudadano a fin de verificar cuál es su problemática concreta –trasladar aquello que nos transmite al ámbito del derecho–.

El perfil del usuario –básicamente en Barcelona– se define como varón de edad comprendida entre los 19-40 años, siendo que fundamentalmente en el 59% de los casos viene remitido por instituciones, siendo en el 41% restante la remisión al Colegio de Abogados a través de familiares y amigos.

El tipo de consultas realizadas son de carácter penal –asistencias al detenido–, y el resto de consultas lo son en materia civil –matrimonial y arrendamientos–, y un grueso importante también en materia laboral.

Sobre todo, en materia laboral, y asuntos relacionados con la vivienda, las consultas son constantes y permanentes, tratándose prácticamente del 50% las que se reciben en el servicio de orientación jurídica.

Recepcionada la consulta, se solicita al ciudadano la documentación necesaria para el examen del asunto planteado al objeto de determinar si dicha problemática es susceptible de ser tramitada mediante el procedimiento jurídico que nos están solicitando.

En asuntos de familia igualmente sustanciales resultan las peticiones sobre separación y/o divorcio, y en menor medida las relativas a tutelas y adopciones.

En relación a asuntos sobre violencia de género nos hallamos de nuevo con la problemática relativa a la incoación del trámite penal vía denuncia, hecho que imposibilita la canalización a través del Colegio de Abogados de Barcelona de la solicitud.

Durante el año 2006 el Colegio de Abogados de Barcelona realizó 20.950 consultas jurídicas, siendo que el número de quejas contabilizadas fue de 90, en su mayoría relativas a la falta de medios para atender a los solicitantes de información en el servicio de asistencia jurídica gratuita.

En principio nada más, simplemente recordarles a todos vds. que estamos a su disposición para cualquier tipo de consulta o pregunta que podamos solventar, intentando mejorar, día a día, los servicios que ofrecemos.

Muchas gracias.

## Diálogo posterior

### **Moderador: Jordi Sánchez**

*Moltes gràcies.* Bueno, pues ahora vamos a dar la voz a los representantes de las distintas defensorías.

### **Fernando García, Justicia de Aragón**

El aislamiento es vulnerabilidad, y lo que ha dicho el señor Antoni Briel, de Cruz Roja, del 80 %, es verdad. Nosotros acabamos de presentar un estudio que ha hecho el profesor Cobo, que es un forense destacado, de mil casos de violencia doméstica que se han producido en España en el último año y nos hemos encontrado con dos cosas: no está resultando bien lo de la violencia doméstica, porque, a pesar de haber más medios, más recursos, está habiendo cada vez más casos; y nos estamos encontrando con el aislamiento de la víctima. En siete de cada diez casos la sociedad no había



detectado ningún tipo de riesgo, y eso hace meditar. La segunda cosa que nos ha sorprendido, que es un tema a posteriori, es que en los casos de violencia doméstica más grave, o sea, de muerte, el 20 % de los que lo cometen se suicidan, y el 40 % se queda esperando a la policía a que los cojan. Entonces hay que plantearse qué valor tiene la prevención y la pena, pues en el que se suicida, ninguno, y en el que se queda esperando a la policía, mucho menos que en los demás casos.

### Síndic Municipal

Yo quería dirigirme al señor el Hartiti. Yo soy síndic, o defensor del pueblo de una pequeña ciudad, relativamente pequeña, que tiene unos 75.000 habitantes, cerca de Barcelona. Esta ciudad tiene muchísimos inmigrantes. Tengo que decir y confesar que solamente he empezado a atender al público, por que he sido nombrado recientemente, hace unos cuatro meses, pero en este espacio de tiempo he abierto muchísimos expedientes, y confieso que no me ha venido absolutamente nadie inmigrado, y hay muchísimos, en este pueblo de Cataluña, muchos, y no ha venido nadie.

Soy consciente de ello y quiero dar a conocer esta institución del síndic a esta parte de la población que no viene. O no le interesa defender sus derechos, que seguramente se vulneran constantemente. Y lo quiero dar a conocer. A mí me ha parecido entender, no estoy seguro, por eso lo pregunto, que las ONG de las que se hablaba al principio y posteriormente con las asociaciones de inmigrantes, tienen su parte buena y su parte mala. Entonces, yo no sé si he deducido bien o no, pero me ha parecido entender que el consejo suyo de la aproximación de los síndicos o de los defensores del pueblo hacia esos colectivos tendría que hacerse, o sería mejor hacerse, a través de las propias asociaciones y no a través de las ONG. ¿Estoy equivocado o no?

### Moderador: Jordi Sánchez

Estaba previsto hacer una primera intervención de los representantes de los ombudsmen, de las comunidades autónomas y del Estado, después abrir en general. Si os parece bien, ya se puede abrir a todos y así evitar el debate en las respuestas. Hay más intervenciones, hay más personas que representan a defensores locales, yo creo que serían muy enriquecedoras sus aportaciones. Os agradeceré un retorno por parte vuestra a las interpe-laciones que algunos os han realizado, o a las preguntas como la que se

planteaba en esta última intervención. Si os parece podemos seguir el mismo orden del inicio.

## Omar el Hartiti

Sí, tengo que recordar primero que la institución de la defensoría en la mayoría de los casos entre el colectivo marroquí inmigrante es una figura que en origen no existe, y si existe, no funciona. Entonces ya hay un desconocimiento total desde el origen.

Pongo el caso de Marruecos: existe el caso de la defensoría del pueblo, pero no funciona, entonces hay un desconocimiento hacia esa figura. Luego las fórmulas para acercarse a ese colectivo... Yo hice el comentario de que la experiencia del defensor del pueblo andaluz se hizo a través de tres líneas: una a través de las ONG proinmigrantes; otra a través de las asociaciones de inmigrantes y representantes incluso no formales, y otra directamente con inmigrantes a través del Consejo Consultivo de la misma oficina del defensor del pueblo. Estas tres vías no son fáciles, son complejas.

Sabemos perfectamente, al menos en el terreno de la inmigración, que el asociacionismo cada vez se está convirtiendo, más que en representación de los colectivos inmigrantes, en un nicho de trabajo donde se monta una asociación y hay trabajo para varias personas. Y por eso está en debate la representación real de los inmigrantes. Es un colectivo en el que todas sus quejas y sus batallas que se han hecho llegar, en el caso del Defensor del Pueblo andaluz, giran todas en torno a la regularización de la documentación. Significa mucho cuando la realidad que vive toda la ciudadanía, las quejas son diversas, pero todos se quejan de lo básico, por eso yo he subrayado claramente cuando se habla de los ciudadanos, pues parece que hay ciudadanos de primera y otros de segunda, y eso es tanto dentro del marco de la Ley de Extranjería que regula ese fenómeno, pues hay muchas contradicciones.

He puesto el ejemplo que incluso para intervenir, y estoy totalmente de acuerdo que no hay mucha crítica hacia la defensoría, pero como ONG nuestro mi apoyo hacia esta institución para combatir una base en la que, dentro del fenómeno de la inmigración, hay mucho camino que recorrer, por eso he puesto el ejemplo. Incluso cuando se interviene, tanto para ONG como para el defensor, en un conflicto cuyos protagonistas son distintos, autóctono y extranjero, el proceso es distinto y el resultado es distinto. A lo mejor te tiras mucho tiempo curriendo el caso de un inmigrante y al final hay poco resultado, porque el marco de la ley es muy cerrado y muy complejo. Vuelvo al

cómo acercarse: las tres vías que se han experimentado funcionan, pero hay que tener en cuenta esa realidad dentro del mismo colectivo y también dentro de las ONG proinmigrantes, que hay muchos intereses en juego y llegar, como comentaba el compañero, al fondo de la cuestión pues como en todo, hay que recorrer mucho camino.

## Víctor Renes

La pregunta planteaba si hay desconocimiento. Y mi opinión es que no creo que haya desconocimiento. ¿Conocemos las entidades sociales la existencia de la institución del defensor? Sí. Entonces, ¿qué ocurre? Porque en los otros puntos que ha dicho sí estoy de acuerdo. Por eso la cuestión es por qué no acudimos, confían, no confían, etc.

Yo tengo la impresión de que en este tema, en relación con las Defensorías, nos pasa como en la Acción Social. Es decir, solemos trabajar por colectivos, es decir, allí donde hay algo que tiene una diferencia, una manifestación, una clara identificación, como es el caso de un colectivo concreto y definido

Como ha dicho el Justicia de Aragón “se trabaja por elementos singulares”, por colectivos concretos, por situaciones particulares, tremendas, importantes, cuyos afrontamientos pedirían cambios, y cambios importantes, no solamente normativos a veces, sino en la propia cultura, en la propia conciencia ciudadana, etc.

Pero un trabajo de tipo más transversal no suele ser tan habitual. Por ejemplo, si hablamos del empleo podemos estar reclamando algo que esté ocurriendo a un determinado colectivo, pero lo que está significando la problemática del empleo en todas sus situaciones de precariedad y exclusión del mismo, etc., ¿a qué Defensor se lo planteo, yo? Podréis decirme: “Pues al que tengas más cerca o al que debas.” Y de eso sí que tengo yo desconocimiento. ¿Por qué? Pues porque en temas de tipo más general y transversal yo creo que al Defensor “no se le espera”.

Puedo estar equivocado, pero es lo que me parece. Porque si estoy equivocado ya me alegro. Entonces es una cuestión de que desde las Defensorías trabajemos en esos espacios de encuentro, por dar ese paso que no hemos dado las entidades. Y si no estoy equivocado, pues me alegro para poder plantearlo para el diálogo y para irlo encontrando en nuestras relaciones.

Y es que no creo que cuando una entidad social tiene una cierta capacidad esté pensando directamente en el Defensor. Yo creo que a veces piensa en el Defensor cuando se ha quedado ella misma sin aire. Y esperar a esta

situación es un problema. Habría que pensar y planteárnoslo antes, mucho antes. Pienso que son temas que nos tienen que provocar también a las entidades. ¿Cómo esperas al Defensor como al último clavo ardiendo? Seguro que te quemas la mano por que ya fuiste tarde. Y esto lo digo incluso también tratándose de temas singulares. Son dos aspectos que a mí me parecen tremendamente importantes. Y en este sentido van algunas cosas que he planteado antes para las Defensorías.

Yo no creo que este país pueda seguir aguantando toda la temática de la pobreza. No se trata simplemente de que permanentemente las ONG protesten y que los Defensores, en ese sentido, se cuestionen qué significa esa situación de pobreza y exclusión social. Como antes he dicho no entiendo que la negación real de derechos no sea objeto de debate en el Parlamento. Podríamos llegar a plantearnos cómo hacerlo.

Termino: ¿en qué parte deben ser más precisos? En poner unas bases de relación no sólo en temas singulares y concretos, sino en temas más transversales. Por otra parte, si los Defensores no son nuestro último clavo ardiendo, sino que deben ser una instancia habitual, o así deben serlo, eso significa que debería haber una relación usual y habitual. Éstas son bases que habría que poner. Por lo tanto, esos espacios de encuentro, esas normativas y esas mediaciones serían fundamentales.

Por último hay una pregunta sobre la pobreza en el tercer mundo. Efectivamente, yo me he centrado en la pobreza entre nosotros. Quizá he pensado en el ámbito de actuación de los Defensores es ante las administraciones de nuestro país, pero no me era ajeno el tema de la pobreza en el tercer mundo. Por eso me referí a la pobreza del Tercer Mundo que se hace presente aquí. No es el momento de explicarlo más, pero efectivamente tráfico, prostitución, cárceles, inmigración, en este momento son claramente la presencia de la pobreza del Tercer Mundo aquí. Pero será necesario tratar más rigurosamente este tema.

## **Antoni Briel**

Nosotros tenemos una estrecha relación con las defensorías y con el Defensor del Pueblo, yo creo que también en el ámbito podríamos decir científico, es decir, en el intercambio de información o en compartir jornadas que organiza la Cruz Roja sobre temas que requieren ver con profundidad, temas que se nos escapan en el día a día, porque nosotros no estamos muchas veces en la norma, estamos muchas veces reclamando o viendo el tema. Y cogiendo un poco el testigo de la interpelación, yo creo que la

*alianza*, que creo que es la palabra más adecuada, quizás la tenemos en cómo trabajamos en este momento lo que la gente del ámbito social llamamos la *desafiliación social*, es decir, la vulnerabilidad todavía tiene un paso más, que es cuando la gente se desafilia, dice: “Yo no soy de esto, no pertenezco a esta sociedad, no pertenezco a esta comunidad, ya no estoy.”

Eso pasa en muchos aspectos de nuestra vida y es un problema que se tiene que abordar y que tiene que ver con lo que decía Víctor, que cuando va dice: “Yo ya he llegado hasta el final.” Pero el desafiliado ya no va ni a las defensorías, no va a ningún lado. Y ese probablemente es el colectivo objetivo, una alianza posible de trabajo, y hay que ver cómo se materializa o cómo se actúa para que estas personas que entran en ese mundo del que no es fácil salir; es decir, nuestro estudio sobre la vulnerabilidad de este año determina que hay un colectivo muy importante, cada vez más importante, de personas, incluso mayores, que cuando ya van llegando a un nivel en que no pueden salir de la situación se desafilian, se desactivan. Eso es un espacio muy importante a compartir entre las dos partes.

### Sílvia Giménez-Salinas

Dos cuestiones que me parecen fundamentales. Procedimiento. Desde el Colegio de Abogados podemos ser corporación de derecho público objeto de investigación y, por otro lado, necesidad de solicitar la intervención del defensor. Como objeto de investigación, a cualquier Administración, yo lo que solicitaría sería celeridad, en el aspecto de obviar los trámites burocráticos, el Defensor del Pueblo, el Síndic de Greuges, creo que tiene capacidad más que suficiente para comparecer en cualquier institución y preguntar in situ, a través de sus colaboradores, qué es lo que está pasando, y muchas veces nos perdemos en la burocracia del que contesta, el que pregunta no sabe exactamente qué está preguntando, porque es a través de una serie de quejas reiterativas.

Pues vengan, vengan y miren, y estudiaremos y hablaremos. No hace falta cumplir un procedimiento reglado. Yo creo que siempre es mucho más sencillo comparecer en el lugar y ver qué está sucediendo. Esto como objeto de investigación, es decir, como sistema de trabajar, más operativo. Y como recurso, evidentemente desde el colectivo de la abogacía se confía poco en la sindicatura, se confía poco como recurso a utilizar cuando ya realmente todas las instancias judiciales han fallado, y ésa es la verdad. Y le dices al ciudadano: “Mire, vaya usted y pregunte.” Ésa es la realidad, ésa es la realidad. Pero, ¿por qué? Porque quizás entre todos estamos haciendo lo que no debemos, que es convencer al ciudadano para que ponga sus expectativas en que la justicia le dará la razón, y eso es evidente que no puede ser así.

La justicia es la justicia y el ciudadano no puede poner tantas expectativas en creer que eso le solucionará el conflicto, porque eso que es la justicia, insisto, resolverá en función de sus parámetros, no en función de las necesidades que tenga el ciudadano o la ciudadana. Y solamente apuntar el aislamiento de la víctima, es el aislamiento del menor abusado sexualmente que hay que retirar, el aislamiento de la víctima que se encuentra en una situación que tiene que salir de casa, el aislamiento judicial también en el que se encuentra por desconocimiento.

A ello hay que añadir que, con el problema de la inmigración, nos estamos encontrando que en temas familiares y derivados de familia hay un gran desconocimiento del procedimiento judicial y de sus consecuencias. Y la persona que va a denunciar y que tiene una cultura ajena a todo el sistema de protección no entiende las consecuencias, y por eso nos encontramos denuncias sin ratificar, por eso nos encontramos no compareencias y que el propio juzgado de guardia se retiran, porque no han tenido un asesoramiento previo exhaustivo de lo que significa la situación en la que se encuentran dentro de su propia cultura y hacerles entender que éste es un país que protegen esas situaciones y que, por tanto, el inicio de un procedimiento judicial tiene consecuencias, y consecuencias a lo mejor no queridas, pero deben conocerlo. Si hay un delito no hay discusión, pero tienen que conocer con exhaustividad las consecuencias jurídicas de un procedimiento judicial.

### **Moderador: Jordi Sánchez**

Muchas gracias. La sensación es que ahora estábamos entrando en materia, y ya tenemos que irnos. Esto suele ocurrir a menudo, por lo tanto, yo, antes de dar la palabra al señor Jordi Menéndez para que clausure el acto, sólo invitar a que este diálogo formal tenga continuidad, que seguro que ya la tiene, pero más a menudo en ámbitos quizás no tan formales, retomando parte de las cuestiones que se han planteado y que ahora en las últimas rondas salía con más fuerza.

### **Presidente: Jordi Menéndez**

Hoy la mesa redonda ha tenido como objeto este debate con entidades sociales, mañana abordarán ustedes el debate con creadores de opinión. A mí no me corresponde aportar ninguna idea al respecto, porque ustedes entienden muchísimo más que yo, pero quiero hacerles una reflexión o un

recordatorio que me parece oportuno en este momento, y es que al final la atención al ciudadano, la búsqueda de los instrumentos, de los comportamientos y de los recursos para garantizar la equidad, la justicia y la igualdad de oportunidades dan medida de la calidad de nuestro sistema democrático, y que la existencia de mecanismos que garantizan la transparencia y el uso honesto y equilibrado del uso de las potestades y por parte de los poderes públicos son también una garantía o una medida de la calidad de nuestro sistema democrático.

Viene a cuento decirlo precisamente ante ustedes, Defensor del Pueblo, Síndic de Greuges, Justicia de Aragón, Defensores y Defensoras del Pueblo de otras comunidades y de ciudades de nuestro país, y formular un deseo que seguro es compartido, y es que estas jornadas, ésta y las veintiuna jornadas anteriores y todas las que van a seguirla, nos ayuden a todos a ejercer nuestras responsabilidades, a las entidades sociales la responsabilidad que tienen de ponernos de manifiesto las limitaciones de nuestro sistema social. A los poderes públicos, la necesidad de poner de manifiesto nuestras obligaciones de remover los obstáculos que tienen que permitir avanzar en la justicia y en la equidad. Y a las defensorías el deber que tienen también ante todos nosotros de ejercer un cierto control de calidad y sobre todo de ayudarnos a combatir la resignación a la que hacía usted referencia y a hacer posible que veamos no sólo lo visible, sino también lo invisible.

Muchas gracias y feliz estancia en Barcelona.



22<sup>as</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

22<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

22<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 22.  
Jardunaldiak

## VI Foro de los Derechos Ciudadanos

Foro II. Opinión pública, derechos y Defensorías





## Foro de los Ciudadanos II: “Opinión pública, derechos y Defensorías”

Barcelona (Torre Agbar), 23 de octubre del 2007



### Moderadora: Aitana Sánchez-Gijón, actriz

Para mí es un placer estar aquí esta tarde presentando esta mesa. Conozco a Rafael Ribó, el Síndic de Greuges de Catalunya, desde hace ya bastantes años. Llevo todos estos años, todos los años que él es síndic, interrogándole sobre la función del Defensor del Pueblo. Quizás como ciudadana, y creo que esto les ocurre a más ciudadanos como yo, no tenemos una idea muy clara de qué es exactamente un defensor del pueblo, cuál es su alcance, cuáles son los problemas que realmente puede solucionar, por qué el ciudadano acude al Defensor del Pueblo, con qué expectativas y con qué resultados.

Entonces, después de todas estas preguntas, año tras año, Rafael ya supongo que hartó me dijo: ¿por qué no acudes a uno de nuestros foros, a uno de nuestros encuentros y participas de algún modo y así podrás escuchar e incluso plantear alguna de tus dudas? Así que aquí estoy.

Con este Foro de los Ciudadanos el Defensor del Pueblo y los 13 ombudsmen de las comunidades autónomas se someten por primera vez a la observación, a la crítica y a la interpelación de personalidades que, desde su oficio de escribir, se dedican también a la observación de la realidad.

Ayer tuvo lugar el foro de las entidades sociales que trabajan directamente con algunos colectivos sociales. Desde esa observación, todos ellos han reflexionado sobre los derechos de los ciudadanos frente a sus iguales o frente a la Administración pública. Han reflexionado sobre la cotidianidad de la realidad, sobre las situaciones individuales o colectivas que suponen una conculcación de los derechos de los ciudadanos. Así, han reflexionado, por ejemplo, sobre el ruido constante que tenemos que soportar sobre todo, pero no sólo, los ciudadanos que vivimos en las grandes ciudades, y también sobre los derechos de los ciudadanos ante catástrofes ecológicas, por ejemplo.

Los defensores del pueblo son instituciones de defensa de los derechos de los ciudadanos; para defender a los ciudadanos controlan a ese cuerpo omnipresente y a veces indescifrable que es la Administración pública. Controlan que la Administración atienda a las personas, que las escuche, que les conteste, que les preste los servicios a los que tienen derecho, que las proteja, etcétera.

Esa importante labor es llevada a cabo por el Defensor del Pueblo español y por los 13 defensores y defensoras que la realizan en el ámbito de su comunidad. Asimismo no debemos olvidar a los defensores que actúan en el ámbito local y que, en Cataluña, son un fenómeno arraigado. Algunos de ellos creo que están aquí presentes, así como otros de carácter sectorial, como son los defensores universitarios.

Durante dos días han celebrado aquí en Barcelona sus vigésimo segundas jornadas tituladas “La Defensoría y su utilidad”. Se pueden considerar estas Jornadas de Coordinación como una auditoría interna y externa del trabajo y la función de los ombudsmen del Estado español. Interna porque las diferentes defensorías han analizado diversos aspectos de su trabajo y externa ya que durante las jornadas participarán diferentes profesores universitarios que, con sus ponencias, ponderarán la información recogida y valorarán la eficacia y la eficiencia de las diferentes oficinas, las relaciones que tienen con el tejido social, con la Administración y con el Parlamento.

Esta evaluación externa acaba siendo completada con las sesiones del foro de derechos ciudadanos, siendo el segundo de ellos el que tiene lugar en este momento. En él, las defensorías han pedido a los integrantes de esta mesa que expresen su visión de cómo ven las defensorías y cuáles tendrían que ser sus retos en el futuro.

Luisa Etxenike nace en San Sebastián, es licenciada en derecho y escritora, es columnista de opinión del diario *El País* en el País Vasco, dirige desde hace varios años talleres de escritura creativa y foros de lectura. Es coordinadora desde 1987 de los encuentros internacionales de escritoras que se

celebran anualmente en San Sebastián. Entre sus publicaciones, las novelas *Los peces negros*, *Vino*, *El mal más grave*, *Efectos secundarios*, *Querida Teresa* o *Silverio Girón*. También los relatos *Ejercicios del duelo*, *La historia de amor de Margarita Aura*. Entre sus traducciones *Algo negro*, de Jacques Roubaud; *La cabeza*, de Paul Verlaine; *Alguien vivo pasa*, de Claude Lanzmann. Ha tratado temas diversos, y especialmente los referidos al menoscabo de derechos en el País Vasco provocado por la violencia terrorista, o las cuestiones de género. Asimismo le preocupan especialmente aspectos relativos al derecho a la educación.

### Luisa Etxenike, escritora

*Agraeixo Rafael Ribó i el seu equip que m'hagi convidat a participar en aquesta taula rodona* y además en tan buena compañía. Quisiera empezar esta reflexión en torno a los derechos ciudadanos recordando algo que sucedió hace unos meses durante la campaña presidencial francesa. En vísperas de la segunda vuelta se celebró ante las cámaras de televisión un debate entre los dos candidatos Ségolène Royal y Nicolas Sarkozy. En un momento determinado estaban hablando de la escolarización de los niños con discapacidades. Ségolène Royal reaccionó subiendo el tono, aumentando, digamos, la temperatura de su posición ideológica y de su emoción, lo que fue interpretado por su oponente y después por una parte de los analistas del debate como una pérdida de papeles, por no decir de nervios, como considerando que esas cosas en política no se hacen, no se deben hacer. Y aquí voy a poner un signo de interrogación. Para explicar su reacción y su postura Ségolène Royal dijo: “Hay cóleras que son sanas”.

Me interesó mucho ese debate y ese momento en particular. Entendí que al decir que hay cóleras que son sanas, Ségolène Royal estaba subrayando una cuestión fundamental, llamando la atención sobre lo contrario, sobre la enfermedad de la no cólera, de la no emoción, de la no indignación. Es decir, que estaba colocando en el ámbito de la política y de los derechos ciudadanos y de los servicios públicos una reflexión que es corriente en el arte o en la estética contemporáneos: la expresión silenciosa, implícita, por omisión o por ausencia, esa manera de decir, callando, de significar o de significarse cuando no se actúa, cuando no se reacciona, cuando como en ese caso se abordan los problemas de la gente, es decir, el sufrimiento humano sin signos de impacto. Porque ésa es la interrogación. ¿Se puede hablar del sufrimiento humano a 60 pulsaciones sin romper la armonía del gesto? ¿Qué significa? ¿Qué actitud de ética o ideológica denota hablar sin aparente emoción o en aparente calma de problemas o de tragedias humanas?

Tal vez me importó tanto ese momento porque vengo del País Vasco, y allí el asunto de los derechos ciudadanos tiene mucho que ver con el silencio, con las palabras o los gestos omitidos, impedidos, inhibidos, reprimidos, pospuestos. O por decirlo de otro modo, la historia de los derechos ciudadanos en Euskadi se escribe como los cuentos de Hemingway, con la técnica del iceberg: la mayor parte de sus significados quedan fuera de la vista y del oído, sumergidos en un agua helada, silenciados. Borrar, por ejemplo, una indicación en castellano de un cartel bilingüe es un ataque, una infracción que tiene sus responsables y sus consecuencias, y que traduce un clima, un mal clima de convivencia. Que ese cartel permanezca y permanezca tachado, es decir, la ausencia de rectificación, de restauración de nuestros derechos lingüísticos, tiene otros responsables, otras razones, otros efectos, a mi juicio más nocivos que el borrado inicial. Y traduce desde luego otro clima político y social. El silencio, o la ausencia de gesto, es más reveladora que el gesto de la pintada, en mi opinión.

La aparición de una diana, es decir, de una amenaza de muerte con el nombre de un político o de un juez es una agresión que tiene sus responsables y sus efectos. Que permanezca en la fachada sin que nadie quiera, se decida o se atreva a borrarla, encierra significados mucho más profundos y mucho más amargos, además de representar una escuela de intolerancia e incivismo de primer orden. Lo mismo cuando los signos, los emblemas políticos de una parte de la población se imponen a los demás, y los que podrían evitarlo lo dejan estar, cuando las fotografías de personas condenadas por asesinato o lemas y carteles a menudo enaltecedores de la violencia presiden las fiestas populares y se deja estar, por tener la fiesta en paz, porque nadie se decide, o se atreve a quitarlos y a repartir de un modo más equilibrado y civilizado la ocupación del espacio público.

Aquí de nuevo la ausencia dice bastante más que la presencia. Y podría seguir sumando ejemplos, pero ustedes ya conocen la situación. En lo que sí voy a insistir es en esto: para el diagnóstico de los derechos ciudadanos, de un modo particularmente significativo en Euskadi, pero también en cualquier otro lugar, creo que es esencial mirar por los rincones, en las trastiendas, en el silencio; en la ausencia de reacción, o de respuesta, en la negación o en el acostumbamiento y en las razones que explican todo esto. Es ahí, en ese por debajo de la línea visible, por donde avanza el iceberg, es ahí donde se producen muchas violaciones, agresiones y ridiculizaciones de derechos ciudadanos. Por eso lo que yo esperaría de los arartekos, de los síndics, de los defensores de los ciudadanos es que fueran como una instancia de buceo en esas aguas. Una instancia contra el silencio, un mecanismo de visibilización de lo invisible, de voz, incluso de vocerío, de lo callado y acallado.

Porque la invisibilidad vuelve normal lo anormal, acostumbra a lo inaceptable, lo convierte en aceptable o al menos en vivible o convivible.

El que haya, por ejemplo, en Euskadi, miles de personas amenazadas que llevan años con escolta, sin poder pasear, sin poder tomarse un café en una terraza, sin poder llevar a sus hijos a la playa, sin poder llevarles a ninguna parte. Tiene razón Ségolène Royal: hay cóleras que son sanas. La enfermedad está en la calma, en la aceptación, en el acostumbramiento a lo injusto o a lo horrible, en su normalización. Hay situaciones que deberíamos vivir en una cólera permanente. Más que con cólera, con escándalo. Yo esperaría de los arartekos que fueran los portavoces, los altavoces, del escándalo del ciudadano ante la agresión y la injusticia.

Una poeta uruguaya, Juana de Ibarbourou, que me gusta mucho, dice: “Yo, Caronte, en tu barca seré un escándalo”. Pues algo así. Yo seré, en la barca de la Administración, o en las barcas que haga falta, un escándalo.

Mi segunda reflexión tiene que ver con los márgenes. Y aquí voy a citar a otra poeta, esta vez de Barcelona, Esther Zarraluqui, que en un libro suyo que se llama *Cobalto* dice: “En los márgenes se acumula el sentido”. Tal vez porque vengo de Euskadi, que ojalá fuera un país excéntrico, pero de momento se limita a ser desde luego un país excentrado, como salido de más de un eje de convivencia, quizá porque vengo de Euskadi me interesan los enfoques periféricos, diría que casi suburbanos. Confío en ellos. Creo que la mejor defensa de los derechos ciudadanos pasa hoy, y pasará más en el futuro, por abordarlos desde la periferia, desde sus satélites. Desde los derechos pieza o de los derechos ingrediente, de derechos fundamentales.

Derecho a la libertad de expresión, sí, pero derecho a poder irse formando una expresión y una opinión. Es decir, derecho a que los sistemas educativos no se desagüen de conocimientos fundamentales, esos conocimientos que nos convierten en seres inteligentes, en seres pensantes, en ciudadanos críticos, empezando por la adquisición de un vocabulario suficiente o de consistentes hábitos de lectura o de una relación normalizada con el silencio —me refiero a la ausencia de ruido o de interferencias acústicas.

Derechos a servicios sanitarios de calidad, sí, pero también derecho a no volverse desde niño por obra de la publicidad o de la desatención en los comedores escolares adictos a la comida basura, a las dietas suicidio. Hay que vivir con escándalo lo que ya sabemos: que es muy probable que nuestra generación o la siguiente sobreviva por primera vez en la historia de la humanidad a sus hijos, que esos hijos morirán primero porque tienen exceso de peso, colesterol o azúcar desde los diez años.

Derecho a un planeta respirable, claro, pero también a no depender casi desde la cuna de la tecnología, es decir, de una pila o de una batería para todo, para cualquier gesto elemental como lavarse los dientes, lo que produce montañas de desechos y al ritmo que van los gustos juveniles, cordilleras de desechos dentro de muy poco tiempo.

Derechos también en las cuestiones de género: luchar contra la violencia doméstica y contra las discriminaciones, claro, pero también derecho a que no se siembre en los niños la discordia sexista con juguetes, productos multimedia o de moda, o programas de deporte escolar abierta y ufanamente sexistas. Derecho a la igualdad y a la dignidad femeninas, naturalmente, pero también derecho a que artículos, reportajes o anuncios pagados por las instituciones sobre igualdad o contra la violencia no convivan en los medios de prensa con anuncios de contactos, es decir, con representaciones de lo femenino más que indignas, indignantes.

Y todas estas cuestiones que he mencionado se pueden frenar y controlar desde la Administración, es decir, estarían, creo, dentro de las competencias de los arartekos, de los defensores. Por lo tanto, yo espero de los defensores de las personas que la protección de nuestros derechos se haga desde la periferia, porque es ahí donde se empieza a activar o a desactivar para el futuro la noción misma de ciudadanía, de derechos ciudadanos. Esperaría que esas instituciones de protección que son los defensores de la gente lo fueran, como en los programas informáticos, desde el código fuente de los derechos. En la integración de todos los derechos satélite o derechos pieza o derechos ingrediente de la receta final. Instancias de protección, por lo tanto, no sólo en el edificio visible o en la práctica de los derechos ciudadanos, sino fundamentalmente en sus cimientos y en su teoría.

Muchas gracias.

### **Moderadora: Aitana Sánchez-Gijón**

A continuación tomará la palabra Javier Marías, escritor, traductor y editor. Acaba de terminar *Tu rostro mañana*, novela en tres tomos en la que ha invertido ocho años de trabajo. Desde su primera novela, *Los dominios del lobo*, hasta la última ha recibido múltiples premios, entre ellos el Rómulo Gallegos, por *Mañana en la batalla piensa en mí*; otro título, *Corazón tan blanco*, proporcionó a su autor un éxito rotundo llegando a vender casi dos millones de ejemplares.

También ha traducido a los mejores autores de lengua inglesa; recibió el Premio Nacional de Traducción en 1979 por la obra de Laurence Sterne *Tristan Shandy*. Es miembro de la Real Academia de la Lengua, aunque no ha escrito todavía su discurso de ingreso, que pospuso hasta haber acabado el tercer volumen de su trilogía *Tu rostro mañana*. Por lo tanto, colijo que ya no tienes coartada y debes de estar en ello. Finalmente, hay que destacar su labor como editor, con 15 títulos publicados: Reino de Redonda, un sello editorial que nació al mismo tiempo que Marías se convirtió en “rey de redonda” y cada domingo publica un artículo en *El País semanal* desde donde expresa su opinión sobre múltiples aspectos como, entre otros, la indefensión de los ciudadanos ante la invasión de su intimidad o las molestias que ocasionan otros ciudadanos o las propias administraciones al no respetar con sus ruidos el derecho al silencio.

### Javier Marías, escritor

Muy buenas tardes. Muchas gracias a Aitana Sánchez-Gijón por sus palabras, también al síndic de greuges por su amable invitación a participar en estas jornadas. En un principio mi idea era suscitar algunas cuestiones también en parte al hilo de lo que se nos ha sugerido a los participantes en esta mesa sobre la función, sobre la visibilidad, sobre el entendimiento que los ciudadanos en general y quizá ciudadanos como somos los presentes en esta mesa, que no somos, en principio, ciudadanos cualesquiera, sino personas que, la mayoría, participamos, escribimos en prensa, solemos estar bastante atentos a lo que ocurre. Por tanto, no somos, en teoría, ciudadanos exactamente despistados, o no deberíamos serlo. Quizá una de las cuestiones que me gustaría suscitar antes de nada es que, a efectos de unas cuestiones que se planteaban como posible motivo de discusión, era la función, la visibilidad de los defensores del pueblo.

Yo creo que partimos de un problema general de un país tan latoso como es España hoy en día y como yo creo que lo ha sido tradicionalmente. Una de las razones, uno de los problemas mayores es que en España es muy difícil que se produzca el reconocimiento más o menos general de cualquier autoridad de tipo moral. No se le reconoce a ninguna instancia pública, no se le reconoce, en principio, a ninguna institución, no se le reconoce, en general, a ninguna figura intelectual, casi todas las instituciones que, en teoría, deberían tener o ejercer cierta autoridad, son contestadas hoy en día con toda tranquilidad por cualquier tipo de ciudadano.



Un ejemplo claro, por poner uno que me es cercano, aunque efectivamente todavía no he ingresado en la Real Academia Española -y por tanto, soy miembro electo pero no miembro de pleno derecho y por ello, aún no pertenezco enteramente a la institución-. En cuestiones lingüísticas, por ejemplo, pues a la Real Academia Española, le suele enmendar la plana cualquier persona, cualquier individuo que dice lo que la Real Academia Española debería hacer, que dice que se deberían cambiar cosas insólitas como por ejemplo si el diccionario debería ser alterado, si deberían suprimirse nada menos que significados que la lengua tiene, y la Real Academia lo único que hace en sus diccionarios es reflejar lo que el lenguaje existente o que ha existido —aunque haya dejado de existir también es un medio de consulta sobre lo que ha existido; aunque algo deje de usarse, conviene que se sepa lo que ha significado algo en el siglo XIX o en el siglo XVIII, etcétera. Y sin embargo hay gente que con toda tranquilidad discute los criterios de una institución que, en principio, está formada por personas que saben.

Es muy difícil, por tanto, que se reconozca esa autoridad moral a figuras como los defensores del pueblo, es extremadamente difícil. Estamos en un país en el cual cualquier decisión, cualquier opinión incluso que alguien exprese si no es del agrado de una parte de la sociedad o de una parte de los medios de comunicación hace que inmediatamente la persona o la institución que expresa eso sea desautorizada. No sé, yo he visto por ejemplo hoy mismo que un medio de comunicación ensalzaba a una de las figuras que quizá más prestigio, dentro de lo difícil que es tenerlo en España, o más autoridad tenían, como es Fernando Sabater, en que lo ensalzaban cuando decía una cosa y si, de pronto, decía una cosa un poco distinta, que no agradaba a ese medio de comunicación que lo había ensalzado tres semanas antes, entonces, de pronto, en vez de considerar que tal vez si el criterio de esa persona es tan respetable, y uno al que vale la pena prestar atención, si de pronto ese criterio variaba un poco sobre las expectativas de ese medio de comunicación, inmediatamente se le descalificaba.

En ese sentido, es muy difícil que, en el caso de los defensores del pueblo, al no ser, además, entiendo, vinculantes sus decisiones, al no tener realmente capacidad para obligar en fin, entiendo que sí pueden actuar de oficio, que sí pueden instar, por ejemplo, una denuncia contra una Administración pública, etcétera, pero instar a que se produzcan, nada más... Creo que es mucho esperar en un país como éste que el mero afeamiento, por así decir, por parte de unas figuras que en principio deberían ser de lo que antiguamente se llamaba *hombres justos*, que el mero afeamiento de una actitud o de una conducta sea suficiente para que una

Administración pública rectifique o se enmiende o, simplemente, se abochorne.

Uno de los grandes problemas es que en España yo creo que nadie se abochorna por nada. Tengo comprobado que —y eso creo que sí ha cambiado en los últimos 30 años—, los políticos en general y, por tanto, las administraciones públicas, sean ministeriales, sean de consejerías autonómicas, sean municipales, yo creo que tienen la tendencia a oír lo que se dice como quien oye llover, lo diga un intelectual, lo diga un defensor del pueblo, lo diga quienquiera que sea.

Algo como lo que yo recuerdo que sucedió —y disculpen que haga una referencia de tipo familiar, pero es un caso que, por tanto, conocí de cerca—, algo como lo que sucedió hace aproximadamente 30 años cuando se filtró a la prensa el proyecto de Constitución española en el año 1977 o 1978, cuando quiera que fuese, hubo una filtración en la prensa y se supo lo que se estaba preparando. Recuerdo que mi padre, el filósofo Julián Marías, a quien le llegó eso, como le llegó a tanta gente, escribió un artículo en un periódico diciendo que le parecía completamente disparatado ese proyecto de Constitución, que era una cosa farragosa, excesiva, etcétera.

Yo recuerdo que a raíz de la publicación de ese artículo, inmediatamente, mi padre, este filósofo, recibió la llamada del entonces presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, lo convocó, preocupado, y quiso saber, quiso que le ampliara lo que opinaba y atendió a sus recomendaciones y a sus opiniones. Esto me parece hoy en día, 30 años después, algo absolutamente imposible. Es decir, no creo que ningún intelectual, ninguna persona, y menos aún quizá lo que un defensor del pueblo pudiera opinar públicamente o pudiera dictar, o dictaminar, en la medida en que pueden hacerlo públicamente, tuviera el más mínimo efecto sobre cualquier Administración.

Yo creo que eso es un problema grave. Creo que la falta de reconocimiento, insisto, de una autoridad moral por parte de nadie, ahora incluso en estos días cada vez se pone más en entredicho la autoridad que podrían tener instancias como los tribunales supremos y constitucional, creo que es un problema considerable en un país, es decir, que no haya ninguna voz que sea mayoritariamente atendida, que sea mayoritariamente respetada.

Creo que sería, por tanto, enormemente deseable y enormemente útil que la voz de los síndicos de agravios —por traducir literalmente el título del nombre del defensor en Cataluña—, o de los defensores de las personas o como quieran ustedes llamarlo, creo que sería sumamente interesante que pudieran llegar a tener algo así como una autoridad moral, ya que no tie-

nen una autoridad digamos combinatoria. Pero nos encontramos con uno de los problemas sobre los cuales también quisiera llamar la atención y es que, lamentándolo mucho, son figuras, en términos generales, bastante invisibles para la sociedad.

Tengo entendido que, evidentemente, en algunas autonomías lo son más que en otras. En concreto, en Cataluña la figura del Síndic de Greuges, tengo entendido, que sus apariciones televisivas son frecuentes, que ejerce una labor más o menos didáctica hacia los ciudadanos. En el caso de la autonomía o de la ciudad en la que yo vivo, que es Madrid, por ejemplo, yo ni siquiera tengo conocimiento, me he dado cuenta de que ni siquiera tengo conocimiento, de si existe un defensor del pueblo propio de la Comunidad de Madrid. Probablemente no. Y si existe y está aquí presente que me disculpe, pero digamos que sería bastante sintomático que, insisto, habiendo yo nacido en Madrid, viviendo en Madrid, en fin, la mayor parte de mi vida, si lo hay no lo conozco. Ahora justo hace cinco minutos me han dicho que de las 17 comunidades autónomas que tiene España hay 13. Entonces probablemente pienso que Madrid sea una de las que carece de uno propio, pero en fin, ni siquiera lo sé.

Creo que además hay otro problema que también me gustaría suscitar y que si los defensores del pueblo de las diferentes regiones o comunidades autónomas tuvieran mayor visibilidad podrían ayudar a esclarecer, creo que también en la sociedad española desde hace unos cuantos años existe una confusión extrema respecto a los derechos. Por un lado, las personas a menudo creen que se tiene derecho a cosas a las cuales probablemente no se tiene. A mí a veces me llama la atención cuando se produce un desastre natural, cuando hay unas inundaciones, cuando sucede algo de este tipo, a menudo uno ve a los afectados que inmediatamente piden que ante esa catástrofe natural, ante ese azar, ante esa mala suerte, que es algo que existe, parece como si la idea de azar o de suerte, mala o buena, hubiera sido abolida de la mentalidad general. Enseguida se buscan culpables. No siempre los hay en todo. Y enseguida también se exigen ayudas. Y se exigen además ayudas por parte del Estado.

Creo que hay una considerable confusión; uno oye a veces también, aquí y allá oye expresiones absurdas, en principio, como que, bueno, la gente cree tener derecho a cosas raras. “Es que yo tengo derecho a ser feliz”, dicen, por ejemplo. Bueno, en fin, no sé. Hombre, usted tiene derecho a intentarlo y a que nadie le impida intentarlo. En un orden que me toca de cerca, yo por ejemplo, pues he oído decir a escritores noveles: “Es que tengo derecho a publicar”. Bueno, no, perdone, no, esto no depende sólo de usted. Depende

de que un editor quiera hacerlo. Usted tiene derecho a intentar publicar. Se confunden el derecho a intentar las cosas, a que nadie ponga trabas, digamos, a que la gente intente lo que quiera que sea en cada ocasión con el derecho a conseguirlo. Es una confusión muy frecuente.

Y en cambio, quizá, hay a veces también la confusión, se ignoran a veces derechos que quizá sí son reales, sí son considerables, pero yo creo que es una sociedad en la cual ahora mismo hay una enorme confusión y, por supuesto, hay un enorme olvido de la contrapartida de los derechos, que son los deberes. En un principio, quizá, casi nadie hoy en día se podría decir —hablo siempre en términos generales, en términos, si quieren ustedes, de la psicología de la gente— si nadie piensa que tenga ningún deber más allá de pagar impuestos, es quizá el único que la gente en un principio tiene asumido y nada más. Y además lo tiene asumido relativamente.

Normalmente empieza a oírse esa frase, tan norteamericana por otra parte de: “Ah, es que yo pago mis impuestos, y esto me da derecho a una serie de cosas”, a título incluso personal. Creo que no estaría de más que los defensores, puesto que se ocupan en parte de los derechos, hicieran una labor, en la medida de lo posible, de aclaración hacia la sociedad de a qué se tiene realmente derecho, a qué no y de cuáles son también las obligaciones o deberes que los ciudadanos españoles tienen hoy día y que yo creo que en una percepción más o menos psicológica generalizada parece que no existen en absoluto.

Hay una serie de cosas en las cuales tampoco sé yo si los defensores del pueblo pueden hacer algo o pueden no hacer, pero a menudo yo creo que también, hablando de percepciones, de sensaciones, de impresiones, que es sobre lo más que yo puedo opinar, creo que, en conjunto, se tiene una sensación de que las administraciones tienen un poder casi omnímodo. Por ejemplo, a mí el poder municipal me parece exagerado, me parece que, además, teniendo como tiene la capacidad de cambiar cosas de manera totalmente irreversible en las ciudades, no haya, aparentemente, el menor control, no haya el menor impedimento, no haya la menor autoridad por encima de un poder municipal que cambia completamente una ciudad, insisto, de manera irreversible, y creo que, además, una de las cosas que suceden, una de las cuestiones sobre las que también se nos sugería que habláramos era sobre si los atentados, digamos, a los derechos proceden en mayor medida de los propios ciudadanos o más bien de las administraciones en general.

Yo creo que en términos generales proceden de las administraciones, una de las cosas que ha mencionado Luisa Etxenique, por ejemplo, y que todos,

yo creo, que padecemos es el tremendo y excesivo ruido, como se dice, contaminación acústica de las ciudades. Creo que en grandísima medida lo provocan las administraciones públicas, la mayor parte de los ruidos proceden de las autoridades en términos generales, y creo que una de las cosas que sucede es que si las propias autoridades incumplen sus normativas, y es algo que en España sucede continuamente, no veo por qué ningún ciudadano debería entonces abstenerse de incumplirlas en lo que les toca.

Finalmente, quizá, y como cuestión también, ya digo, inicial para suscitar, yo creo que tenemos también los ciudadanos a menudo una sensación general de que, a pesar de que supuestamente vivimos en un estado democrático, en un estado de derecho, etcétera, yo tengo una sensación de que la impresión principal que todos los ciudadanos padecen es de cierta impotencia ante lo que el Estado, las comunidades autónomas, las consejerías, los alcaldes en cada sitio hacen y dejan de hacer. Una sensación de que actúan con absoluta impunidad, de que además, en España se está llevando a cabo cada vez más a cabo la política —dicho sea de paso— muy hitleriana de *fait accompli*, de hechos consumados. El caso por ejemplo del llamado *urbanismo salvaje* es muy claro.

Se tiene la sensación de que se tira adelante, se hacen las cosas, se destruye el litoral, ahora se está empezando a destruir también el interior, no hay ningún respeto, por supuesto, por el medio ambiente, se arrasan pinares, se edifican continuamente urbanizaciones. Se leía hace pocos días, por mencionar un ejemplo concreto, que en un pueblo de no sé si cientos de habitantes se proyectaba construir 13.000 viviendas, en un sitio donde, además, no estaba garantizada el agua, no se entiende, nadie entiende quién va a comprar eso. En la provincia de Ávila, que es un sitio particularmente frío, van a hacerse tres campos de golf —golf en Ávila—, en fin, en pleno invierno veo un poco difícil jugar sobre la escarcha, que es lo que habrá en el mejor de los casos. Uno piensa, bueno, quizá en el litoral se puede pensar que haya suficiente gente, quizá extranjeros que, con tal de tener un pequeño y repugnante apartamento en un sitio donde haga sol, pues ya les parece estupendo, pero francamente en Ávila, dices, ¿quién se va a ir a vivir allí?, ¿quiénes son los destinatarios de esas viviendas? Y en todo caso no importa nada.

La sensación es: se llevan a cabo las actuaciones, se hace política de hechos consumados, que, insisto, es una de las políticas más peligrosas y nadie parece tener la capacidad para impedirlo o bien la capacidad para impedirlo se otorga cuando ya es demasiado tarde, cuando nadie se atreve, por ejemplo, a deruir lo ya construido, cuando ese derribo, por ejemplo, sería quizá ya muy perjudicial para unas personas que, en un momento dado,

han adquirido una vivienda. Y la sensación general es una sensación de impotencia y de marea. No hay nada que hacer. Y eso, en un estado democrático, yo cada vez más, lamento decirlo, tengo una sensación de que, estando indudablemente, y por fortuna, en un estado democrático, cada vez más a menudo tengo una sensación cada vez más parecida a la que tenía durante el franquismo, durante una dictadura, en el sentido de decir: no hay manera de luchar, no hay manera de luchar contra los poderes de las instituciones, de las administraciones.

No sé hasta qué punto los defensores del pueblo podrían tener alguna capacidad, quizá debería otorgárseles unas capacidades que aunque hoy no tienen, deberían tener quizá un poder vinculante, debería existir una posibilidad de que los supuestos, o así llamados, hombres justos, pudieran tener un control mayor del que tienen. Pero hoy en día creo que esa figura, que en principio podría ser una figura de enorme importancia, la mayoría de los ciudadanos la percibimos como una figura oscura y casi decorativa. Y eso creo que debería cambiar.

### **Moderadora: Aitana Sánchez-Gijón**

Toma la palabra a continuación Carme Riera. Nació en Palma de Mallorca, es doctora en Filología Hispánica, narradora, guionista y ensayista y catedrática de Literatura en la Universidad Autónoma de Barcelona. En 2000 la Generalitat de Catalunya le concedió la Creu de Sant Jordi, en los últimos años ha recibido diferentes premios en reconocimiento a su obra: el Premio Nacional de Narrativa en 1995, el Premio Sant Jordi, el Maria Àngels Anglada por *La mitad del alma*, la Medalla d'Or del Consell Insular y el Premio d'Escriptors Catalans de la AELC (Associació d'Escriptors en Lleigua Catalana). Entre sus últimas publicaciones están las novelas *Cap al cel obert*, *La meitat de l'ànima* o *L'estiu de l'anglès*. También ha publicado relatos infantiles y juveniles como *El gos màgic* y *El meravellós viatge de Maria al país de les tulipes*. En abril de 2007 denuncia el urbanismo agresivo que sufre la costa española y en general la destrucción del litoral desde los cuatro extremos de la geografía española.

Tienes la palabra.

### **Carme Riera, escritora**

*Vull donar les gràcies a Rafael Ribó, el nostre síndic de greuges, per haver-me convidat en aquesta taula.* Me alegro de estar aquí. Yo no soy experta en este

foro, pero he hecho una cosa después de salir de clase. Tenía una reunión con mis estudiantes de la Universidad Autónoma y en vez de dedicarme a una tutoría sobre unos trabajos futuros les he preguntado qué les parecía, qué sabían ellos del defensor del pueblo. Y entonces, algunos de ellos tenían una vaga idea de lo que era eso, y otros me han dicho que sería un cargo político que dependería seguramente del partido que estuviera en el poder. Yo les he tenido que explicar que esto no era así, que precisamente el defensor del pueblo tenía que ser alguien absolutamente honorable, tenía que ser alguien no partidista, aunque evidentemente lo nombraban los parlamentos y que su papel era de intermediario entre la sociedad, entre las personas privadas y las administraciones.

Entonces lo que se ha suscitado allí ha sido un debate bastante interesante y en el que algunos de los chicos me han dicho que por qué los defensores del pueblo no intervenían en relación con los partidos políticos. Porque, por ejemplo, alguien que era de Alicante me ha dicho: “Tenemos un cacique en Alicante que sigue siendo el cacique desde hace mucho tiempo. ¿Cómo es que el defensor del pueblo —yo no sé si está aquí o no está aquí el defensor del pueblo. El cacique sabemos que no—, cómo puede seguir allí? ¿y el defensor del pueblo?” Le pregunté yo: “Pero, ¿tú le has hablado al defensor del pueblo para que vaya contra este señor?”. “No”. Pues a lo mejor eso es posible porque en realidad también un cargo de este tipo tiene que ver con la Administración y, en este caso, el cacique también tenía que ver con eso.

Compra de votos. Todavía hay algunos sitios en donde sabemos que se compran votos. Y también otro muchacho me estaba diciendo lo mismo de su comunidad autónoma. Me decía: “¿Cómo es posible, entonces, si el defensor del pueblo defiende a los ciudadanos, cómo no defiende a los ciudadanos en relación con eso?”. Me ha parecido muy interesante, es decir, nos falta cultura democrática, por supuesto, en este país, nos falta que nuestros universitarios sepan más, lean los periódicos, tengan un mayor interés por esas cosas, por las cuestiones políticas, y sabemos que la inmensa mayoría pasa de todo y no vota.

Pero me ha interesado, y quizá es algo que nos puede hacer reflexionar, el hecho de ligar el defensor del pueblo —que yo he insistido que era alguien independiente, que no estaba al servicio de ningún partido político—, considerarlo también como un político y ellos muchas veces miden por el rasero, evidentemente no podemos de ninguna manera, medir por el mismo rasero a todos los políticos; por supuesto, hay muchos que son buena gente, buenas personas, y además que tienden a pensar, a hacer cosas para que el país, evidentemente, progrese.

Pero me ha servido porque se nos pasó un papel hablándonos de si tenían prestigio social los defensores del pueblo, si los candidatos, si los ciudadanos, los percibíamos como independientes, si eran conocidos —Javier antes hablaba de que eran, en cierto modo, muy desconocidos— y el hecho de que estos muchachos y muchachas hayan dicho que evidentemente casi no los conocían me ha dado que pensar en relación con eso.

Y la propuesta sería, del mismo modo que la Administración plantea anuncios en televisión para hablar de que las mujeres deben denunciar a sus agresores, ¿por qué, si realmente consideramos que es importante el defensor del pueblo, por qué también no se nos cuenta, no se nos acerca al defensor del pueblo?

En Cataluña sí conocemos bastante el síndic de greuges, pero quizá en otros lugares de donde provenían estos chicos de esta mañana no, y yo pensaba que sería bueno acercarse a través de la prensa, incluso de esa prensa que se reparte gratuita, a través de programas de radios, es decir, que ustedes evidentemente llegaran más, que hubiera un contacto más fluido entre ustedes y sobre todo esa gente joven que parece no conocerles.

Yo después pensaba que si en realidad los defensores del pueblo nos representan, y nosotros tenemos una serie de derechos, cuando estos derechos parecen vulnerados, y voy a poner un ejemplo: el famoso compromiso de destinar el famoso 0'7% del presupuesto, el famoso compromiso de hace 30 años que no se ha cumplido, es decir, los defensores del pueblo no pueden, evidentemente, pedir que eso se cumpla, porque realmente es en realidad contra la Administración del Estado, contra el Estado. Es decir, en ese sentido, eso sería también, quizá, una tarea del defensor del pueblo.

Evidentemente no es tarea del defensor del pueblo defender sólo a los pobres; hay que defenderlos a todos, a pobres y ricos, cuando sus derechos son vulnerados. Pero yo creo que quizá el defensor del pueblo, o las defensoras, que también las hay, deberían tener una sensibilidad mayor hacia los más desfavorecidos, a los viejos, quizá tendríamos que decir a las viejas en este caso, a los niños, a los emigrantes, porque ellos sufren las peores condiciones, empezando por las viviendas precarias, las condiciones de indefensión, y siguiendo por los riesgos medioambientales y de insostenibilidad del medio al que contribuyen, por supuesto, las grandes empresas contaminadoras y también contribuimos todos los ciudadanos que usamos el transporte privado.

Aunque quizá en algunos lugares, como ocurre en Barcelona, la alternativa del transporte colectivo es bastante catastrófica. Por ejemplo, para ir a Vic,



se tarda lo mismo en tren que en tiempos de Mossèn Verdaguer. Sí, sí, eso para los verdaguerianos que tienen allí una sede puede ser atractivo, pero para las gentes que trabajan en Barcelona o al revés pues resulta realmente muy molesto. Quiero decir con esto que los desastres de RENFE de los que todos sabemos, es decir, el incumplimiento de la llegada del AVE, toda esta serie de inconvenientes, seguramente nuestro Síndic de Greuges habrá tenido más trabajo en este sentido que el de otros lugares, quizá porque estamos un poco gafados. Y yo no sé si este gafe barcelonés o catalán en realidad favorece a los que se erigen como chamanes de la tribu, que los hay. Y por tanto, los salvadores de la patria que siempre producen tanto pánico.

En cuanto a los derechos de los ciudadanos hay uno que me parece sumamente desatendido, y es el derecho a la educación. Como persona dedicada a la enseñanza universitaria desde hace muchos años, he podido comprobar el progresivo deterioro en ese campo. Seguramente todos consideramos —no creo que nadie considere lo contrario— que la enseñanza obligatoria hasta los 16 años es un logro, es una conquista, por supuesto; pero yo creo que eso no ha traído aparejado una educación en mínimos, que tiene que ver no sólo con la adquisición de unos conocimientos, sino con el respeto a los demás en la convicción de que la libertad de uno acaba donde empieza la libertad del otro, y que hay normas de convivencia que deben cumplirse sin excusas, incluso diría que hasta a rajatabla, y que, en ese sentido, ya está bien de demagogia. Es intolerable que un tipo agreda en un tren a una chica sólo al parecer porque es ecuatoriana y asegure en un tono de una insolencia vergonzosa que no es racista, que simplemente estaba borracho.

A mi modo de ver tanto los accidentes de tráfico como la violencia de género y la violencia racista tiene que ver con el deterioro de la educación y la falta de autoridad que considero imprescindible recuperar. *Autoridad* — y perdonen la tontería, pero es que me gusta recordarlo— viene de *augere*. Eso quiere decir ‘hacer crecer’. Y la autoridad que deseamos, justamente yo creo que muchos, es abierta y transformadora y no pretende imponerse de forma coactiva. La autoridad se sustenta en aquellos tres principios: la necesidad de la piedad para ejercer el poder sin ánimo de dominar ni hacer sufrir, sino de transformar la compasión que implica ser capaz de ponerse en el lugar del otro para comprenderle y la obediencia democrática que significa ser consciente de que ejercer el poder es estar al servicio de los demás, y no al revés.

El hecho de estar en la cola de Europa en materia de fracaso escolar debería ser motivo de un debate serio, y a mí me parece francamente grave. Y

por eso además considero que vulnera el derecho a los ciudadanos y redundante negativamente en el futuro del país. Supongo que habrán sido muchos los profesores que habrán acudido a ustedes, a los defensores del pueblo, frente a una Administración que demasiado a menudo no les apoya como debiera y que prefiere tenerlos de baja a enfrentarse con los problemas que en las aulas llevan a los profesores de enseñanza media —todavía no tenemos problemas de agresión y de malos tratos en la universidad, por suerte— a tener que acudir al médico a la espera de que les libere de la enseñanza por lo menos durante un tiempo.

Me parece muy lamentable que la enseñanza pública, que fue muy buena antes, y que sirvió para que muchos chicos y chicas de familias humildes pudieran estudiar, se haya ido al garete. Y ya sé que no es un asunto del deber de los defensores del pueblo, pero quiero insistir en ello, por si ustedes pueden, en la medida de sus posibilidades, dar la lata. Es, yo creo que demagógico no inculcar a los niños el sentido del esfuerzo y de la responsabilidad. Sólo quien es responsable es solidario.

Gracias.

### **Moderadora: Aitana Sánchez-Gijón**

Y por último toma la palabra Manuel Rivas. Nació en La Coruña, es periodista desde los 15 años y ha colaborado con diversos medios de prensa, radio y televisión. En la actualidad escribe en el diario *El País*. La totalidad de su obra literaria se desarrolla en lengua gallega, aunque también escribe artículos periodísticos en castellano. Es autor de diferentes novelas y relatos cortos, por ejemplo, *Los comedores de patatas*, *El lápiz del carpintero* y *En salvaje compañía*. Entre su obra periodística está *El periodismo es un cuento*, que recoge buena parte de sus mejores reportajes. También tiene obra poética: *El pueblo de la noche* y *Mohicania revisada*, que recoge su antología poética. Ha recibido diferentes premios en reconocimiento a su obra: el premio de la crítica por *Un millón de vacas*, el Premio Nacional de Narrativa y el Premio Torrente Ballester por *¿Qué me quieres, amor?* Sus últimos libros publicados son: *Las llamadas perdidas*, *Mujer en el baño*, *En salvaje compañía*, *El héroe* y *Los libros arden mal*. Fue socio fundador de Greenpeace en España y ocupó cargos directivos en la organización durante varios años. Durante la catástrofe del Prestige participó en la creación de la plataforma ciudadana Nunca más.

Ahora sí, cuando quieras.

## Manuel Rivas, escritor

*Gracias, bona tarda, gràcies per la invitació y por la compañía.*

El otro día en televisión le hacían una entrevista a una persona de una televisión local al salir de una actuación de música en La Coruña y le preguntó un periodista con el micrófono qué le había parecido el espectáculo y esta persona dijo: “Bueno, si le digo la verdad, le diría una mentira”. Si dijera la verdad mentiría.

Y yo tuve una experiencia muy interesante, quizá de las más aleccionadoras en el periodismo, una de esas experiencias que, digamos, no suponen ningún acontecimiento hacia el exterior, pero que sí que cambian bastante el chip y que le hacen pensar a uno sobre su propia profesión y su trabajo. Estaba yo haciendo prácticas, trabajaba en el centro de Televisión Española en Santiago, y era en la fase primera de la transición, y uno de los temas que estaba en la calle, polémico y que parecía que se iba a partir todo, que nos íbamos a hundir todos en el hielo. Era el de la ley del aborto. Y entonces a mí me dijeron de salir a la calle y hacer unas preguntas.

Había habido un cierto cambio profesional para bien, una apertura en esta televisión que pasó del paleolítico al neolítico por lo menos y entonces yo me fui allí con un cámara, todavía funcionaban las cámaras de cine, y me fui con un micrófono y, bueno, Santiago es una ciudad muy dual, era, sobre todo muy dual, como sabéis, había por un lado un mundo muy clerical, o un mundo muy conservador, y por otro lado un mundo muy progresista, muy libre, que era el mundo alrededor de la universidad, fundamentalmente.

Entonces, teníamos testimonios en esa lucha encarnizada que había en aquel momento sobre la ley del aborto, testimonios muy rotundamente en contra y muy favorables. Pero yo lo que veía es que sólo había curas y estudiantes, y dije: tengo que buscar a alguien que tenga otro perfil. Eran ya las dos de la tarde, entonces estaba en la plaza do Toural, en Santiago, y veo a una señora con unas bolsas de plástico y ella me ve a mí también, nos cruzamos las miradas así en diagonal y entonces avanzamos, porque como éramos dos, como una especie de animal extraño, avanzamos hacia la ciudadana de las bolsas y ella trazó un desplazamiento oblicuo intentando eludir nuestro acoso, pero conseguimos arrinconarla allí contra la fuente do Toural y ella, con unos ojos enormes, listísimos y así espantados nos miró, y yo le pregunté: “Señora, ¿usted qué opina de la ley del aborto?” Entonces ella abrió todavía más los ojos, se quedó mirando fijamente para mí y dijo: “Mírame niño, yo no soy de aquí, que yo vine a comprar unos zapatos”.

Entonces cuento la historia ésta de que me da la impresión de que hay una gran parte de la sociedad que... —además yo creo que estamos aquí para decir la verdad, aunque mentiríamos. Y hablar de ese epígrafe, de la utilidad—. Tengo la impresión de que hay una gran parte de la sociedad que tenemos una relación con las defensorías del pueblo, con esta institución, que es un poco la de la persona que está por aquí que vino a comprar zapatos.

Había una figura muy interesante en la tradición gallega en el mundo del mar, entre los marineros, que se llamaba escoitas. Unos tipos con una habilidad especial que era para escuchar el mar, sobre todo escuchar lo que iba a venir, lo que el mar iba a traer. Es decir, los temporales que podrían producirse, si cambiaba el viento y todo eso. Ellos sabían escuchar el rumor del mar. Este escoita se dice también un poco en broma que normalmente tenía una oreja más grande que la otra. En principio yo creo que nacieron así y despertaron bastante expectativa, bastante esperanza, cuando se empezó a hablar de defensores del pueblo aquí. Existía un poco la mitología del *ombudsman* sueco, y todas las referencias las teníamos idealizadas, ciertas instituciones europeas.

Por otra parte habíamos pasado, dicho en términos de la política utilizando el símil cibernético, informático, habíamos pasado de la fase 0.0, es decir, la pantalla vacía, que era la dictadura, estábamos en 1.0, en que se ponían en marcha un sistema operativo público, democrático y de lo que esperábamos de las “defenderías”, de esta institución, yo creo que es que fueran por delante, es decir, que no estuvieran en esa fase, sino que nos sirvieran para abrir paso a lo que sería la fase 2.0, que sería en la que estaríamos ahora, y desde luego la fase deseada de una democracia de 3.0, es decir, de una democracia avanzada, de una nueva democracia, de una nueva ciudadanía.

Tengo la impresión de que estamos estancados en este momento, estamos muy, muy estancados en lo que podríamos llamar, por una parte, melancolía democrática y por otra, incluso malestar democrático. Porque hay, aun siendo la situación muy compleja, y yo no puedo ser tan atrevido como para resumirlo aquí en este poco tiempo, pero sí es verdad que yo creo que hay un abismo muy grande, un abismo tremendo entre la cotidianeidad, entre lo que podríamos llamar la realidad y las inquietudes que manifiesta la agenda que marca lo que podríamos llamar las élites o el establishment, sobre todo político-mediático.

Efectivamente hay también elementos positivos, pero en general hay como unas bolsas yo creo de melancolía democrática, de malestar democrático. Ése sería el espacio donde creo que sería decisiva la presencia de los defensores del pueblo. Porque hacen falta espacios donde el conflicto sea acep-

tado con naturalidad, como un hábitat. Es decir, al igual que nos hacen falta espacios comunes, yo creo que uno de los déficits que tenemos en esta democracia imperfecta hoy en España y que se nota de una forma casi angustiada y que lleva a ésta a intensificar también la crispación, esa especie de malestar democrático, es la carencia de espacios comunes, de espacios de encuentro, aunque sea para expresarse desde los extremos. Pero hay muy pocos lugares donde puedan aparecer posiciones contrapuestas o pocos espacios de debate, pocos espacios de participación que no sean propiamente los institucionales, lo que serían las Cortes.

Creo que los defensores del pueblo, al igual que estos *escoitas* de los que hablábamos antes —*escuchas*—, tendrían que actuar como *escoitas*, como escuchas de lo que es el rumor, es decir, de lo que son los rumores, digamos. Hay ruido, que es aquello que más se nota, que parece que más marca la agenda, pero después están los rumores, los rumores de la cotidianidad, los problemas reales, los problemas de fondo. Lo que esperamos, nuestra expectativa, nuestra esperanza es la de que, precisamente, actuaran como escuchas de esos rumores e hicieran que aquello que está desaparecido se convirtiera en materia de la realidad, emergiera, se convirtiera, que fuera aparición.

Creo que en este sentido, realmente ya se ha comentado antes, hay la percepción de que los defensores del pueblo más que escuchar al pueblo y vigilar a la Administración —Estoy hablando de percepción, ¿eh?, de la percepción que existe. Yo también pregunté algo por ahí y algún amigo me decía ayer: “Dile que tienen que salir por ahí con un coche como el del cobrador del frac para que se vea mucho o el torero de los morosos o algo así—. Quiero decir que detrás de este humor, detrás de esta ironía, hay la sensación de que no hay percepción, incluso tengo algunos datos que posiblemente difieren según las instituciones, de que ha habido una regresión en cuanto a las quejas; incluso actuando simplemente como buzón de quejas, ha habido menos personas que han acudido con su queja. Yo creo que ése es parte del problema, esa consideración de buzón de queja. Una posición más bien pasiva y no una posición activa frente a los problemas y al malestar democrático.

¿Cómo se percibe? Pues se percibe como un engranaje más de la Administración, no se percibe como el Argos, ese que después llevó el nombre del perro de Ulises, que era un rey mitológico con sus cien ojos, el rey vigía. Creo que en absoluto se perciben por ahí las cosas.

Es muy importante. Ya sabemos efectivamente —aquí también se comentó— que no se puede esperar ni superhéroes que vengan a resolver todos los pro-

blemas, porque significaría que todo el sistema funciona fatal, todo el resto del sistema, pero creo que sí hay grandes espacios de vacío donde esperamos una actitud activa, incluso aunque no tengan poder, capacidad resolutoria, sí que hay situaciones en las que es fundamental esa labor de hacer emerger el problema, de convertirlo en parte de la realidad.

Había los petroglifos antiguos en Galicia, la forma más repetida, están hechos hace 5.000 años, son los círculos concéntricos. No sabemos muy bien, estaban hechos sobre piedra, es una escritura sobre piedra, estaban hechos con sílex, y bueno, la gente que se tomaba este trabajo de hacer esta escritura supongo que no diría mentiras, pero no sabemos lo que quería decir. De todas formas, una posible interpretación, pero hay muchas y se prestan para figuras astrales, simplemente que son mapas del territorio, de las aldeas, que puede ser una familia, el padre, el hijo, el nieto o lo que sea.

Pero podemos interpretar los niveles, las dimensiones de la realidad, es decir, aquello que nos presentan como realidad normalmente sólo es el círculo más pequeño, la agenda informativa diaria. Ésa es una realidad pegajosa, que acabamos hablando de esa agenda, de esas prioridades, de esos ruidos, y en cambio, todos los otros círculos importantísimos de la realidad no están presentes. Creo que se necesitan energías activistas de la realidad y que tendrían que ser claramente los defensores del pueblo. Tendrían que anticipar, yo creo en el sentido de rumores, anticipar también cuestiones, anticipar un poco lo que va a pasar. Su presencia cuando hay un conflicto importante, una situación, un problema que tarda en resolverse, es fundamental lo que se llama las dos P, y que lo sufrimos cuando, por ejemplo, la catástrofe del Prestige precedida de otras diez mareas negras. Es importante recordar por qué aquello tuvo esa respuesta. Era importantísima la presencia y la palabra.

Es decir, cuando resulta que estás viviendo un problema que abarca mil kilómetros de litoral, que abarca prácticamente a todo tu hogar, a tu casa, la tierra, que por una operación mercantil de capitalismo impaciente o delincuente, de repente en cuestión de una semana tu casa, tu hogar, en el sentido colectivo, solidario está siendo prácticamente destruido o amputado y gravemente dañado. Yo os puedo decir que una de las cosas más increíbles que viví en esa circunstancia es que nunca vi a ni un diputado ni a nadie de la defenduría del pueblo en una playa o hablando con la gente, hablando con la gente simplemente.

Es decir, ya sabéis después lo que pasó con los mandatarios, que apareció un mes después y de aquella manera. En Constitución se dice que en un caso de catástrofe es perentorio y prioritario organizar la solidaridad civil,

la solidaridad colectiva. Bueno, eso lo hizo el pueblo, lo hizo la gente, evidentemente, en vez de meterse esa vez en sus conchas, quedar atezado por el miedo, por el vacío, y dejar las calles, las plazas vacías lo que hizo fue aplicar la Constitución, es decir, sin que compareciera nadie de los que tenía que interpretar la Constitución o digamos ejerciendo las responsabilidades para las que fueron elegidos o para las que se les paga.

Eso fue así y podría ser más duro, pero es que al igual que vivimos esa peste bíblica entramos en el siglo XXI con otras dos pestes: las vacas locas, que tiene que ver con la seguridad alimentaria, y los incendios forestales. En todos estos casos tampoco hubo, digamos, una actitud activa de salir al lugar, de hablar, de tomar nota. Simplemente se esperaba a ver si alguien se acercaba con el problema, pero es que la gente estaba con las mangueras en la mano, estaba viendo angustiada lo que iba a pasar con su ganado, con su cabaña de un millón de vacas. No iba a ir a una calle desconocida a buscar a alguien para presentarle una queja, no, estaba luchando.

Creo que son temas que no... —decía con razón antes Javier—, a veces buscamos culpables para cualquier cosa, para cualquier catástrofe que tiene que ver con el azar, pero éstos que enumeré tienen que ver con lo que caracterizamos —yo hablo de Galicia, pero hablamos de España y de todo el mundo—, podemos caracterizar nuestro tiempo como sociedad de riesgo. La otra palabra es *seguridad*, frente a la sociedad de riesgo. La palabra *seguridad* se utiliza en un sentido militarista, es una de las palabras secuestradas, una de las palabras robadas. Yo creo que sería una palabra clave en el vocabulario de las defendurías del pueblo. La seguridad: seguridad alimentaria, seguridad sanitaria —ya no hablemos en las zonas donde se pasa hambre—, seguridad de tener una vivienda.

El otro día, el problema de la Cañada Real que intentan transformar, darle un tinte contra la inmigración, utilizarlo de una forma irresponsable totalmente algunos medios, ése es el problema que había en todas las ciudades, aquí también en Barcelona, en Nou Barris, es el problema del chabolismo; en Coruña tenemos un barrio de chabolismo al que nadie se acerca, de chabolas; en Penamoa, donde por las noticias sabemos algo de ese barrio, cuando ingresa un recién nacido, un bebé con mordeduras de rata en el hospital. Ésa es la información que tenemos de Penamoa. Y de la Cañada Real tuvimos la información porque hubo una pelea campal con la policía. Fue la forma, como muy bien Guy Debord en *La sociedad del espectáculo* dice, la gente existe, tiene que existir a veces por la violencia. Es terrible tener que decirlo así pero es la forma de aparición del problema.

Se habló aquí del urbanismo, está la cuestión de las bolsas enormes de pobreza, está el limbo jurídico en que se encuentran muchos inmigrantes, que yo creo que es una situación increíble, porque ni siquiera estamos hablando —fijaros— de personas que llevan aquí años y años, de que alguna vez tendrán que tener el derecho a votar, digo yo.

¿Qué tipo de ciudadanos, qué tipo de personas son? Si no tienen los derechos fundamentales, los mismos derechos, ¿cómo van a ejercer sus responsabilidades? Yo creo que hay una correspondencia y una proporción clara: cuantos más derechos tienes muchas más responsabilidades asumes; si tú tienes que trabajar, como las madres españolas, más del triple de la media europea en tu hogar y aparte fuera, ¿cómo podemos estar hablando de derechos?, ¿cuándo, si no tiene tiempo ni de ejercer los derechos?

Estamos hablando del mal funcionamiento de la política como facción cuando los políticos deciden nada más celebrarse unas elecciones, como ha pasado en la mayoría de los ayuntamientos, establecerse un aumento salarial del 40, 45, 50 por ciento. La ciudadanía está viendo todo esto, el espectáculo, está viendo cómo se utiliza, no funciona como partidos políticos sino como facciones con intereses particulares.

Es desolador la poca implicación, a mí, otro detalle que me parece desolador, la poca —por no decir nula— implicación de los defensores del pueblo en la reparación histórica. Yo he vivido bastante de cerca, he colaborado con la asociación para la recuperación de la memoria histórica, he asistido a algunas exhumaciones, nunca —que tengamos noticia— se acercó allí un defensor del pueblo. Y estamos hablando de miles de desaparecidos. Nunca se abrió ningún tipo de investigación. Estamos aquí cuando aparecen unos restos humanos, cuando un trabajador hace una *gabia*, una zanja, inmediatamente aparece la policía judicial, aparece el juez, aparecen no sé cuántos investigadores, etcétera. Aquí se levantan muertos en las cunetas, nunca apareció un policía judicial, un juez, un defensor del pueblo. En fin, me da mucha rabia el decir esto, que se confundan, de lo que nadie habla, de una amnistía que se confunda con la amnesia, que es terrible para un pueblo.

Decir por último —porque me he pasado mucho del tiempo—, también tenía el tema de la siniestralidad laboral, la cuestión de las inversiones en escuela pública, en sanidad, lo del médico con tres minutos, etcétera. Yo creo que, además de exponer las quejas, hay que dar un paso adelante, hay que pasar al 3.0, hay que pasar a una democracia avanzada en la que sea fundamental, decisiva —creo que es fundamental y decisivo— una vieja palabra que se llama *ética*.

Nada más.



## Coloquio posterior

---

### Henar Merino, *Defensora del Pueblo de Castilla la Mancha*

Buenas tardes, yo soy la defensora del pueblo de Castilla-La Mancha, pero tengo nombre: me llamo Henar Merino. Primero agradeceremos —hoy os tuteamos— las intervenciones, todas y cada una, de distinto estilo y contenido. Lo primero que puedo decir es que las comparto; éstos son —y hablo por mí— los problemas que yo tengo cada día en mi trabajo; esos que has descrito tú, Manuel, y que no sabemos cómo poder no resolver, sino denunciar, sino poner voz a lo que, en definitiva, estás hablando de déficit democrático, porque, ni más ni menos lo que estás describiendo, con ejemplos, es un déficit democrático.

Evidentemente, y eso por lo que decía Javier Marías, en ningún momento, aunque los ciudadanos van a ello, les podemos resolver la vida, que muchas veces es lo que llevan. Llevan su pena de vida y dicen aquí está, y es usted defensor y confunden la palabra. Con eso quiero decir que somos sólo parte de un engranaje, de un sistema democrático, parece que me estoy defendiendo pero estoy intentando explicaros cómo tratamos de funcionar en esto.

Sabiendo las carencias de funcionamiento, diferente de las carencias democráticas que estáis poniendo sobre la mesa. Porque somos responsables relativamente, es lo que iba a decir. Somos un engranaje con muchos déficits y defectos, incluso puede haber un defecto hasta de partida, de una presunción de que somos hombres y mujeres honorables, en el sentido más amplio de la palabra, hombres justos, hombres buenos, hombres o mujeres buenas, bien elegidos, etcétera. Con medios para trabajar, etcétera. Hay muchas presunciones incluso en vuestras propias palabras, premisas de las que habéis partido que muchas veces tampoco se cumplen. Porque el sistema tiene muchos defectos, porque la sociedad, el sistema democrático me estoy refiriendo, y somos una parte muy pequeña de ese sistema, y no es porque no tengamos facultad de resolver o ejecutoria, o capacidad ejecutiva, la tienen los jueces y tampoco resuelven tanto.

Yo muchas veces —yo soy magistrada y soy ahora defensora— y créanme que muchas veces he resuelto más cosas como defensora que como magistrada. He hecho cumplir, he resuelto, he persuadido, he denunciado, he “perseguido” a la Administración denunciando en la opinión pública, etcétera. Pero lo que denunciarnos también en la opinión pública y vosotros no

sabéis no tiene morbo, no vende. Porque no denunciarnos esa agresividad que hoy es producto de intercambio y que además está en alza la violencia de tantas maneras. Se vende en la publicidad, consumimos violencia de muchos tipos y nosotros en nuestro trabajo no vendemos violencia, no vendemos morbo, respetamos la intimidad, la confidencialidad de las vidas, queremos hacerlo.

Y a su vez tenemos que trabajar con el sistema que es la Administración a la que hacíais referencia, que es el sistema político dentro del democrático, que el estado de derecho tiene muchas fisuras, que hay algo parecido “a golpes de estado pequeñitos” en el estado de derecho, que hay ejemplos en la prensa hoy. Golpes de estado pequeñitos, fisuras del sistema democrático. Y claro, miren ustedes, algunos defensores nos escandalizamos, o defensoras sí que nos escandalizamos, yo me escandalizo bastante y me escandalizo ante los medios de comunicación, pero tengo medida al decirlo, porque crear alarma social tampoco podemos ni debemos. Bueno, yo en el sentido de estado institucional creo que no debo, pero luego lo que nos ocurre es que los ciudadanos no se escandalizan y nosotros necesitamos la legitimación no parlamentaria sino ciudadana.

Y entre ellos, ciudadanos, también los que no sois ciudadanos de a pie. Y cuando habláis del conocimiento, de si nos conocen o no, no del otro conocimiento, yo siempre digo que ojalá que, en mi comunidad, que sólo lleva funcionando esta institución cinco años, me conozcan los que más me necesitan. Me conozcan a mí no, conozcan a la institución y a la oficina y al equipo, eso es lo de menos. Ojalá, porque principalmente deberíamos resolver primero eso: aquellos colectivos, personas y ciudadanos que están en desigualdad de oportunidades para acceder a eso que a nosotros nos resulta cotidiano, habitual, y que vemos problemas en lo cotidiano y en lo habitual. Pero ellos no llegan a eso.

Principalmente deberíamos estar para esas fisuras democráticas de falta de igualdad de oportunidades que no les dejan tener dignidad a esas personas, que les negamos la dignidad de principio; la sociedad se la negamos. Y después hay más responsables dentro de la sociedad como es los poderes públicos, la Administración, la clase política, que es voluntaria, los políticos son voluntarios, igual que vosotros sois periodistas, profesores, no sé qué y son vuestras profesiones más o menos voluntarias, quiero decir. Y conlleven una responsabilidad igual que en mis distintos trabajos o profesiones.

Por eso, cuando hagáis este análisis, y cuando lo divulgáis y cuando habláis de nosotros, más, por una razón o por otra, de nosotros no, de la institución y de lo que puede representar, de lo que representa teóricamente

y luego de los defectos y de los logros también, de los defectos en la práctica y de los logros, procurad entender que es un engranaje que parte de la falta de conocimiento.

Se debe a que principalmente nos dedicamos a gente que no tiene voz, que no tiene prestigio social, que no tiene demasiado salario, que son colectivos. Y eso se pierde porque no se vende en ningún lado, porque no vende en ningún lado, porque no es producto de consumo en ningún lado. Y después también evidentemente tenemos defectos, porque hemos intentado no hacer publicidad del trabajo para que la clase política no crea que estamos haciendo protagonismo frente a ellos, o guerra frente a ellos —no sé cómo explicar—, lo difícil de esos equilibrios, del equilibrio, porque no podemos cerrar la puerta de las administraciones públicas, que es quien hace la política y quien presta los servicios.

Y el enfrentamiento feroz o voraz, que muchas veces es fácil, nos llevaría a ser nada útiles, nada eficaces, nada eficientes. Entonces el equilibrio es mucho más complicado. Pero yo quiero daros las gracias por haber hecho el esfuerzo de pensar en nuestro trabajo, en lo que necesitan los ciudadanos y en denunciar todos los defectos que tenemos y muchos más que os podríamos contar.

Gracias.

### **Fernando García, *Justicia de Aragón***

Sí, yo les agradezco a todos ustedes lo que han dicho, porque someterse a la crítica, tener puntos de referencia es lo que facilita obrar mejor y tener sentido común, y a pesar de que ustedes son conscientes de las dificultades que tiene nuestro trabajo, que son, en gran parte, nuestras frustraciones, pues yo les pido que nos apoyen, porque nosotros no tenemos más fuerza que las que nos da la fuerza de nuestros argumentos y la de la opinión pública. Hay que aceptar que en este país —y lo ha dicho Javier Marías y lo comparto— es muy difícil que alguien reconozca algo. Yo les contaré una anécdota que pasó Zaragoza. Buñuel, que era como yo, de Zaragoza, venía todos los años en Navidades y un año dejó de venir; nosotros vivíamos cerca de él en la misma casa, mi padre era compañero de él, había sido compañero de colegio y le pregunté a su hermana: “¿Y por qué Buñuel ya no viene más a Zaragoza en Navidades?”. Y dice: “Mira, porque está enfadado, está cabreado”, me dijo. Porque cada vez que salía a pasear por el Paseo Independencia de Zaragoza se encontraba a un viejo amigo del colegio que decía: “Oye, Buñuel, la última película flojica, ¿eh?”. Bueno, pues esto es un poco la realidad.

Miren, yo quería transmitirles dos cosas. Estoy en la universidad, he sido profesor de la universidad, porque no he perdido esa condición, aunque me he dedicado a otra cosa. Algunos problemas son de la sociedad en general. Y no son nuestros problemas, no hay juez, no hay Administración que pueda resolver según qué cosas. Igual que no hay quién pueda evitar un maltrato, por mucho que haga. Es que al final si uno hace según qué cosas es muy difícil de evitar. Y es así, y hay grandes problemas de éstos que nosotros podemos contribuir, sensibilizar a la opinión pública, resolver. Grandes o pequeños problemas.

Yo les contaré una anécdota: a mí un señor me escribió una carta diciéndome: “Oiga, en mi pueblo han ampliado el cementerio y a mí me han puesto debajo de fulanito de tal. Yo me llevo fatal con él de toda la vida. Yo quiero que me cambie de sitio porque no quiero estar toda la eternidad debajo de él”. Yo llamé al alcalde, porque eso no se puede resolver por escrito y le dije: “Hombre, está muy fácil, cámbiele usted de sitio”. Y me dijo: “Mire, es imposible porque éste se lleva mal con todo el pueblo. Nadie va a querer estar tanto tiempo al lado de él”.

Pero miren, junto a esto yo les querría transmitir una cosa: lo que vende, y además ustedes están en eso, es lo que sale en los grandes medios de comunicación social, y es la realidad, y es cierto, y todos los problemas que se han planteado son la lista del problema de este país. Pero miren, cuando a mí me preguntan cuál es la queja más importante que he resuelto, yo siempre les digo una cosa: todas las quejas son igual de importantes. Porque para un señor, su problema es siempre el más importante. Y la gente esto nos lo agradece. Yo tengo 1.800 quejas. Yo siempre digo que si detrás de cada una de ellas hay una familia, resuelvo el problema a 8.000 personas al año. Y he estado diez años, 80.000 personas. Que no está tan mal, ¿eh? Que resolver 80.000 problemas no está tan mal. Y la gente lo agradece. Bien, en plan anécdota le voy a contar dos cosas.

Un señor me mandó una carta diciéndome que iba a ponerle a su tractor el nombre de Justicia Aragón, que fuera al bautismo. Claro, obviamente no fui. No fui, pero me mandó una fotografía con el nombre de Justicia Aragón. Y una señora hace cuatro o cinco meses me mandó una carta que textualmente empezaba diciendo: “Gracias a usted he tenido un hijo”. Era una carta literal. ¿Sabe qué era lo que me quería decir? Que gracias a la institución que yo represento a esa persona le habían dado en adopción un niño. Díganle a esa persona que nosotros no hacemos nada.

Bueno, nada más, gracias.

## Javier Marías

Si me permite una brevísima apostilla, yo creo que, a lo mejor todo lo que hemos dicho, los que estamos aquí en la mesa lo han percibido ustedes, y quizá es natural, más como críticas que otra cosa. Pero en realidad, creo que la mayoría lo que hemos expresado es un desideratum de que ustedes, de alguna manera, logran tener más importancia de la que se les concede y logran tener más retribuciones de las que normalmente se les conceden. Y tal vez, me pregunto, si quizá ustedes mismos, podrían luchar por tenerlas, y por tener más importancia y porque se les diera también más visibilidad independientemente de las cuestiones de que se ocupan, como ha dicho su compañera de Castilla-La Mancha, vendan o no vendan. Pero yo creo que más bien hablábamos de lo que deseábamos que ustedes pudiesen ser. Somos muy conscientes de que tienen ustedes las manos, si no atadas las dos, una probablemente sí.

## Luisa Etxenique

Sí, yo también quisiera hacer un pequeño comentario. Se ha hablado aquí, y estoy de acuerdo con Javier Marías, sobre lo difícil que es que a alguien se le reconozca la autoridad. Pero creo que en el caso de los Defensores del pueblo eso también pasa por signos de independencia frente a la Administración. Si hay gestos visibles, y se pueden hacer, y a veces son más simbólicos que prácticos, si se ve realmente que representan instancias capaces, en un momento determinado, de situarse con un cierto brío en algunos asuntos, al menos para sembrar la duda; porque yo creo que muchas veces no es tanto resolver sino generar un debate, como decía antes también Manuel Rivas.

Es fundamental liderar debates. Voy a contar una cosa muy sencilla: yo he hablado hace un momento de algo que me preocupa extraordinariamente: en qué van a quedar nuestros sistemas sanitarios con una población cada vez más envejecida y los niños que son pacientes a edades cada vez más temprana. La Consejería vasca de Educación ha diseñado un nuevo currículum educativo en el que se reducen las horas de educación física. Otra combinación pésima: los niños no sólo comen de pena, sino que encima el poco ejercicio reglado que tienen se ve reducido a la mitad, aunque luego la Consejería haya salido al paso diciendo que esa materia va a ser competencia de los centros.

A mí éste me parece un debate, permítanme que se lo diga a mi Ararteko, casi fácil. Donde, por la natural preocupación de los padres, podrían conse-

guirse fácilmente consensos y transversalidades. Se trata entonces de que los Defensores lideren debates, para que el ciudadano no tenga la sensación de que las cosas pasan, como también se ha comentado aquí, impunemente; que hay una posibilidad, una voz, aunque luego finalmente sea clamar en el desierto, una voz que es capaz de agitar, con brío, con visibilidad – hoy hay muchos medios para ello: prensa, internet,...).

Entonces, yo sí creo que, a pesar que la acción de Defensores es limitada, hay terrenos en los que se puede actuar, por lo menos ensayarlo; y eso probablemente contribuiría a que su autoridad, primero se visibilizara, y luego finalmente se ganara. Porque es cierto que vivimos en un país –estoy de acuerdo con Javier Marías- donde es difícil que a alguien se le reconozca autoridad, pero donde oponerse al poder sigue teniendo buena prensa.

### **Javier Marías**

Antes dije que, precisamente por eso, que es muy difícil que un mero afeamiento de una conducta o de una práctica, etcétera, haga que se enmiende nadie hoy en día en España, pero quizá, a sabiendas de eso, lo que les pediría a ustedes es que ustedes afearan más, afearan visiblemente y que hicieran oír sus voces y que quizá poco a poco llegara un momento en el cual haber sido una institución, un ayuntamiento... ser afeada su conducta, aunque eso no tenga ningún efecto real, por el defensor de un pueblo. Nos acostumbrara a decir: “Caray, menudo rapapolvo se han llevado éstos del defensor”. Y eso ya sería algo, sobre todo si nos vamos acostumbrando a que eso suceda.

Igual que a veces las libertades que no existen hay que tomárselas, la importancia que en uno tiene a veces hay que írsela tomando, también. Y a lo mejor quizá deberían ustedes, por lo menos decir, bueno, no va a servir de nada, pero éste... voy a afean la conducta y yo soy una persona que, aunque no se me reconozca una autoridad moral, en realidad, se supone que la tengo. Y quizá deberían hacerlo ustedes más.

### **Rafael Ribó, *Síndic de Greuges de Catalunya***

Aparte de agradeceros todas vuestras intervenciones e informarte, Javier, de que no hay defensor de la Comunidad de Madrid, hay defensor de menores en la Comunidad de Madrid, y hay 12 comunidades autónomas que tienen defensor autonómico, y está el defensor de España —está aquí con nosotros—, y también que hay una serie de ciudades donde hay defensores locales y también aquí nos acompañan algunos de ellos. Pero la invisibili-

dad es un primer problema. Invisibilidad o desconocimiento, etcétera, y aquí yo aprovecho incluso para pedirnos más, en la medida de lo que podáis, también nos podéis ayudar a difundir la existencia de esta figura en cada una de nuestras latitudes.

Yo quería plantear dos cuestiones a raíz de lo que habéis reflexionado: primero, nosotros trabajamos frente a la Administración, o sea, el binomio es: personas y Administración. Y las personas cuando chocan con la Administración es cuando aparece la figura del defensor. Lo digo para ceñirnos al máximo al papel que nos toca. Y en la Administración, igual que en toda la sociedad, hay un relativo nivel cultural.

Yo el primer problema que observo es que aún falta cultura de que en la Administración uno está para servir, y para servir al público. Lo de *civil servant* está muy alejado aún de nuestro horizonte cultural. Incluso lo digo con administradores que han ido a Harvard y que han hecho las carreras mejores del mundo y entonces se creen que con aquellas luces ya no hace falta servir tanto. Porque es la gestión más eficiente posible. Y esto lo notas en cantidad de problemáticas que nos llegan, porque la argumentación que te contestan es —no de esta forma tan bruta, pero viene a decir—: “Es que no saben lo que están pidiendo, en cambio yo sí que estoy preparado.” Pero me refiero a una cultura mucho más básica. Usted está aquí, y está pagado por dinero público para servir; y los primeros, incluso a nosotros.

Entonces yo creo que valdría la pena que fuésemos conscientes de todo lo que sea impotencia, como habéis dicho, confusión de derechos, burocracia, yo siempre digo que la queja número uno que tengo es la de la burocracia: “No me atienden, me llevan de una ventana a la otra, no sé quién es mi interlocutor, no puedo acceder a mi expediente”, etcétera. Algo kafkiano incluso. Y aquí yo creo que hay una gran complicidad entre los que, seguro, como todos los creadores tenéis una exigencia de raíz de que vaya subiendo el nivel cultural y los que creemos que la mejor forma de impulsar la democracia pasa por aquí.

Y el segundo es un tema que también ha salido: el de la autoridad. Cuando tocas temas gruesos, aquí se decía no nos hacen caso, yo voy a tocar el de, para mí, mayor grosor que puede haber hoy en la sociedad española y catalana: la gente mayor. Gracias a la biología o a lo que sea, vamos a vivir cada vez más años. Y cada vez va a ser el colectivo más importante independientemente del boom que ahora viene de inmigración, etcétera.

En las defensorías hay cantidad de situaciones aberrantes que demuestran la poca autoridad que se está ejerciendo para validar gente mayor. O sea, el valor gente mayor no cuenta. La gente mayor se tiene que aparcar. Se la

tiene que maltratar. Este tema nadie se atreve a plantearlo públicamente. Maltrato físico, se puede hablar muchísimo; maltrato de criaturas, y además mediáticamente tiene mucho *punch*, incluso el de igualdad de género, pero el de la gente mayor casi ni aparece. Maltrato no sólo físico, psíquico, económico, institucional, social, y es enorme. Primero porque es el colectivo más importante, segundo porque es muy dependiente y tercero porque está absolutamente en las catacumbas.

Y aquí sí que tenemos mucho que hacer, porque una gran parte de los servicios que pueden dirigirse hacia la gente mayor depende de las administraciones. Y no me refiero a lo último ahora ni a la ley de la dependencia, ni a la ley de servicios sociales en general.

Y yo estoy muy de acuerdo con lo que habéis dicho de que falta autoridad, pero esta autoridad se tiene que ganar con un rigor muy argumental, muy serio, y planteando temas de la mayor envergadura, y creo que éste lo es.

### **Emilia Caballero, *Síndica de Greuges de La Comunidad Valenciana***

Buenas noches, mil gracias. Soy Emilia Caballero, la síndica de greuges de la comunidad valenciana. Se lo digo a Carme Riera porque me ha planteado lo del cacique. Como está claro, al cacique lo tienen que tirar la falta de votos. Nosotros no podemos. Quería agradecer, sobre todo, la idea tan extraordinaria que tienen respecto de las defensorías del pueblo, de lo que podríamos ser capaces de hacer, porque me parece que eso es lo que han planteado mucho, y me parece extraordinario. Y además yo creo que nos gustaría muchísimo poder hacer todo lo que nos dicen. Pero yo entiendo que nos pasan varias cosas.

No sólo ya todo lo que han dicho quienes me han precedido, que es absolutamente así, sino que falta el conocimiento de una institución que es muy joven todavía, que además, como ayer decía Ribó, es una institución que no consta en los estudios de los chicos jóvenes, en los institutos, todavía de otros poderes sí, pero de esta institución no consta en ningún sitio. Eso también genera desconocimiento, la juventud de la institución y también el hecho de que —es una pescadilla que se muerde la cola— nosotros, los defensores, si la ciudadanía no nos apoya, tampoco tenemos tanta fuerza frente a la Administración.

Porque, realmente, es cierto esto de que hay cosas —y es verdad, que lo ha dicho Luisa—, hay cosas que podemos entrar en ellas sin que genere dema-



siado problema y sin embargo importantes, pero hay otras que pueden generar problemas. La cuestión de afear, que absolutamente es cierta, y que lo hacemos, ojo, que lo hacemos, y a veces lo hacemos con resoluciones importantes, sin embargo es verdad que afear al poder puede resultar algo educativo y pedagógico para todos, y además que está muy bien, pero también entonces se te puede acusar y, de hecho, eso también lo sufrimos los defensores, de estar de acuerdo con la oposición en ciertos casos. O sea, que siempre tenemos una problemática ahí.

El apoyo del ciudadano sería algo muy importante para los defensores, que somos jóvenes, que lo tenemos que seguir haciendo, pero que estamos en ello, y que estamos trabajando mucho, y que también necesitamos gente. Por ejemplo, lo que Luisa ha planteado últimamente son problemas que todavía necesitamos una estructura mayor dentro de las defensorías, porque las quejas, esas quejas individuales, esas quejas pequeñas realmente nos llevan demasiado tiempo. Y es verdad que tenemos que salir al exterior, como han planteado, en catástrofes y situaciones, pero todavía estamos en ese paso de salir, de que hay que salir a cada cosa que se va planteando en la sociedad. Y eso, bueno, nos ayudáis con todo lo que nos planteáis.

Gracias.

### **Carles Dalmau, Síndic Municipal de Greuges de Sant Boi**

Buenas tardes, soy Carlos Dalmau, soy el síndic municipal de greuges de Sant Boi de Llobregat y a su vez presidente de la Asociación de Síndics y Síndicas, Defensores y Defensoras locales de Cataluña.

Yo quisiera decir, tomando la palabra a lo que ha dicho la síndica de la comunidad valenciana, que nosotros somos especialistas en las quejas pequeñas, en las que son propias de los municipios. Y ahí, viendo la pirámide desde abajo hacia arriba, a lo mejor, pienso que el panorama que nos asiste a nosotros es algo diferente del que ustedes han manifestado. Sí, estamos haciendo cosas. Y sí estamos incidiendo en la política municipal. Y sí estamos resolviendo las atenciones a quejas que nos presentan los ciudadanos. Y lo vemos. Vemos que, poco a poco, pasito a pasito, desde la queja pequeñita vamos influyendo y nos van tomando en cuenta.

Precisamente esta tarde —voy a comentar— hemos estado haciendo una tertulia con el alcalde de Sant Boi, una profesora de la universidad, y el síndic de Sabadell, que también está aquí al lado, y el alcalde del municipio nos decía: “Voy a influir para que todo ciudadano tenga respuesta en un

mes”. Más allá de un mes en nuestra sociedad, en una democracia avanzada, si el ciudadano se queda sin respuesta... Quiero decir que él se lo ha marcado como un objetivo. Y ésta es nuestra influencia. Aparte del caso a caso, por ahí también se hacen labores. Y se está trabajando en pro del ciudadano y de la propia Administración.

Somos muy baratos, muy efectivos. Y creo que en los municipios se produce esta inmediatez, ya que a veces los defensores del pueblo no están tan próximos. Nosotros nos cruzamos con el vecino que ayer nos presentó la queja y nos pregunta cómo está. Y ahí está nuestra eficacia. Y pienso que desde ahí también construimos esta garantía del derecho de los ciudadanos y de libertades.

Únicamente quería comentar esto. Gracias.



Ararteko

Defensor del Pueblo Andaluz

Defensor del Pueblo de Navarra

Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha

Defensor del Pueblo de España

Defensora del Pueblo Riojano

Diputado del Común de Canarias

Justicia de Aragón

Procurador del Común de Castilla y León

Procuradora General de Asturias

Síndic de Greuges de Catalunya

Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

Valedor de Pobo de Galicia

SÍNDIC

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

Tel. 933 018 075

[www.sindic.cat](http://www.sindic.cat)

