



INFORME AL PARLAMENTO VASCO **2008**

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

20
urte años

Zuretzat lanean
Trabajando para ti

**INFORME
DEL ARARTEKO
AL PARLAMENTO VASCO
AÑO 2008**



© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Papel ecológico.

D.L.: VI-135/09.

ararteko

**INFORME
DEL ARARTEKO
AL PARLAMENTO VASCO
AÑO 2008**





ÍNDICE



PRESENTACIÓN	17
CAPÍTULO I. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS CLASIFICADAS POR ÁREAS	21
CAPÍTULO II. COLECTIVOS DE ATENCIÓN PREFERENTE	315
CAPÍTULO III. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL	687
CAPÍTULO IV. INFORMES EXTRAORDINARIOS.....	725
CAPÍTULO V. OTRAS ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL Y CON INSTITUCIONES GARANTISTAS DE DERECHOS	753
CAPÍTULO VI. LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO EN CIFRAS ...	821
CAPÍTULO VII. RESISTENCIA DE DETERMINADOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS AL DEBER DE INFORMAR EN EL PLAZO CONCEDIDO	865
CAPÍTULO VIII. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS DEL ARARTEKO	899
CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES. DERECHOS Y LIBERTADES.....	917
ANEXOS GRÁFICOS.....	949
ÍNDICE DE MATERIAS	965

PRESENTACIÓN	17
CAPÍTULO I. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS CLASIFICADAS POR ÁREAS	21
1. Acción Social	25
2. Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	77
3. Cultura y Bilingüismo.....	85
4. Educación	97
5. Función Pública.....	119
6. Hacienda.....	143
7. Interior	163
8. Justicia	195
9. Medio Ambiente.....	215
10. Obras Públicas y Servicios	231
11. Protección de los Animales	249
12. Sanidad.....	255
13. Trabajo y Seguridad Social.....	275
14. Urbanismo y Ordenación del Territorio	281
15. Vivienda.....	297
16. Gestiones Diversas	309
CAPÍTULO II. COLECTIVOS DE ATENCIÓN PREFERENTE	315
1. Atención específica a la igualdad de mujeres y hombres.....	319
2. Atención específica a las personas mayores.....	363
3. Atención específica a los menores	395
4. Atención específica a las personas con discapacidad	513
5. Atención específica a las personas inmigrantes.....	547
6. Atención específica al pueblo gitano.....	581
7. Atención específica a las personas en situación de exclusión social o pobreza.	599
8. Atención específica a las víctimas del terrorismo y de la violencia de persecución.....	633
9. Atención específica a personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénicas y transexuales	637
10. Atención específica a las personas en prisión.....	643
11. Atención específica a las personas con afección crónica a la salud	659

CAPÍTULO III. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL	687
1. La adecuación de los servicios públicos de los cementerios a las distintas creencias religiosas. Especial referencia a la comunidad musulmana.....	689
2. La exigencia de la necesaria evaluación ambiental en los diferentes planes de ordenación urbanística que se tramitan en nuestra comunidad.....	702
3. Necesidad de adecuar la tramitación y notificación de las resoluciones del registro de solicitantes de vivienda a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común	714
CAPÍTULO IV. INFORMES EXTRAORDINARIOS	725
1. INFORMES EXTRAORDINARIOS PRESENTADOS DURANTE EL AÑO 2008 ...	727
1.1. Atención sociosanitaria: una aproximación al marco conceptual y a los avances internacionales y autonómicos	727
1.2. Condiciones de trabajo en el tercer sector de intervención social.....	739
2. INFORMES EXTRAORDINARIOS EN ELABORACIÓN DURANTE EL AÑO 2008	750
CAPÍTULO V. OTRAS ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL Y CON INSTITUCIONES GARANTISTAS DE DERECHOS	753
1. ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL.....	755
1.1. Relaciones de colaboración con colectivos, asociaciones y agentes sociales	755
1.2. Becas de investigación convocadas por la institución y publicaciones del Ararteko.....	766
1.3. Foro de participación ciudadana sobre “convivencia y conflictos en los centros educativos”	768
1.4. Jornada de los cursos de verano de la UPV/EHU sobre “Salud mental y derechos de las personas”	769
1.5. Actividades de sensibilización en materia de derechos humanos.....	770

2.	ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	772
2.1.	XXIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo	772
2.2.	VI Seminario de los Defensores del Pueblo regionales de los Estados miembros de la Unión Europea.....	802
2.3.	XIII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)	804
2.4.	Declaración de los defensores del pueblo con motivo del 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos	806
3.	OTRAS ACTIVIDADES DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO.....	811
CAPÍTULO VI.	LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO EN CIFRAS	821
1.	OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES	823
2.	ESTADÍSTICA POR ÁREAS.....	827
3.	ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS	832
	A) Quejas presentadas contra el Gobierno Vasco	833
	B) Quejas presentadas contra las administraciones forales	834
	C) Quejas presentadas contra la Administración local.....	836
	D) Quejas presentadas contra otras administraciones de la CAPV	841
	E) Quejas presentadas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la CAPV.....	841
4.	ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS)	842
5.	ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS).....	846
6.	ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR)	857
7.	ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS Y CONSULTAS TELEFÓNICAS).....	859
8.	ACTUACIONES DE OFICIO	861
9.	VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS).....	862

CAPÍTULO VII. RESISTENCIA DE DETERMINADOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS AL DEBER DE INFORMAR EN EL PLAZO CONCEDIDO	865
1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES	867
2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DEL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2008	870
A) Gobierno Vasco	870
B) Diputaciones forales	871
C) Ayuntamientos	872
D) Otros organismos públicos	881
3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2008 PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN	882
A) Gobierno Vasco	882
B) Diputaciones forales	886
C) Ayuntamientos	888
D) Otros organismos públicos	897
4. RELACIÓN DE APERCIBIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2008.....	898
Ayuntamientos	898
CAPÍTULO VIII. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS DEL ARARTEKO	899
1. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS ACEPTADAS	904
A) Gobierno Vasco	904
B) Administración foral	904
C) Administración local	905
D) Otras instituciones afectadas	908
2. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS NO ACEPTADAS.....	909
A) Gobierno Vasco	909
B) Administración foral	910
C) Administración local	910
3. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS PENDIENTES	914
A) Gobierno Vasco	914
B) Administración foral	915
C) Administración local	915
D) Otras instituciones afectadas	915
4. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS SUSPENDIDAS.....	916
Administración local	916

CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES. DERECHOS Y LIBERTADES	917
1. PRINCIPIO DE IGUALDAD	921
2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS	925
2.1. Derecho a la vida y a la integridad física y moral	925
2.2. Derecho a la libertad y a la seguridad. Derechos de las personas detenidas	927
2.3. Derecho a la intimidad y derecho a la protección de datos de carácter personal.....	928
2.4. Principio de igualdad en el acceso a la función pública	929
2.5. Derecho a la tutela judicial efectiva. Principio de presunción de inocencia	930
2.6. Derechos de las personas privadas de libertad	931
2.7. Derecho a la educación	933
3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS	935
3.1. Sistema tributario justo. Principios de igualdad, progresividad y legalidad	935
3.2. Derecho a la propiedad privada	936
4. DERECHOS SOCIALES	937
4.1. Protección de la familia. Protección de los derechos de los menores	937
4.2. Derecho a la salud	940
4.3. Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado	941
4.4. Derecho a una vivienda digna.....	943
4.5. Derechos de las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica.	944
4.6. Derechos de las personas mayores	946
5. RECAPITULACIÓN	947
ANEXO: GRÁFICOS	949
- Diagrama 1: Proporción en que se ha apreciado irregularidad de la Administración en las quejas concluidas en 2008	951
- Diagrama 2: Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko	951
- Diagrama 3: Evolución del número de quejas recibidas (1989-2008)	952
- Diagrama 4: Situación de las quejas recibidas en 2008 tras el proceso de admisión	952
- Diagrama 5: Distribución por áreas de las quejas tramitadas directamente ..	953
- Diagrama 6: Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas	953
- Diagrama 7: Distribución por áreas de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco.....	954
- Diagrama 8: Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco	954

- Diagrama 9:	Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales.....	955
- Diagrama 10:	Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos	955
- Diagrama 11:	Evolución de las quejas recibidas de cada territorio (1989-2008) .	956
- Diagrama 12:	Evolución de las quejas recibidas de cada territorio, por cada 10.000 habitantes	956
- Diagrama 13:	Distribución de las quejas recibidas según las características de quienes las presentan.....	957
- Diagrama 14:	Distribución de las quejas recibidas según la lengua en que han sido presentadas.....	957
- Diagrama 15:	Distribución de las quejas recibidas según su forma de presentación.....	957
- Diagramas 16-17:	Visitas recibidas en las oficinas de atención directa en 2008 (número y características).....	958
- Diagrama 18:	Distribución de las visitas por grupos de edad.....	958
- Diagrama 19:	Visitas materializadas en quejas	959
- Diagrama 20:	Actuaciones de oficio (2008). Distribución por áreas	960
- Diagrama 21:	Actuaciones de oficio (2008). Distribución por administraciones afectadas.....	960
- Diagramas 22 a 27:	Valoración de la intervención de la institución del Ararteko por parte de las personas reclamantes (resultados de la encuesta)	961
- Diagramas 28-29:	Valoración de la intervención de la institución del Ararteko de los reclamantes cuyo problema “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal”	964
ÍNDICE DE MATERIAS		965

PRESENTACIÓN

Tengo el placer de presentar el trabajo que la institución del Ararteko ha realizado a lo largo del año 2008. La institución que presido fue creada por el Parlamento Vasco con el fin principal de atender a las quejas de la ciudadanía con respecto a las actuaciones de las administraciones públicas vascas (Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos). También evaluamos las políticas públicas de dichas administraciones con el fin de que respondan lo mejor posible a las necesidades sociales, siempre cambiantes. Todo ello se supedita al objetivo último de velar por que la salvaguarda de los derechos de las personas en relación con los cometidos de las administraciones públicas tenga una garantía reforzada por parte del Ararteko.

El Ararteko cumple, precisamente, este año 20 años. Fue un 8 de marzo de 1989, cuatro años después de que se aprobara su ley reguladora, cuando Juan San Martín, elegido ararteko por una abrumadora mayoría de más de 3/5, empezó a poner los cimientos de una institución que es análoga a las que, con la denominación de Defensoría del Pueblo, Ombudsman, Procuradurías o muchas otras, existen en muchos países. La madre de todas ellas es el Ombudsman que se creó en Suecia hace ya 200 años.

Aprovechando la circunstancia de nuestro veinte aniversario queremos intensificar nuestra labor de dar a conocer el Ararteko a la ciudadanía vasca atendiendo lo mejor que podamos al objetivo de que cada persona que habita en Euskadi sepa cuál es el servicio público que presta esta institución y en qué podemos serle útil. Es mi propósito, como máximo responsable del Ararteko, institución en la que trabajamos cincuenta y una personas a día de hoy, mejorar en la calidad del servicio público que prestamos, para lo cual quiero recabar tu colaboración para que nos hagas llegar tus opiniones, tus aportaciones, tus críticas... de manera que todo nos sirva de acicate y de estímulo para llegar a todas las personas y darles un servicio cada vez mejor. Te animo a que nos conozcas mejor a través de nuestro portal web (www.ararteko.net) donde encontrarás información completa sobre lo que en nuestra andadura hemos ido realizando en pos de una buena protección de los derechos ciudadanos, de que las administraciones se comporten en conformidad con el principio de la buena administración, eliminando malas prácticas, y de que las políticas públicas vayan progresando por la senda de una sociedad cada vez más inclusiva, cohesionada y equitativa, respetando la diversidad y las diferencias entre las personas.

En nuestra permanente apuesta por la calidad y por mejorar, en consecuencia, nuestros medios para dar a conocer al Parlamento Vasco y a la ciudadanía vasca los resultados de nuestro trabajo, vamos introduciendo año tras año innovaciones en el informe anual. No es nada fácil conseguir que resulte amena, ágil y atractiva la lectura de un informe que necesariamente ha de ser muy voluminoso y extenso, puesto que debe recoger el trabajo, que es en extremo amplio y diverso, que la institución del Ararteko ha llevado a cabo durante el año 2008.

Este año el soporte principal del informe anual es el denominado pendrive, que va a contener el texto correspondiente al libro-resumen, las resoluciones que hemos dictado a lo largo del año, así como las publicaciones que hemos editado. En definitiva, la persona interesada podrá acceder al amplio y denso elenco de actividades y actuaciones que la institución del Ararteko ha desarrollado a lo largo de 2008. Hemos optado, de todos modos, por mantener el libro, si bien con una edición más limitada, para que las personas que no tengan acceso a los medios informáticos o les resulte difícil la lectura en pantalla puedan acceder en un soporte clásico al contenido del informe.

En el informe anual se da cuenta de los expedientes de queja que se han tramitado en el Ararteko, agrupados por temas, en conformidad con las áreas materiales en las que se estructura la actividad de la institución y según las reclamaciones presentadas por ciudadanos y ciudadanas relativas a la actuación –o a la falta de actividad– de una administración pública vasca. El procedimiento de la queja exige, como es natural, escuchar a la administración concernida, para que fundamente su posición. Un año más, tenemos que constatar que, desafortunadamente, son numerosas las ocasiones (como podrá comprobarse en la correspondiente información estadística) en las que la administración requerida no responde con celeridad o envía una información insuficiente, que no se corresponde con la petición formulada, todo lo cual incide negativamente en la calidad del servicio público que prestamos.

La Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko configura ésta como un *“alto comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución garantizándolos de acuerdo con la Ley”* y, por tanto, aun cuando ésa sea nuestra principal función, no debemos limitarnos únicamente a la tramitación de las quejas. De entre las actividades no clasificables en la figura de la queja, quisiera destacar, en primer lugar, los informes extraordinarios sobre aquellas prestaciones públicas, recursos, dispositivos o realidades que deben ser diagnosticadas y analizadas con la perspectiva de que sean mejoradas, de modo y manera que el ejercicio de los derechos en Euskadi tenga la salvaguarda debida en condiciones de igualdad para toda la ciudadanía.

Además de los informes extraordinarios, atendiendo al objetivo genérico mencionado anteriormente, el Ararteko lleva a cabo una gran variedad de actividades concernientes a colectivos o grupos de personas que se hallan, en lo que respecta al ejercicio de sus derechos fundamentales, en una situación de vulneración, de déficit, de riesgo o de vulnerabilidad. Reuniones, tanto con organizaciones sociales como con responsables de diferentes admi-

nistraciones públicas; participación en congresos, jornadas y seminarios; becas de investigación, etc. Todos estos instrumentos están directamente relacionados con el propósito de tener información precisa y actualizada sobre las referidas situaciones para, posteriormente, formular recomendaciones dirigidas a las administraciones competentes.

Quisiera, por último, expresar un deseo. El sistema de derechos humanos, pilar básico de nuestras democracias y de nuestra convivencia es, por su naturaleza, algo dinámico y evolutivo –y asimismo frágil– y, por tanto, puede y debe ser mejorado y reforzado continuamente. Para ello, los poderes públicos deben emplearse a fondo, pero también resultan fundamentales el compromiso y el trabajo de todos nosotros, es decir, el compromiso cívico de cada una de las personas de la sociedad vasca, para promover, proteger y cultivar los derechos humanos. El derecho a la vida, la dignidad de la persona, la libertad, la igualdad, la integridad física y moral, el libre desarrollo de la personalidad, etc., todos y cada uno de ellos, los tenemos que defender todos los días. También los valores que resultan imprescindibles para que los derechos de las personas gocen de buena salud: la no violencia y el respeto al prójimo y a la diferencia, a la diversidad, a la pluralidad, a la fraternidad y a la solidaridad.

Iñigo Lamarca Iturbe
ARARTEKO

ararteko

CAPÍTULO I

ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES
MÁS SIGNIFICATIVAS
CLASIFICADAS POR ÁREAS



Entre las funciones encomendadas legalmente al Ararteko está la de resolver las quejas que plantean los ciudadanos, así como la de intervenir, de oficio, cuando detecte una actuación administrativa que aparentemente pueda ser vulneradora de algún derecho fundamental o que incumpla la legalidad.

Las 1696 quejas recibidas y las 389 actuaciones de oficio iniciadas en el año 2008 plantean una muy diferente tipología de problemas, por lo que se considera de gran interés reseñar en este capítulo los temas más relevantes, agrupándolos en las distintas áreas en las que se estructura la actividad de la institución del Ararteko.

En este capítulo se pretende, por tanto, reflejar la muy variada casuística de temas que son abordados en la oficina del Ararteko, y que reflejan las inquietudes de los ciudadanos vascos.

En la introducción de cada área se trata de dar una visión global y sistemática de cada ámbito material, aunque haciendo alusión a supuestos concretos planteados en las quejas.

Por otra parte, se quiere proceder a una implantación paulatina de las nuevas tecnologías, que nos permita una mejora continua de nuestros instrumentos de comunicación con la ciudadanía. Así el *pendrive* que se adjunta al Informe en formato libro, no será una mera traslación del informe, sino que permitirá a través e los correspondientes links acceder a las resoluciones completas que ponen fin a expedientes de queja y actuaciones de oficio. Por otra parte, es preciso reseñar que en la página web de la institución, www.ararteko.net, se podrá también encontrar este informe anual de 2008, así como el resto de informes anuales y extraordinarios presentados por la institución del Ararteko, a los que, en muchos casos, se realizan remisiones en el presente informe.

I.1

ACCIÓN SOCIAL

1. ACCIÓN SOCIAL

1.1. Introducción

En el año 2008, se han recibido 157 quejas correspondientes a esta área, lo que supone un 12,38% del total de reclamaciones distribuidas por áreas.

Teniendo en cuenta las administraciones afectadas por esas quejas, la distribución es la siguiente:

- Administración foral	87
- Administración local	44
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	21

Cada una de estas administraciones tiene diferentes competencias en la materia, por lo que la distribución competencial de los asuntos sociales entre las tres administraciones determina, en gran manera, el número de quejas que tiene cada administración.

Si nos atenemos al contenido de los asuntos planteados en esta área, resulta la siguiente clasificación de subáreas:

- Prestaciones sociales de contenido económico	58
- Asistencia a las personas mayores	25
- Asistencia a las personas con discapacidad	19
- Asistencia a la infancia y a la adolescencia	16
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	13
- Asistencia a grupos de especial atención	11
- Asistencia a la familia	8
- Asistencia a las mujeres	3
- Derechos y libertades	2
- Otros aspectos	2

El contenido de este apartado recoge las cuestiones más relevantes que afectan a las políticas sociales en la CAPV durante este año así como las actuaciones del Ararteko, principalmente referidas al análisis de las quejas que hemos tramitado.

1.2. Novedades normativas

Este año se han aprobado varias leyes que afectan de una manera importantes a las políticas sociales y son: la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales; la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social; la Ley

13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias y la Ley 1/2008, de 8 de febrero de Mediación Familiar. Desarrollamos las dos primeras en este apartado. Así mismo se ha continuado con el desarrollo de la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, tanto por parte de las Diputaciones forales como de la Administración General del Estado. Este aspecto lo desarrollamos en el apartado 1.3.

La nueva Ley de Servicios Sociales deroga la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales. Esta nueva Ley recoge una nueva ordenación de los servicios sociales para adecuarlos a los cambios sociales y económicos habidos, así como para promover y garantizar el derecho de las personas a los servicios sociales. La acción social ha tenido un desarrollo importante en los últimos años. También la demanda de prestaciones y actuaciones ha aumentado. La Ley, por tanto, recoge todos estos cambios sociales, las nuevas situaciones de vulnerabilidad y los compromisos de protección derivados, entre otros, de la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, de la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero para la Igualdad de Mujeres y Hombres, la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia o la Ley 1/2008, de 8 de febrero de Mediación Familiar.

Uno de los elementos principales de esta Ley 12/2008 es que reconoce el derecho de la ciudadanía a los servicios sociales, de tal manera que los recursos y prestaciones que contempla pueden ser exigibles por el ciudadano/a a la Administración en vía judicial.

Otro elemento importante es la regulación de **la titularidad de los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales**. Las personas titulares de los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales son las personas empadronadas y con residencia legal y efectiva en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de País Vasco. Esta redacción implica un cambio importante porque hasta ahora la normativa sobre servicios sociales no recogía el requisito de residencia legal. Según esta redacción, a la dificultad de inscribirse en el padrón se añade la dificultad de obtener la autorización administrativa, por lo que sí parece ser una previsión más restrictiva que la que ha estado aplicándose hasta la fecha.

Aunque el siguiente párrafo aclara que también se extiende a las personas empadronadas y con residencia efectiva en cualquier municipio de la CAPV de forma continuada durante los 12 meses inmediatamente anteriores a la solicitud de acceso. Este apartado hace extensible las prestaciones y servicios a todas las personas, independientemente de su situación administrativa, si acredita 12 meses de residencia efectiva y empadronamiento previo. Posteriormente también hace salvedades, como es la remisión al art. 5.1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de Dependencia, que exige acreditar un plazo de 5 años de situación administrativa regular, de los cuales dos deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación o bien la posibilidad de establecer periodos más amplios de empadronamiento previo y otros requisitos adicionales para el acceso a determinadas prestaciones y servicios en la Cartera de Prestaciones y Servicios cuando sean reguladas por las

Administraciones Públicas vascas competentes. Habrá por tanto que esperar la regulación del acceso a las prestaciones y servicios, para poder valorar el alcance de la regulación sobre la titularidad de los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

También prevé esta ley que todas las personas que se encuentren en la Comunidad Autónoma podrán acceder, sin exigencias de plazos previos de empadronamiento, al servicio de información, valoración, diagnóstico, orientación y acompañamiento, así como a los servicios y prestaciones que sean definidos como de urgencia social y a los servicios que recaen en el ámbito de la protección de niños, niñas y adolescentes.

Esta previsión es un avance porque muchos ayuntamientos exigen el empadronamiento previo para ofrecer estos servicios y en otros la práctica era derivar al servicio municipal de urgencias sociales, cuando existía.

Otro principio importante es el de responsabilidad pública de los servicios, aunque sigue siendo compatible con prestaciones, servicios y equipamiento de titularidad privada concertada.

El modelo de atención es el comunitario, que tiene como fundamento la necesidad de garantizar la atención de las personas usuarias en su entorno habitual

La Ley hace un esfuerzo por la concreción competencial para estructurar el Sistema Vasco de Servicios Sociales con la intervención de los tres ámbitos, local, territorial y autonómico. Para ello se ha diseñado una red de prestaciones y servicios en los tres niveles, ayuntamientos, diputaciones y Gobierno vasco.

Como novedad el **servicio de teleasistencia** (servicio técnico que ofrece a las personas usuarias la posibilidad de acceder, por vía telefónica, y con inmediatez, a los recursos comunitarios de la red socio-asistencial, en situaciones de emergencia sanitaria, social o de seguridad personal), pasa a ser competencia del Gobierno vasco.

Esta concreción competencial es un avance importante aunque el contenido concreto de la **Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales** queda pendiente de precisión reglamentaria, por lo que falta de concluirse un contenido básico del Sistema vasco de Servicios Sociales. La Ley define y clasifica las prestaciones y servicios y explica el procedimiento de intervención, pero únicamente señala los requisitos generales del acceso a las prestaciones y servicios, dejando para el desarrollo reglamentario los específicos. La falta de determinación de los requisitos específicos y de la Cartera de Prestaciones deja abierto el alcance real de la protección y cobertura del nuevo Sistema.

También prevé la elaboración de un **Plan estratégico de Servicios Sociales** que integre el mapa de Servicios Sociales. Con estos instrumentos se pretende garantizar la homogeneidad de atención en todo el territorio vasco. Esta cuestión es crucial ya que uno de los problemas que tienen actualmente los servicios sociales es la diferente cobertura según

el municipio y el territorio en el que la persona esté empadronada, cuestión sobre la que el Ararteko ha llamado la atención en los sucesivos informes.

Esta regulación y planificación se tiene que realizar de acuerdo al plazo que fijan las Disposiciones Adicionales, algo que es importante cumplir para la efectividad del nuevo sistema.

La Ley también prevé la creación de órganos, como el Consejo Interinstitucional de Servicios Sociales para la coordinación interinstitucional y el Consejo Vasco de Servicios Sociales. En ese último caso con características y funciones similares a las ejercidas por el actual Consejo Vasco de Bienestar Social.

Un elemento muy importante del Sistema vasco de Servicios Sociales es la regulación de la **participación económica de las personas usuarias** en la financiación de los servicios. La normativa establece que los servicios pueden ser gratuitos o sujetos al pago de un precio público, aunque prevé que si las personas no disponen de un nivel de recursos suficientes para abonar el precio público, se podrán beneficiar de exenciones y bonificaciones. Así mismo, queda expresamente señalado que el nivel de recursos económicos no puede servir para excluir o determinar la prestación o servicio o la calidad que le corresponde, sino que se accede a los servicios sociales según la necesidad de la intervención.

En el caso de los servicios residenciales para personas mayores se prevé la posibilidad del reconocimiento de deuda. En la valoración del patrimonio, dentro del procedimiento de reconocimiento de deuda se prevé que quede exenta la vivienda o alojamiento que constituya su residencia habitual, salvo en el caso de una vivienda de valor excepcional.

En el caso de que se recurra a la ejecución patrimonial de los bienes de la persona obligada al pago para el cobro de la deuda, se prevé que no se verificará sobre la vivienda habitual cuando lo necesite cualquier miembro de la unidad de convivencia, o la propia persona usuaria, aunque se deja para el desarrollo reglamentario su determinación.

La participación económica de las personas usuarias en los servicios sociales es una cuestión relevante. En los informes ordinarios 2005 y 2006 hicimos referencia a un cambio normativo: en Bizkaia, Decreto Foral nº 152/2006, de 11 de octubre, que modifica el 209/2005, de 20 de diciembre, regulador del régimen de acceso al servicio público foral de residencias para personas mayores dependientes y las condiciones de prestación del servicio en estancia permanente. Esta normativa incorporó en Bizkaia el cómputo del patrimonio inmobiliario a efectos de valorar la capacidad económica del solicitante, incluida la vivienda habitual, y el reconocimiento de deuda como garantía de la financiación que corresponde a la persona usuaria y no está en condiciones de abonar. En el Territorio Histórico de Álava también estaba previsto este procedimiento, por lo que Gipuzkoa era el único territorio en el que la vivienda habitual quedaba exenta del cómputo del patrimonio y del reconocimiento de deuda para el acceso al servicio público foral de residencias, siempre que no tuviera un valor excepcional. En el informe ordinario del año 2006 planteábamos las dificultades que implicaba el cómputo de la vivienda habitual por la simbología que conlleva la vivienda familiar y por la necesidad de un alojamiento adecuado en muchos casos, para miembros de la familia que no disponen

de alojamiento alguno. También con relación a la desigualdad territorial por el hecho de que en Bizkaia y en Álava la vivienda se computara como un elemento patrimonial de la persona que accede a una residencia, mientras que en Gipuzkoa no.

La nueva Ley aclara esta cuestión y establece un mismo criterio para los tres territorios. A partir de ahora queda excluida de la valoración del patrimonio la vivienda o alojamiento que constituya la residencia habitual. Esta previsión es un cambio importante en el actual régimen regulador del acceso a las residencias públicas de Álava y de Bizkaia que hace necesaria su modificación. Esta modificación está prevista en la disposición transitoria séptima. Mientras no se haga esa modificación sigue vigente la actual normativa que tiene en cuenta la vivienda habitual en el cómputo del patrimonio, lo que ha sido un elemento que ha dificultado, al menos en Bizkaia, según la información que tenemos, el acceso a la residencia pública. La perspectiva de una modificación de la normativa va a afectar, seguramente, a las nuevas solicitudes, por lo que esta situación de provisionalidad no favorece a las personas mayores.

Otro elemento importante es el **régimen de concierto** en la contratación de prestaciones o servicios incluidos en el Catálogo que sean desarrollados por la iniciativa privada. Es una novedad que esperamos ayude a superar los problemas relacionados con la falta de estabilidad de programas que gestionan las entidades privadas, que fue una de las conclusiones del informe extraordinario que el Ararteko ha presentado este año al Parlamento sobre *las Condiciones de trabajo en el tercer sector de intervención social*. También se valora de una manera favorable la inclusión de cláusulas sociales en los procesos de contratación administrativa.

La aprobación de esta Ley es un paso importante porque se dota a los servicios sociales de un instrumento de trabajo que ha obtenido un **consenso interinstitucional**, algo fundamental para avanzar en el desarrollo de los servicios sociales y que, por otro lado, es necesario mantener para cumplir los compromisos asumidos en la propia Ley.

Otra Ley que queremos mencionar por su importancia en los Derechos Sociales es la **Ley de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social**. Es otra novedad importante. Esta normativa supone una nueva regulación de los dispositivos básicos de lucha contra la exclusión social, que hasta ahora los conformaban la Renta básica, las Ayudas de emergencia Social y los Convenios de Inserción.

Los dispositivos de lucha contra la exclusión han tenido un impacto social importante al contener las tasas de pobreza y evitar un aumento de las formas más graves de pobreza. No obstante el proceso de dualización social continúa y siguen siendo necesarios instrumentos que prevengan y palién situaciones de pobreza y exclusión social. Esta Ley recoge la experiencia de la anterior normativa al reordenar el conjunto de dispositivos y tiene en cuenta los cambios sociales acaecidos y las circunstancias actuales, esto es, los nuevos perfiles de pobreza, como son las familias monoparentales, mayoritariamente formadas por mujeres a cargo de menores, la existencia de personas desempleadas con carácter estructural o con empleo precario por su inestabilidad o baja remuneración y la

de personas mayores con ingresos muy bajos que no les garantiza un nivel de vida digno, así como la dificultad de acceso a la vivienda. Estas situaciones ya habían sido planteadas por el Ararteko.

La novedad es que las personas beneficiarias no son necesariamente Personas en exclusión, sino personas que tienen una limitación de ingresos que les dificulta llevar adelante una vida digna, como pensionistas o trabajadores/as en precario. La extensión del ámbito de protección a las personas pensionistas ya se había producido a lo largo del 2008, mediante la Ley 8/2008, de 25 de junio.

La Ley recoge cuestiones que el II Plan Interinstitucional de Inclusión Social ya adelantaba y sobre el que el año pasado hicimos mención en el informe anual.

Esta Ley tiene una exposición de motivos extensa en la que define el sistema. De esta definición rescatamos la consideración del empleo como medio fundamental de inserción social y el **principio de doble derecho**. En virtud de este principio se diferencian dos situaciones que dan lugar a distintos derechos: un derecho a la prestación económica y un derecho a recibir apoyos personalizados para la inclusión laboral y social, mediante la participación obligada en un convenio de inclusión. Otros principios importantes son la igualdad en servicios y prestaciones, para todas las personas y en todo el territorio de la CAV (esto requerirá coordinación) y en el principio de universalidad y de atención específica a sectores más desfavorecidos.

Otro elemento principal del sistema es el papel que tiene el **fomento de la empleabilidad**. Uno de los objetivos del sistema es facilitar la incorporación al mercado de trabajo del mayor número de personas, por lo que pone el acento en la orientación, formación e intermediación hacia el empleo. Se entiende al empleo como un mecanismo de protección frente a la pobreza, lo que da lugar a una política de ayudas a la ocupación de puestos de trabajo.

La ley tiene un enfoque comunitario de la atención que se desarrolla, principalmente, por los servicios sociales de base. Establece y regula las prestaciones económicas, que son la Renta básica para la inclusión y protección social y la Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo. También regula los instrumentos para la inclusión. Estos instrumentos son, principalmente, el convenio de inclusión y las medidas específicas de intervención, que pueden ser tanto programas como centros o servicios a desarrollar desde los Servicios de Empleo, los Servicios de Salud o los Servicios de Vivienda. Se prevén, por tanto, medidas de intervención en otros ámbitos de protección social

Entre los elementos más importante de la Ley está la regulación de la consideración de la unidad de convivencia y de lo que se entiende por vivienda o alojamiento independiente. La cobertura del sistema depende de los ingresos de la unidad de convivencia que se aloja en una vivienda o alojamiento independiente.

Esta cuestión nos parece muy importante. El Ararteko elaboró una recomendación de carácter general, informe 2006, sobre "la necesidad de revisar la consideración de unidad económica de convivencia independiente del Decreto 198/1999, de 20 de abril, regulador

de la prestación de la renta básica.” Algunas de las situaciones sobre las que se llamaba la atención en la mencionada recomendación han sido incorporadas, como son las dificultades de las familias monoparentales o el de la situación de las personas que tienen que abandonar la vivienda familiar como consecuencia de una separación o de un divorcio.

La **cuantía** de la Renta básica para la inclusión y protección social y de la Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo se fija en 88% del Salario Mínimo Interprofesional para las unidades de convivencia unipersonales y puede alcanzar hasta el 125% del salario mínimo interprofesional para las unidades constituidas por cuatro o más personas. Cuando la Renta básica para la inclusión y protección social esté destinada a unidades de convivencia formadas por pensionistas en situación de necesidad cuyo nivel de ingresos no alcance el salario mínimo interprofesional, su cuantía es diferente. En este caso la cuantía es de 100% del Salario Mínimo Interprofesional y hasta un 135% en el caso de unidades de convivencia de tres o más personas. La Ley prevé que las cuantías máximas establecidas se vean complementadas con un subsidio económico, cuyo importe se determinara reglamentariamente, cuando se trate de unidades convivenciales monoparentales.

La normativa recoge previsiones que tienen por objeto **agilizar la tramitación**. Ésta ha sido una queja habitual. Cualquier cambio de situación de las personas implicaba una nueva cuantificación de la cantidad que daba lugar a retrasos, que en algunos casos provocaba perjuicios. La nueva normativa prevé un mecanismo para automatizar el paso de una modalidad a otra de la Renta. También prevé un margen de flexibilidad para evitar tener en cuenta los cambios en las circunstancias económicas cuando no sea un cambio sustancial; esto es, en un intervalo de $\pm 5\%$. Otra previsión es que los efectos de la modificación sólo se aplicarán a partir del día 1 del mes siguiente a la fecha en se produjo el hecho causante de la modificación.

La Ley establece diversas limitaciones, como es la limitación de la concesión a dos años o la relativa al número perceptores de la Renta de Garantía de Ingresos en una misma vivienda. También limita la posibilidad de solicitarla cuando se ha extinguido por incumplimiento de obligaciones o por comisión de infracciones.

Entre las novedades principales de la Ley está la incorporación de la **prestación complementaria de vivienda**. Esta prestación está orientada a cubrir las necesidades relacionadas con la vivienda o el alojamiento habitual de las personas titulares de la Renta de Garantía de Ingresos: los gastos de alquiler y los gastos derivados de intereses y de amortización de créditos contraídos para la adquisición de una vivienda o alojamiento habitual con anterioridad a la situación de necesidad. La novedad principal es que se considera un derecho subjetivo, es decir no está vinculado a la situación de existencia de partida presupuestaria.

Esta prestación tiene diversos límites:

- Excluye la titularidad del derecho a quienes tuvieran en propiedad o en alquiler una vivienda de protección pública o cuando se solicita para gastos de alquiler si la persona tiene una vivienda en propiedad.

- Se prevé un límite máximo de unidades de convivencia que pueden solicitar la prestación en una misma vivienda o alojamiento.
- Se prevén cláusulas de salvaguarda para evitar que se utilice como un medio de adquisición de la propiedad.

Otra prestación que contempla la ley son las **Ayudas de Emergencia Social**, pero se han extraído los gastos relativos a vivienda, como se ha indicado. Estas Ayudas se destinan a las personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos. Tienen carácter subvencional por lo que sigue siendo necesario justificar los gastos, que en todo caso, serán necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación social. Esta prestación sigue estando condicionada a la existencia de crédito consignado para esa finalidad en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La Ley prevé que los ayuntamientos pueden comprobar el contenido de las solicitudes presentadas pidiendo datos e informes a otras instituciones o a entidades públicas y privadas. Esta petición de datos debe limitarse a aquellos que resulten imprescindibles para la comprobación del cumplimiento por parte de las personas usuarias de los requisitos. Esta previsión es amplia si se tiene en cuenta que se trata del Derecho Fundamental a la **Protección de Datos**, recogido en el art. 18.4 de la Constitución. En esta materia es importante recordar que es de aplicación la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y la Sentencia del TC 292/2000, de 30 de noviembre. Esta advertencia también se señala en la Ley que prevé la conformidad de la persona y la aplicación de todos los dispositivos de seguridad que se estimen necesarios para compartir determinados tipos de información entre la diferentes Administraciones Públicas Vascas.

Otro elemento clave es la regulación de los **convenios de inclusión**. La novedad de la ley es la previsión de incorporar acciones de carácter laboral, junto a las acciones de carácter social. La Ley da una regulación extensa de la elaboración y puesta en marcha de estos convenios y hace nuevas previsiones como la de la coordinación entre los distintos departamentos municipales o la facultad de suspender, revisar y modificar estos convenios por parte de los ayuntamientos.

La Ley hace mención al Plan Vasco de inclusión como un instrumento importante y a la Herramienta para el Diagnóstico e Intervención Social, por su función de información.

En cuanto al **reparto competencial**, no hay cambios, salvo lo referente al contenido de los convenios de inclusión en el caso de que las acciones estén orientadas a la incorporación laboral o a la mejora del empleo. En ese caso tanto su concreción como su seguimiento corresponderá a los Servicios de Empleo.

Se prevé un órgano de coordinación interinstitucional: la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social y en el Gobierno Vasco, la Comisión Interdepartamental. En materia de consulta y participación, el órgano es el Consejo Vasco para la Inclusión Social.

Una novedad de la Ley es la disociación entre titulares o beneficiarios y perceptores. Esta posibilidad de que se perciba la prestación por una Entidad Social sin ánimo de lucro requiere de desarrollo reglamentario y es una excepción que tiene que estar justificada. Seguramente, esta previsión obedece a problemas de gestión de las ayudas cuando las personas viven en recursos residenciales (que suele ser el caso de personas en situación de exclusión social grave). No obstante, es importante llamar la atención sobre la importancia de informar adecuadamente a la persona beneficiaria.

La Ley hace un esfuerzo por incorporar las garantías del **procedimiento administrativo común**, lo que es muy positivo. El Ararteko ha puesto en muchas ocasiones de manifiesto la necesidad de adecuar la actuación de la Administración en materia de servicios sociales al procedimiento administrativo.

Otro elemento importante es la regulación del procedimiento para la elaboración del **convenio de inclusión**. En la nueva Ley se hace una regulación extensa de las distintas fases y se realizan previsiones para su elaboración y para garantizar la homogeneidad de los criterios de intervención. Esta previsión nos parece muy importante porque el incumplimiento de los compromisos asumidos es causa de suspensión de la prestación económica y este incumplimiento muchas veces dependerá del contenido de los mismos. Por ello nos parece fundamental lograr que en similar o igual situación las personas tengan las mismas obligaciones y compromisos que cumplir. Es necesario que los convenios de inclusión tengan un contenido homogéneo que haga que las personas tengan las mismas obligaciones para mantener la concesión de la prestación de la renta básica ya que, en otro caso, se podría dar lugar a situaciones desiguales que pueden ser discriminatorias, esto, es que ante una misma situación las obligaciones sean distintas, con las consecuencias que ello puede implicar de suspensión de la renta, etc.

En la nueva normativa no se incorpora el trámite de audiencia cuando se decreta la suspensión cautelar, una cuestión sobre la que el Ararteko había llamado la atención en la anterior regulación. Aunque la nueva normativa reconoce claramente el derecho a percibir las prestaciones dejadas de percibir cuando no ha habido causa para la suspensión cautelar, la previsión de dar audiencia a la persona interesada antes de decretar la suspensión cautelar nos sigue pareciendo un elemento de garantía importante.

Para terminar, esta Ley regula los dispositivos de lucha contra la exclusión, que permiten a muchas familias vivir en condiciones dignas. Es una Ley con un alcance presupuestario importante pero a la vez necesario porque las situaciones de pobreza perduran en el actual modelo social y económico.

1.3. Análisis del desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Especial consideración a las prestaciones económicas

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, conocida como Ley de Dependencia, comenzó

su andadura el pasado año y ha continuado su implantación y desarrollo reglamentario en 2008, tanto a nivel estatal como autonómico. En nuestra Comunidad Autónoma, ese desarrollo lo han realizado las diputaciones forales, puesto que son ellas las competentes en la aplicación de la citada norma, en sus respectivos territorios históricos.

En este sentido, las tres diputaciones forales ya habían regulado, en 2007, el procedimiento de reconocimiento de la dependencia, así como la mayoría de las prestaciones económicas que contempla la ley. Este año se ha ido completando esa regulación, con la aprobación de dos disposiciones, por parte de la Diputación Foral de Álava. Son: el Decreto Foral 24/2008, de 12 de febrero, que regula la prestación económica de asistencia personal, y el Decreto Foral 24/2008, de 8 de abril, que regula la prestación económica vinculada al servicio. De esta manera, se completa la regulación fundamental de la citada ley en nuestra Comunidad Autónoma, pero con una salvedad: la Diputación Foral de Bizkaia no ha regulado la prestación vinculada al servicio, siendo la única pendiente.

Por ese motivo, iniciamos una actuación de oficio con el Departamento de Acción Social de la Diputación vizcaína para interesarnos acerca de las razones por las que no ha regulado aún la prestación vinculada al servicio. En la respuesta que envió el citado departamento foral nos indicaba que no se había considerado prioritaria dicha regulación, debido a que nadie debía encontrarse en situación de necesitarla. Se decía esto alegando lo siguiente:

En lo que afecta a las residencias y centros de día para personas mayores, se indicaba que existen plazas públicas suficientes para atender la demanda y que, en las zonas dónde no era así para los centro de día, se suplía con la convocatoria de ayudas económicas individuales. Respecto a ambos servicios para personas con discapacidad, se indicaba que la totalidad de las plazas existentes en el territorio eran forales, por lo que no cabía servicio privado en este territorio. No obstante, la Diputación mantenía la posibilidad de regular la prestación vinculada al servicio.

Realmente, nos parece necesaria esta regulación porque se trata de una prestación contemplada en la ley y porque, incluso, puede darse el caso de una atención residencial privada fuera del territorio histórico (situación que ha contemplado Álava). Mediante la regulación se clarifica la actuación administrativa.

La regulación de la prestación vinculada al servicio efectuada en Álava y Gipuzkoa se refiere al servicio residencial y de centro de día/noche y no al Servicio de Ayuda a Domicilio, que es de gestión municipal. Sin embargo, este servicio atiende, con mucha frecuencia, a personas dependientes, cuya atención es de competencia foral.

Respecto al Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) queremos añadir que cuando se trata de atender a una persona dependiente, nos parece fundamental la coordinación entre las diputaciones y los municipios, porque en este servicio se da que: la responsabilidad de la atención es foral, como hemos dicho, el servicio se pauta desde la Diputación, a través del Plan Individual de Atención (PIA), pero la gestión del servicio es municipal, por lo que se

presta desde el Ayuntamiento. En estos casos, se puede producir un desencuentro entre ambas instituciones, que afecta negativamente a la persona dependiente. Donde más se echa en falta esa coordinación es en Bizkaia, donde se está trabajando por lograr un acuerdo en este sentido, pero no tenemos conocimiento de que se haya logrado.

Siguiendo con la regulación de las prestaciones económicas derivadas de la Ley de Dependencia, hemos señalado que, con la salvedad apuntada de Bizkaia, ya están reguladas en los tres territorios históricos. Sin embargo, debemos añadir que esas regulaciones no son homogéneas, sino que presentan diferencias, algunas de ellas significativas porque afectan a los requisitos de acceso a las prestaciones. Además, se dan diferencias interpretativas de la norma, lo que incrementa aún más las diferencias en los resultados.

En lo que respecta a la **cuantía** de las prestaciones, la ley prevé que en su determinación se tendrá en cuenta la capacidad económica del beneficiario (artículo 33.2). Sin embargo, en el desarrollo reglamentario realizado por las Diputaciones, esa cuestión únicamente se ha tenido en cuenta en Gipuzkoa, para todas las prestaciones. En Álava, se considera sólo para la prestación vinculada al servicio. En Bizkaia, no se contempla para ninguna.

En Gipuzkoa, el artículo 6 del DF 133/2007 indica que la prestación económica a reconocer a cada persona beneficiaria se determinará en función de los rendimientos declarados en el IRPF (impuesto sobre el rendimiento de las personas físicas), que se dividen entre el número de personas que tenga a su cargo. Quienes no declaren ni acrediten estar exentos de hacerlo, se les asignará una renta anual o superior al SMI (salario mínimo interprofesional). Esa capacidad económica resultante se pone en relación con el SMI y de esa combinación, la cuantía de cualquier prestación se puede deducir hasta un máximo del 30% del importe fijado.

En Álava, se tiene en cuenta la capacidad económica para la prestación vinculada al servicio, únicamente, pero además de los ingresos se computa, también, el patrimonio (DF 24/2008, artículo 8). Se detalla más adelante, en el apartado correspondiente a esta prestación. En Bizkaia no se considera la capacidad económica, por lo que se abona el importe total de todas las prestaciones.

Como se sabe, dicha Ley prevé tres tipos de prestaciones económicas para la persona dependiente: la destinada a su cuidado en el entorno familiar, la destinada a disponer de un/una asistente personal y la vinculada al servicio. La ley concreta los requisitos que se han de cumplir para acceder a ellas (artículos 17 a 19). No obstante, se presentan situaciones, que se dan con relativa frecuencia, que no están previstas en la ley, por lo que crean una situación de inseguridad y vacío legal, que pueden dejar fuera de cobertura a personas dependientes necesitadas de la ayuda. Ante este hecho, las diputaciones vascas han reaccionado de forma distinta. Algunas han previsto en su regulación algunas de estas situaciones o, cuando se presentan, realizan una interpretación flexible de la norma. Otras, por el contrario, se han atenido a la literalidad de la Ley, de manera que algunas situaciones no pueden acogerse a las prestaciones económicas. Esto hace que personas dependientes

que se encuentran en ciertas situaciones no previstas específicamente en la ley, puedan o no acogerse a las prestaciones económicas, en función del territorio histórico de residencia. A continuación desarrollamos este aspecto.

En lo que respecta a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, la Ley ha querido reconocer el esfuerzo que vienen realizando numerosas familias que conviven con una persona dependiente, a la que atienden. Por eso, la Ley y el Real Decreto 615/2007 señalan que tienen derecho a esta prestación las personas dependientes que residen en su hogar, atendidas por un familiar hasta el tercer grado, con quien conviven. Sin embargo, la Ley no dice nada acerca de las siguientes situaciones que se nos han planteado:

- personas dependientes que conviven con una persona no familiar, que les atiende. Esta situación se da en el caso de personas que carecen de familiares o que teniéndolos, no pueden ocuparse de ellos. Por eso, contratan a una persona, con frecuencia extranjera, para que la atienda y conviva en el mismo hogar. Se trata de una relación laboral en la que, como tal, hay una prestación económica.
- persona dependiente que es atendida por un familiar, pero que no convive en el mismo hogar, aunque sí en el mismo municipio o uno muy próximo.
- persona dependiente que convive con un familiar pero que, gran parte del día, es atendida por otra persona no familiar, contratada.
- persona dependiente que es atendida en su hogar por otra u otras personas, con quienes convive, pero que no son familiares, aunque actúan como si lo fuesen. Por tanto, esta atención carece de toda relación laboral y no contempla ninguna prestación económica. Es el caso de una comunidad religiosa dónde la persona dependiente es atendida por uno o más miembros de la misma comunidad. Trataremos este asunto más adelante.
- Similar es el caso de la persona dependiente que es atendida en su hogar por una persona que no es familiar –al menos en el grado establecido–, pero que entre ambas se sienten familia y actúan como tales. Se trata de una persona mayor que fue abandonada por sus padres en su primera infancia, y acogida como hijo/a por una familia con la que ha crecido y vivido siempre, en un ambiente familiar, aunque esa relación no se haya formalizado mediante la adopción..

Éstos y otros casos conforman una casuística que es muy diversa, a la que no siempre la ley da una respuesta clara y precisa. Se está estudiando una modificación de la ley pero, entre tanto, la situación existente propicia que los distintos órganos gestores puedan responder de manera diferente.

A continuación se señalan las **diferencias territoriales** en la regulación de las tres prestaciones económicas:

Prestación económica para cuidados en el entorno familiar:

De acuerdo con la Ley, para tener derecho a esta prestación ha de darse, entre otras cosas, la convivencia entre la persona dependiente y cuidadora y existir entre ambas una relación de parentesco hasta el tercer grado. Así se indica en los artículos 14 y 17 de la Ley y en el artículo 1 del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

Esta última norma, en su artículo 1, delimita quienes serán cuidadores no profesionales *“...su cónyuge y sus parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco.”* Esta definición circunscribe el cuidador al ámbito familiar, excluye a las parejas de hecho y no señala periodo previo de convivencia. Excepcionalmente, ese artículo permite un cuidador no familiar, que lleve más de un año residiendo en el municipio u otro vecino, cuando no quepa otra modalidad de atención bien por carencia de recursos en el entorno, despoblación, razones geográficas o de otra naturaleza.

Las diputaciones han regulado esta prestación mediante las siguientes disposiciones: En Álava, Decreto Foral 70/2007, de 23 de octubre; en Bizkaia, Decreto Foral 98/2007, de 19 de junio, modificado por el 198/2007, de 6 de noviembre, y en Gipuzkoa, Decreto Foral 133/2007. En ellas, destacamos las siguientes **diferencias sobre la persona cuidadora:**

- se admite a la pareja de hecho en Álava y en Gipuzkoa, pero no así en Bizkaia.
- en Álava se le pide un año de empadronamiento previo en el domicilio de la persona dependiente. Este requisito no se pide en los otros dos territorios.
- sobre la necesidad de la relación de parentesco y de convivencia entre dependiente y cuidador/a, en Gipuzkoa se exigen ambas, al igual que en Bizkaia. Sin embargo, en Álava, caben dos situaciones especiales respecto a la persona cuidadora, siempre que la dependiente, tenga reconocido el grado III: a) que no tenga relación familiar con la persona dependiente, si está empadronada en el mismo domicilio con un año de antelación y tiene residencia legal y b) que siendo familiar, no esté empadronada en el mismo domicilio, aunque sí en el mismo municipio.

Estas diferencias pueden llevar a que la misma situación tenga una respuesta diferente en un territorio y en otro. Así los casos que antes hemos mencionado, serían aceptados en Álava, aunque sólo con un grado III, pero no en Bizkaia ni en Gipuzkoa en ninguna situación.

Se ha presentado ante la Institución del Ararteko el caso de una persona que atiende a sus padres, pero que no reside con ellos aunque sí en el mismo municipio. La Diputación Foral de Gipuzkoa le ha denegado esta prestación, por no darse la convivencia. Esta prestación también se habría denegado en Bizkaia, pero en Álava se habría concedido para el grado III. Asimismo, la Diputación Foral de Bizkaia ha denegado la prestación a una persona que reside con otra no familiar, a quien tiene contratada para que la atienda. Se da el caso de que ningún familiar puede prestarle esa atención. Esta situación también sería denegada en Gipuzkoa, pero sería admitida en Álava para el grado III.

Anteriormente hemos citado el caso de una comunidad religiosa. Había solicitado esta prestación porque se consideran una familia. Sin embargo, la Diputación guipuzcoana no se la ha concedido porque la cuidadora –otra religiosa de la comunidad– no era familiar, aunque sí convive con ella. Según se nos ha indicado, parece ser que esta última situación, por su peculiaridad, sí sería objeto de esta prestación en Bizkaia.

Observamos que estas comunidades reúnen las características que se dan en una familia: convivencia prolongada, ayuda y apoyo mutuos, constituyen una única unidad económica, existe un fuerte vínculo entre sus miembros, se consideran una familia y actúan como tal, etc. Sin embargo, ese vínculo es fruto de un compromiso personal debido a razones religiosas, pero no presenta relación de consanguinidad, afinidad o adopción, como se señala en la norma. Por eso, esa relación no tiene efectos civiles ni consecuencias jurídicas. Es decir, no existe relación familiar, en el sentido jurídico del término, entre la persona dependiente y su cuidadora. Por este motivo, se cuestiona su derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Cabe añadir que si se trata de una orden de clausura, nos encontramos con que la familia civil de la persona dependiente no podría cuidarla, aunque quisiera, ya que no podría acceder al interior del convento.

Igualmente, en el caso similar ya expuesto de la persona que fue adoptada de hecho, aunque no de derecho, la Diputación Foral de Bizkaia le ha denegado esta prestación, alegando que la persona cuidadora no es familiar. En Álava se le hubiera concedido la prestación (por la excepción recogida en su normativa) y en Gipuzkoa se le hubiera atendido, seguramente, con otra prestación (asistente personal).

Las **diferencias** territoriales se extienden, también, al **régimen de compatibilidades/incompatibilidades** entre servicios, entre servicios y prestaciones, y también, a los efectos económicos derivados del uso de ciertos servicios, como el centro de día o la ayuda a domicilio. En este sentido, el territorio más restrictivo es Bizkaia, ya que la prestación para cuidados en el entorno familiar es incompatible con todas las prestaciones y servicios previstos en esta ley, excepto con la teleasistencia y la estancia residencial temporal (artículo 3, DF 98/07). En los otros dos territorios –Álava y Gipuzkoa– es compatible esta prestación con el uso de los servicios, si bien en ambos territorios esa compatibilidad tiene consecuencias económicas diferentes (artículo 4 del DF de Álava 70/2007, y artículo 4.4 del DF de Gipuzkoa 133/2007).

Así, cuando la prestación económica se simultanea con el Servicio de Ayuda a Domicilio, en Álava la ayuda económica se reduce en un porcentaje que depende del número de horas concedidas. La deducción mínima es del 3%, para menos de 20 horas mensuales, y la máxima, del 25%, para 80 o más horas mensuales de atención. En Gipuzkoa, se deduce un 20% de la prestación cuando se utiliza el SAD, sin especificación del número de horas de atención.

Cuando la prestación económica se simultanea con el Centro de Día, en Álava la ayuda se deduce en un 25% si se asiste sólo los días laborables, un 15% si son sólo los fines de semana y un 40% si se asiste todos los días. En Gipuzkoa la deducción es del 50%, sin mayor especificación.

Cuando la prestación económica se simultanea con ambos servicios –SAD y centro de día–, la ayuda sufre una deducción, que es progresiva según las horas de atención, con un máximo del 50%, en Álava. En Gipuzkoa, esa deducción es del 60%.

Sin embargo, cuando se da una estancia residencial temporal, en Álava se suspende la prestación económica por ese periodo, mientras que en Gipuzkoa no se da esa suspensión durante los primeros tres meses.

Además de lo señalado, queremos mencionar otro aspecto que afecta a esta prestación económica. Para el acceso a esta prestación económica, la ley establece, además, otro requisito: *“...que se den las condiciones adecuadas de (...) habitabilidad de la vivienda...”* (artículo 18.1, en relación con el artículo 14.4). Esto tiene que ver con que la **vivienda** se encuentre **adaptada** a la situación de la persona dependiente; esto es, que carezca de **barreras arquitectónicas** y que disponga de los elementos técnicos necesarios para favorecer la autonomía de la persona dependiente. Esto requiere, a veces, la adaptación de la vivienda (realización de obras en el baño, etc.) y la adquisición de las denominadas **ayudas técnicas**, como requisito previo para acceder a la prestación económica que nos ocupa.

Esa adaptación de la vivienda implica un gasto, para lo cual la Administración no siempre ofrece ayudas. En este sentido, las tres diputaciones forales disponen de ayudas económicas para esa finalidad, pero el acceso a ellas está condicionado a determinados requisitos, entre los que figuran: el económico y el de edad, ambos con límites máximos. El primero se da en las tres diputaciones y se refiere a la necesidad de que no se superen determinados ingresos familiares (no individuales) que, por su cuantía, se superan con facilidad. El segundo –el de edad máxima– no se da en Gipuzkoa. En Álava se da en alguna medida para las ayudas técnicas, aunque no para las obras de adecuación del baño. Sin embargo, ese límite opera de manera absoluta en Bizkaia, dónde el acceso a esas ayudas está condicionado a no tener más de 65 años, lo cual excluye a todas las personas mayores de esa edad.

Se nos presentó el caso de una persona mayor, con grado III de dependencia, que residía en su hogar atendida por su familia y que solicitó la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Para su acceso se le requirió la adaptación de la vivienda a la situación de la persona dependiente (realización de obras en el baño y adquisición de algunos elementos, como grúa y cama articulada). La unidad familiar efectuó esa adaptación, con el consiguiente gasto económico. Sin embargo, no pudo acceder a ninguna ayuda económica para ello porque la persona dependiente –y solicitante de la ayuda– superaba los 65 años de edad.

Estas convocatorias anuales de ayudas económicas que realizan las diputaciones están concebidas para el colectivo de personas con discapacidad y son previas a la aprobación de la Ley de Dependencia. En Gipuzkoa se ha modificado y se incluye a las personas dependientes, cualquiera que sea su edad (artículo 3, Decreto Foral 11/2004, de 24 febrero). En Álava se establecen ciertas limitaciones para las personas mayores (artículo 4, Decreto foral 17/1998, de 10 de marzo) y en Bizkaia la limitación es total, como hemos indicado (artículo 4.4, Decreto Foral 246/2007, de 18 de diciembre).

Por lo señalado, sería deseable una actualización de esas ayudas a las necesidades que plantea la ley de dependencia, la cual no establece ningún límite máximo de edad para acceder a la condición de dependiente y cuando se trata de valorar los recursos económicos, tiene en cuenta los de la persona dependiente y no los de la unidad convivencial, como sucede con algunas ayudas.

Igualmente, se podría estudiar la oportunidad que brinda la disposición adicional tercera de la Ley de Dependencia, en el sentido de que la Administración General del Estado y las de las comunidades autónomas establezcan *“...acuerdos específicos para la concesión de ayudas económicas con el fin de facilitar la autonomía personal. Estas ayudas irán destinadas a: a) A apoyar a la persona con ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de su vida ordinaria. b) a facilitar la accesibilidad y adaptaciones en el hogar que contribuyan a mejorar su capacidad de desplazamiento en la vivienda.”*

Prestación económica de asistencia personal

El artículo 19 de la Ley 39/2006 indica que esta prestación tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia y añade que el objetivo de la asistencia personal es *“...que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida.”* Esta prestación está concebida para el grado III de dependencia. Al regularla, también encontramos diferencias territoriales en nuestra Comunidad Autónoma:

En cuanto a la persona dependiente, en Álava y en Bizkaia se exige que esté desarrollando actividades en el ámbito educativo y/o laboral, mientras que en Gipuzkoa se señala el objetivo que marca el texto legal que acabamos de citar, en el que se incluye el logro de una vida más autónoma. De acuerdo con esto último, en Gipuzkoa hemos conocido el caso de una persona mayor, con grado III a quien se le ha concedido esta prestación porque le atiende una persona no familiar, contratada. Es decir, se podría estar planteando esta prestación como alternativa a la de cuidados familiares cuando ésta no es estrictamente posible, pero siempre que la persona dependiente tenga un grado III. Cuando no se da este grado, no cabe esta alternativa, por lo que ha de limitarse a que el cuidador/a sea familiar y conviva. Sin embargo, no nos consta que esta prestación se esté concediendo a personas mayores ni en Álava ni en Bizkaia, en ninguna situación.

Respecto a la compatibilidad de esta prestación con el uso de servicios sociales, en Bizkaia se establece la total incompatibilidad, excepción hecha del servicio de teleasistencia y de la estancia residencial temporal, como hemos indicado. Por el contrario, en Álava y en Gipuzkoa, la compatibilidad es total, excepto, lógicamente, con la residencia permanente. De acuerdo con esto, una persona con esta prestación –que, recordemos, requiere tener el grado III– no puede tener ni SAD ni centro de día en Bizkaia, mientras que en Gipuzkoa y Álava tendría cualquiera de tales servicios o los dos.

Cuando esta prestación se compagina con uno o más servicios, en Gipuzkoa, se establecen las mismas deducciones a la ayuda que en la prestación anterior; esto es: 20% en el

caso del SAD, 50% en el caso del centro de día y 60% cuando se trata de ambos servicios. En Álava, sin embargo, no se señala deducción alguna en este sentido.

Prestación económica vinculada al servicio

Ya hemos indicado que esta prestación está pendiente de regulación en Bizkaia. En cuanto a los otros dos territorios, la regulación afecta a la atención residencial y de centro de día. En Gipuzkoa se exige haber permanecido al menos tres meses en lista de espera, mientras que en Álava no se indica nada al respecto.

En ambos territorios, la cuantía de la prestación a recibir depende del nivel de recursos de la persona dependiente, pero con algunas diferencias. En Gipuzkoa se tienen en cuenta los rendimientos declarados en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, que se dividen entre el número de personas que tenga a su cargo, además de la beneficiaria y cónyuge o pareja de hecho, si lo hubiere. La capacidad económica resultante de la persona dependiente se pone en relación con el salario mínimo interprofesional. De acuerdo con ello, se puede deducir hasta un máximo del 30% de la prestación.

En Álava, se aplica el mismo porcentaje con respecto a la renta, que se calcula teniendo en cuenta todos los ingresos de cualquier tipo, fijados en forma de renta per cápita pero, además, se tiene en cuenta el patrimonio. De esta manera se establece una tabla con esas dos variables, donde resulta que la deducción aplicable a la prestación varía entre el 50%, para la mayor renta y mayor valor patrimonial, y el 0%, en el caso contrario.

En resumen, de acuerdo con lo señalado, podemos indicar que en la Comunidad Autónoma Vasca la regulación de las prestaciones económicas derivadas de la Ley de Dependencia no presenta homogeneidad, lo cual favorece las diferencias interpretativas. Todo ello da lugar a un distinto tratamiento de dichas prestaciones por parte de las administraciones forales, así como a posibles respuestas diferentes ante iguales situaciones de dependencia. Evidentemente, esta situación no es deseable en una Comunidad Autónoma, donde la ciudadanía no comprende el motivo de los distintos tratamientos. Sería, por tanto, muy conveniente que se estableciera una coordinación que unificara los criterios de aplicación de la Ley de Dependencia en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En este sentido, es de esperar que se aplique, también en este campo, la unificación de criterios que establece la nueva Ley de Servicios Social, a la que antes nos hemos referido.

En esta institución del **Ararteko** nos preocupan las personas dependientes porque esa situación les lleva a necesitar mayor atención y las hace más vulnerables. Por este motivo y por todo lo anteriormente señalado, hemos creado una **comisión interna de trabajo** sobre la aplicación de la Ley de Dependencia en nuestra Comunidad Autónoma. Se pretende conocer, con bastante detalle, distintos aspectos relativos al reconocimiento de la situación, consecuencias de ello, criterios, acceso a las prestaciones y a los servicios sociales, etc. etc. Así mismo, se pretende realizar un seguimiento de la situación durante los próximos años, de manera que nos permita realizar un análisis evolutivo y comparativo.

Todo ello nos aportará elementos objetivos para conocer las carencias y deficiencias, que nos permita realizar las propuestas de mejora correspondientes a las administraciones vascas. Esta comisión se ha constituido cuando este año 2008 estaba bastante avanzado y se ha trabajado en la programación de la labor, por lo que será en el informe del próximo año cuando podremos dar cuenta de las actividades realizadas.

En cuanto a las **quejas recibidas** sobre cuestiones que tienen que ver con la Ley de Dependencia, han sido varios los asuntos planteados. Además de los casos ya citados, otros se han debido a distintos motivos, como los siguientes: la demora en la valoración solicitada, disconformidad con el resultado de la valoración, demora en la concesión del servicio social asignado (residencia, centro de día o ayuda a domicilio), reclamación de la prestación con efectos retroactivos (tras fallecimiento de la persona dependiente), etc. Nos referimos a ello en el apartado 1.4.3. Pero aquí, queremos destacar una porque refleja claramente las diferencias territoriales que hemos tratado.

Se presentó ante el Ararteko una queja de un matrimonio, residente en Barakaldo, que vivía con dos familiares mayores, ambos con grado III de dependencia, a quienes atendían. Dado que en Bizkaia el servicio social y la prestación económica son incompatibles, como hemos indicado, estas personas optaron por solicitar el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD). Así se recogía en el Plan Individual de Atención realizado por la Diputación, pero dicho servicio se presta desde el Ayuntamiento. En este caso, el Ayuntamiento de Barakaldo había reconocido dicha prestación, durante 6 h.15 min. semanales (1h.15 min. de lunes a viernes) a cada una de las personas dependientes. Sin embargo, tres meses después de tal reconocimiento no se había iniciado aún la prestación del servicio. Nos dirigimos a dicho Ayuntamiento y, al poco tiempo, se dispuso el servicio acordado; en este caso, 25 horas mensuales de SAD para cada persona. Estas dos personas abonan este servicio de acuerdo con su capacidad económica, pero carecen de la prestación económica y se las considera atendidas en su grado III de dependencia.

Este caso es un claro reflejo de las diferencias territoriales que venimos mencionando. Una persona dependiente en grado III, atendida en el hogar con 25 horas mensuales de SAD (las asignadas en este caso), no recibe ninguna prestación económica en Bizkaia. Sin embargo, tanto en Álava como en Gipuzkoa, esta misma situación, además del SAD, recibiría la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (cuyo importe, en 2008, es de 506,96 euros/mensuales), aminorada en un 8,5% en Álava (de acuerdo con las 25 horas prestadas) y en un 20% en Gipuzkoa. Es decir, la misma persona, además de dicho SAD, recibiría mensualmente 463,87 euros si viviera en Álava; 405,57 si lo hiciera en Gipuzkoa y 0 euros residiendo en Bizkaia.

Además, este caso también nos lleva a otra reflexión: la incompatibilidad establecida en Bizkaia entre servicios y entre éstos y prestaciones (con la excepción hecha de la teleasistencia), considera iguales todos los servicios, cuando hay diferencias importantes entre ellos. Así, por ejemplo, poco tienen que ver el SAD y la atención residencial, en intensidad de la atención, recursos desplegados y coste del servicio. Por eso, parece conveniente reflexionar, también, sobre este aspecto. Este año hemos realizado una actuación de oficio

dirigiéndonos a una muestra de ayuntamientos para conocer la situación de este servicio en cuanto a gestión, financiación y coordinación interinstitucional. Nos remitimos al capítulo II del informe, sobre Colectivos de Atención Preferente, en concreto al apartado referente a Personas Mayores.

En lo que respecta al **desarrollo normativo de la ley, por parte de la Administración General de Estado**, caben destacar dos resoluciones: una, sobre los criterios de acreditación de centros y servicios, y la otra, sobre el denominado copago. Ambas resoluciones, de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad (BOE 17 diciembre) publican sendos acuerdos del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Uno de tales acuerdos es “sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios” del citado sistema. El otro acuerdo es “sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones” del mencionado sistema.

Los **criterios de acreditación de centros y servicios** afectan a todos ellos, con independencia de su titularidad pública o privada. Debemos señalar que en esta Comunidad Autónoma ya se cumplen la mayoría de los requisitos, porque se dispone de regulación autonómica al respecto sobre residencias y centros de día. No hay regulación sobre el SAD en la Comunidad Autónoma y sería positivo que la hubiese, para cumplir con los principios que marca la nueva Ley de Servicios Sociales. No obstante, en esta Resolución estatal cabe destacar, por su novedad, el punto primero.b) que señala que los directores y directoras de los centros deben contar con titulación universitaria y haber realizado una formación complementaria en dependencia, discapacidad, geriatría, gerontología, dirección de centros residenciales u otras áreas relacionadas con la atención a la dependencia. Quedan excluidos los puestos ya ocupados con más de tres años de experiencia y formación complementaria.

Igualmente, destaca especialmente el punto quinto, sobre la calidad en el empleo de los centros y servicios *“Dado que la calidad en la prestación de los servicios está ligada a la calidad en el empleo de los profesionales que la llevan a cabo, se acuerda introducir, con la participación de la representación legal de los interlocutores sociales, determinados requisitos y estándares de calidad en el empleo, para la acreditación de centros, servicios y entidades.”* Se añade que el Consejo Territorial acordará, en el plazo de doce meses, los indicadores de calidad en el empleo que serán tenidos en cuenta para esta acreditación, *“..entre los que figurarán los de estabilidad en el empleo, formación, prevención de riesgos laborales, adaptación de puestos de trabajo para discapacidad, etc.”* Termina este punto quinto indicando que *“Las Administraciones competentes establecerán las exigencias en la contratación de los servicios que permitan dar cumplimiento a los objetivos que se fijen para la calidad en el empleo.”* Este apartado reviste especial importancia porque su cumplimiento puede evitar muchas situaciones de huelga de personal de los servicios sociales, por sus reivindicaciones laborales, que crean situaciones difíciles e incómodas en las personas atendidas en tales servicios. En el apartado relativo a las personas mayores, nos referimos a uno de estos casos.

En relación con este asunto, la nueva Ley de Servicios Sociales (artículo 48.4) señala que, dentro del Consejo Vasco de Servicios Sociales, se creará necesariamente un consejo sectorial *“orientado a la calidad en el empleo y a la mejora de la formación y la cualificación en el ámbito de los servicios sociales.”* Igualmente, esa ley dedica un capítulo (del título V) a la concertación con la iniciativa privada en la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública, donde destaca el régimen de concierto. A este respecto, indica que para concertar, se establecerán medidas de acción positiva a favor de entidades que, entre otras cosas, mejoren los ratios del personal contratado para el servicio o centro a concertar, así como sus condiciones laborales. De cualquier manera, el Gobierno Vasco deberá regular, mediante decreto, el régimen de concierto del Sistema Vasco de Servicios Sociales, a lo largo del año 2009 (antes del 25 de diciembre) (disposición adicional octava). Este marco general permitirá, posteriormente, a cada administración regular su propia acción concertada.

El acuerdo sobre la **determinación de la capacidad económica de los beneficiarios y los criterios de su participación económica en las prestaciones del Sistema** señala que se adopta *“sin perjuicio de que las Comunidades Autónoma o Administración competente puedan regular condiciones más ventajosas.”* Esto afecta a nuestra Comunidad Autónoma, que en la nueva Ley de Servicios Sociales ha señalado un criterio general en relación a este aspecto, como se ha indicado.

No obstante, señalamos lo que establece dicho acuerdo. En relación con la capacidad económica de la persona beneficiaria se indica que se determinará teniendo en cuenta su renta y patrimonio. En cuanto a la vivienda habitual se indica que se computará cuando *“..el beneficiario perciba el servicio de atención residencial o la prestación económica vinculada a tal servicio y no tenga personas a su cargo que continúen residiendo en dicha vivienda.”* Define qué se entiende por personas a su cargo y añade que en los supuestos de cotitularidad de la vivienda, solo se tendrá en cuenta el porcentaje que corresponda al beneficiario.

En cuanto a los criterios de participación económica del beneficiario en los servicios del sistema (conocido como copago), se tendrá en cuenta la capacidad económica del beneficiario. El acuerdo diferencia el servicio residencial, el centro de día/noche y la ayuda a domicilio. Para cada uno de ellos, la administración fijará un indicador de referencia a efectos de la citada participación.

En el primer caso –servicio residencial–, se diferencia la atención residencial de la de manutención y hotelera. Se añade que la participación del beneficiario comprenderá entre el 70 y el 90 por ciento de su capacidad económica, garantizando siempre una cantidad mínima para gastos personales. En el centro de día/noche ese porcentaje de participación será entre el 10 y el 65 por ciento. En el caso de ayuda a domicilio, se mantiene este mismo porcentaje, si bien la persona beneficiaria no deberá participar en este coste cuando su capacidad económica sea igual o inferior al IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples)

Cuando alguno de los citados servicios se compatibilice con una prestación económica, ésta podrá sufrir una deducción si la capacidad económica de la persona beneficiaria resulta superior al IPREM. Aplicada esa deducción, el importe de la prestación a recibir será, como mínimo, del 40% en las prestaciones vinculadas al servicio y de asistencia personal, y del 75% en la prestación para cuidados en el entorno familiar. Es decir, las deducciones máximas serán del 60%, en las primeras prestaciones, y del 25%, en la segunda.

1.4. Análisis de las cuestiones más relevantes del área

1.4.1. Derechos y libertades

Denegación de la prestación por la no inscripción en el padrón municipal

Este año hemos recibido numerosas quejas con relación a la denegación de inscripción en el padrón. Esta cuestión está tomando cada año mayor relevancia porque afecta al acceso de recursos y servicios públicos, como es la obtención de la tarjeta sanitaria, la inscripción en el servicio vasco de vivienda, Etxebide, o el acceso a las ayudas, servicios y prestaciones sociales. La nueva Ley de Servicios Sociales reconoce el derecho a los servicios sociales a las personas empadronadas, por lo que el padrón se ha convertido es un requisito imprescindible.

En este mismo capítulo en el área de Obras y Servicios, a la que nos remitimos, analizamos las dificultades de inscripción en el padrón municipal, el régimen legal de aplicación y recogemos las actuaciones que hemos realizado este año, esto es, las recomendaciones que hemos dirigido a los ayuntamientos. También hacemos referencia a una actuación de oficio que hemos iniciado con relación a la inscripción en el padrón de las personas que residen en recursos residenciales, como son las personas menores de edad o personas adultas en procesos de inserción social. Así mismo, también nos referimos a las dificultades para la inscripción en el padrón en el Capítulo II, que tiene como contenido las actuaciones del Ararteko, que afectan a personas que son objeto de discriminación, exclusión social o se hallan en situación de vulnerabilidad en el ejercicio de derechos, en concreto en los apartados correspondientes a las personas gitanas y a las personas en situación de exclusión social grave.

Como señalábamos, la inscripción en el padrón es un requisito para el acceso a las prestaciones sociales. Hemos recibido quejas por denegaciones de prestaciones al no poder acreditar la inscripción en el padrón durante el tiempo que establecía la convocatoria de ayudas, aunque estas personas acreditaban la residencia en el domicilio. En la queja 527/2008, la Diputación Foral de Álava denegó la ayuda a una persona que cuidaba a su madre por no haber aportado la certificación de la inscripción durante todo el periodo. La normativa de la Diputación Foral de Álava, que regula la convocatoria pública de ayudas económicas a personas que atienden en el domicilio a familiares mayores dependientes para el año 2006, BOTHA de 13 de noviembre de 2006, establece como requisito mantener la convivencia durante todo el año 2006. El único medio de prueba para acreditarla

es el certificado de empadronamiento. La persona presentaba otra documentación que acreditaba la convivencia, pero no pudo presentar el certificado de inscripción en el padrón durante todo el año, por lo que le fue denegada la ayuda. Este expediente está en tramitación. Otra queja, 668/2008, tiene también este mismo contenido, en este caso la normativa es de la Diputación Foral de Gipuzkoa. La Diputación no le ha abonado la prestación económica para cuidado en el entorno familiar desde la fecha en que hizo la solicitud porque en esa fecha no estaba empadronada en el domicilio de su madre. Le ha denegado la prestación concerniente al periodo en que no acredita estar empadronada y solamente le ha abonado la prestación a partir de la fecha en que consta la inscripción, aunque ha presentado un certificado de convivencia emitido por el Ayuntamiento en el que reside. La cuestión es similar en el sentido de que es la propia normativa la que establece el requisito, en este caso el Decreto Foral 133/2007, de 20 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia. Este expediente está en tramitación.

1.4.2. Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

Un número importante de quejas que recibimos tienen que ver con cuestiones de procedimiento administrativo o bien, de alguna manera, afectan al ámbito procedimental. En este sentido seguimos constatando la necesidad de adecuar las actuaciones de la Administración Pública en materia de servicios sociales al procedimiento administrativo.

En una resolución que elaboramos el año pasado con relación al procedimiento de adopción ([Resolución de 14 de septiembre de 2007](#)¹), aunque lo sustantivo de la recomendación no fue admitido por la Diputación Foral de Álava, porque no reconsideró la denegación de la idoneidad por la diferencia de edad, la Diputación aceptó nuestras recomendaciones con relación a la adecuación de las resoluciones al procedimiento administrativo. En este sentido nos contestó que iban a procurar mayor celeridad en las tramitaciones. También que iban a incorporar las recomendaciones de esta institución respecto a la tramitación del certificado de idoneidad, esto es, que no se va a demorar más de tres meses su conclusión y que la resolución que dicten incorporará el recurso que corresponda, órgano administrativo o judicial ante el que hubiera de presentarse y plazo para interponerlo o, en su caso, la no existencia de un plazo preclusivo. Así mismo, que notificarán al interesado que se ha recibido la solicitud de certificado de idoneidad en el plazo de 10 días desde su recepción, informándole del plazo máximo de resolución y efectos del silencio administrativo. Este expediente es un ejemplo de que todavía hay

¹ Resolución del Ararteko, de 14 de septiembre de 2007, por la que se recomienda al Instituto Foral de Bienestar Social de Álava, que adecue su actuación al procedimiento establecido en los artículos 42 y 89 de la LRJAP Y PAC, y reconsidere la denegación, basada en una diferencia de edad de más de 42 años entre adoptante y persona adoptada, del certificado de idoneidad para la adopción.

decisiones de la Administración que siguen sin incorporar las normas del procedimiento administrativo. Valoramos de manera muy positiva los esfuerzos que se están realizando para lograr esta adecuación.

También en otro expediente 748/2007 la Diputación Foral de Álava nos ha respondido su voluntad de adecuarse a las previsiones establecidas en la normativa que regula el procedimiento administrativo. En este expediente, al que hacemos referencia en este mismo apartado en el epígrafe sobre protección a la infancia y adolescencia, quedaba de manifiesto la necesidad de adecuar las resoluciones del Consejo del Menor al procedimiento administrativo. La resolución del Consejo del Menor, por la cual se declara a una niña en situación de desamparo y se asume por ministerio de la ley su tutela, no indicaba cuál es la jurisdicción o órgano competente ante el cual formular la oposición, y el plazo para interponer los recursos, art. 58 y 89.3 de la Ley 30/1992. La Diputación Foral nos ha contestado que ha dictado una instrucción indicando el contenido que deben tener estas resoluciones, en conformidad con dicha normativa, lo que nos parece muy positivo.

1.4.3. Personas en situación de dependencia

En el apartado 1.3 hemos tratado sobre la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y su desarrollo reglamentario en nuestra Comunidad Autónoma. Igualmente, nos hemos referido a algunas de las quejas planteadas en relación con este tema. A ello añadimos este subapartado.

Dado que el reconocimiento de la situación de dependencia da lugar, según el grado y nivel, a prestaciones económicas y a determinados servicios, hemos recibido quejas y solicitudes de información con relación al procedimiento seguido para realizar el reconocimiento de la situación de dependencia y a las personas que tienen la condición de beneficiarios.

Así, en el expediente 543/2008 nos planteaban si un menor de origen saharauí que estaba en acogimiento en una familia vasca podía solicitar el reconocimiento de la situación de dependencia. La cuestión nos parece muy importante porque como hemos señalado en muchas ocasiones, a juicio del Ararteko, la condición de menor prevalece sobre la de la nacionalidad o situación administrativa, por lo que tenemos que seguir recordando la legislación vigente en protección de menores: Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley del Parlamento vasco 3/2005, de 18 febrero de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia. Esta normativa establece que las actuaciones de las Administraciones deben tener como principio el interés superior del menor y la protección de sus derechos para garantizar su desarrollo, y este principio debe primar sobre cualquier otro interés legítimo concurrente.

Otra queja recibida responde a las expectativas que ha generado la Ley de Dependencia, las cuales no siempre pueden ser atendidas. Es el caso de una persona disconforme con la valoración de dependencia realizada porque el grado y nivel reconocidos no eran aún efectivos, de acuerdo con el calendario de aplicación gradual de la ley. Por eso, esa persona no podía acceder todavía a la prestación económica deseada.

1.4.4. Protección a la infancia y adolescencia

Este año hemos tramitado varias quejas relativas a actuaciones de las Diputaciones en materia de protección a la infancia. En un caso, Expediente 1063/2007 dirigido a la Diputación Foral de Gipuzkoa, se refería a dificultades de comunicación en los primeros meses del acogimiento. Otras quejas se refieren a desacuerdos con la decisión de asumir la tutela, expediente 203/2008, dirigido a la Diputación Foral de Bizkaia que suspendimos porque el promotor de la queja había acudido a la vía judicial. Otro expediente, 748/2007, en este caso dirigido a la Diputación Foral de Álava, tenía como motivo la disconformidad con la actuación del Consejo del Menor con relación a una familia de origen guineano. El Consejo del Menor había declarado a la menor en situación de desamparo por entender que la menor se encontraba en situación de abandono, a pesar de que su madre y sus hermanos vivían y trabajaban en Vitoria. La madre se mostraba disconforme con la actuación que habían tenido los servicios sociales que llevaban interviniendo con la familia durante años por lo que mostraba una actitud poco colaboradora. La Diputación Foral nos envió información de las actuaciones por las que entendía que había un abandono de la madre, así como de los esfuerzos realizados por los equipos de intervención familiar, y de las dificultades de relación existentes. Esta institución también constató la dificultad de comunicación con la promotora de la queja ya que, de hecho, concluimos la intervención por su desistimiento. Entendemos que este expediente es una muestra clara de la necesidad de mejorar la comunicación intercultural cuando nos relacionamos con personas que son originarias de países que mantienen códigos culturales y de comunicación distintos a los de nuestra Comunidad.

Los Servicios Sociales atienden a muchas personas extranjeras desde diferentes recursos y problemáticas, por lo que se necesitan herramientas de intervención que tengan en cuenta la diversidad y las claves culturales. Así mismo, es importante tener en cuenta su desconocimiento sobre las Instituciones y Administraciones Públicas y las funciones que desarrollan porque provienen de países con otra comprensión sobre la función pública. En el Capítulo II, en el apartado correspondiente al Colectivo de Atención Preferente: Personas en prisión, damos cuenta de una actuación, expediente 1267/2008, en la que la clave cultural ha tenido enorme trascendencia. Este expediente es un ejemplo de la importancia de la perspectiva intercultural para realizar diagnósticos que orienten la intervención. En este caso inicialmente hubo una actuación que obvió la cuestión cultural, por lo que ante las lesiones de un menor se puso en marcha el dispositivo de denuncia penal que dio lugar a un procedimiento y a una condena penal a la madre. La mujer que agredió al menor era la nueva esposa de su padre por lo que cuando la mujer inició la convivencia con su padre tuvieron problemas entre ellos, madrastra e hijo, hasta el punto que hubo violencia física. No obstante, según los agentes sociales e institucionales que han intervenido con posterioridad, la relación madrastra-hijo se normalizó. La mujer ha sido madre de otros hijos y han ido incorporándose a la vida del pueblo e integrándose sin ningún otro incidente. Los hechos no tenían el alcance que en su momento se valoró ni merecían, desde la perspectiva actual, la punibilidad penal, según nos informaron las personas que en su momento habían formulado la denuncia penal contra la madre. El ingreso en prisión de la madre, en estos momentos era una medida desproporcionada e incomprensible para la familia. Por ello, con posterioridad se han movilizado e implicado la Escuela y el propio Ayuntamiento para evitar que la madre cumpla en prisión

la pena separada de sus hijos pequeños. Las claves culturales, aunque en muchos casos no son decisivas, son un elemento importante a tener en cuenta en cualquier intervención. Nos remitimos al apartado mencionado del informe para más información.

También hemos tramitado una queja de oficio, 3/2008, con relación a una agresión que sufrió un educador en el centro residencial de Zabaloetxe por parte de un grupo de menores tutelados por la Diputación de Bizkaia. Nos remitimos al Capítulo II, en el apartado de menores, en el que damos cuenta de la respuesta de la Diputación y de la visita que hicimos al recurso residencial.

En cuanto a las actuaciones que afectan a menores extranjeros, hemos iniciado una actuación de oficio con relación a la dificultad de inscripción en el padrón que tienen los menores extranjeros tutelados por las diputaciones forales. Esta actuación la hemos dirigido a los ayuntamientos en donde se ubican los recursos residenciales. Todavía no hemos recibido respuesta de todos los ayuntamientos por lo que es un expediente que está en tramitación. La inscripción en el padrón del municipio es muy importante para estos menores porque como hemos señalado reiteradamente les facilita el acceso a servicios públicos. En este sentido, hemos recibido quejas de la existencia de menores extranjeros tutelados por la institución de protección sin inscribir en el padrón del municipio.

Este año también hemos recibido varias quejas referidas a rechazos vecinales a la apertura de nuevos centros, expedientes 1197/2008 y 1359/2007. Nos remitidos al capítulo II del informe, Colectivos de Atención Preferente, apartado referente a Menores para mayor información. También hemos tramitado quejas referidas a las dificultades para la determinación de la edad, expedientes 11/2007OF y 1129/2008, al incumplimiento de las previsiones legales que regulan la residencia de las personas menores de edad, expedientes 23/2008OF, 6/2008OF, 54/2006OF y 1299/2008 y referidas a los derechos de las personas menores de edad, como son el derecho a la defensa, expediente 1398/2008, o sobre el derecho a la confidencialidad, 253/2008. El análisis de las mismas se puede consultar en el capítulo II del Informe, Colectivos de Atención Preferente, apartado específico sobre Menores.

Por último, al terminar el año, se ha querido afrontar el tema de las pensiones compensatorias y de alimentos a menores de edad, cuyo pago se incumple tantas veces y afecta de manera muy negativa a las familias afectadas. En este sentido, el Parlamento Vasco ha autorizado al Gobierno a la creación de un Fondo de garantía del pago de alimentos que garantice el pago de ambas pensiones, mediante anticipos a cuenta. El Gobierno deberá regular este asunto durante el primer trimestre de 2009. Así lo recoge la disposición adicional octava de la Ley 19/2008, de 29 de diciembre, que aprueba los Presupuestos Generales de esta Comunidad Autónoma para el ejercicio 2009.

1.4.5. Personas mayores

Una novedad importante es la entrada en vigor de la Ley 8/2008, de 25 de junio, por la que se modifica la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social y la Ley 10/2000,

de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales. Esta Ley ha aumentado la protección de las personas mayores al recoger explícitamente el carácter de unidad convivencial para pensionistas, incluso cuando convivan con otros familiares e incrementar la cuantía máxima de la prestación hasta el 100% del salario mínimo interprofesional y el 125% para las unidades de convivencia de dos personas. La consideración al pensionista como titular de Renta básica independientemente de que haya otras personas con ingresos en el domicilio, excepto el cónyuge, entra en vigor en enero de 2009.

Hemos recibido quejas de personas que, a pesar de la modificación, seguían sin ser beneficiarias de ninguna prestación, porque las ayudas estaban previstas para las unidades de convivencia con menos ingresos. Es el caso del expediente 1026/2008 en el que nos trasladaban que las expectativas habían sido muy elevadas pero que muchas personas mayores seguían sin mejorar su situación, con muchas carencias y, sin poder obtener otros ingresos. En nuestra respuesta hacemos mención a la existencia de los dos sistemas de protección, el contributivo de la seguridad social, y el asistencial, que tiene que ver con las situaciones de vulnerabilidad y necesidad. Ambos sistemas se gestionan por instituciones distintas, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del Gobierno español y Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno vasco. El sistema asistencial está teniendo que compensar pensiones marcadamente insuficientes que corresponden al contributivo. El principal obstáculo, por tanto, tiene su origen en que algunas pensiones del sistema contributivo son muy bajas, a pesar de los esfuerzos realizados por el sistema asistencial.

Con relación a los servicios destinados a las personas mayores, este año hemos recibido una queja sobre los servicios que prestan las entidades colaboradoras en Álava, en concreto la queja se refería a la empresa que gestiona los Apartamentos Tutelados Caser Residencial Alto de Prado (expediente 431/2008). La Diputación Foral nos ha contestado detallando las intervenciones realizadas en el ejercicio de las funciones de inspección de los servicios sociales, art. 39 del Decreto 40/1998, de 10 de marzo, por el que se regula la autorización, registro, homologación e inspección de los servicios sociales de la CAPV.

Otro expediente, 482/2008, tenía por motivo la falta de atención en una vivienda comunitaria que se puso en comunicación de la Diputación Foral de Álava, competente en la inspección de los servicios residenciales. La Diputación inició el procedimiento sancionador pero no pudo concluirlo por falta de pruebas por lo que el procedimiento caducó.

Modificación normativa sobre el traslado de una persona usuaria de un centro residencial a otro, en Álava

En los informes de los dos últimos años hemos hecho referencia a la importancia de que las residencias para las personas mayores se encuentren en el entorno natural de estas personas. En este sentido, se indicaba que estábamos tramitando un expediente de oficio con la Diputación Foral de Álava, sobre el periodo mínimo que se debe cubrir en un centro residencial para el traslado a otro. Lo que pretendíamos era una modificación normativa en el sentido de que no se exigiera periodo mínimo de permanencia en un centro para el tras-

lado a otro, cuando este cambio estuviera motivado por un acercamiento al entorno familiar y social de la persona residente y, especialmente, supusiera un cambio de municipio.

La actuación estaba motivada porque, cuando se inició el expediente, en 2006, la normativa reguladora exigía una estancia mínima de seis meses en un centro residencial para poder trasladarse a otro y no se valoraba que el cambio supusiera un acercamiento al entorno familiar y social de la persona solicitante. De acuerdo con este requisito, una persona mayor que se encontraba en un centro de Leza (en Rioja Alavesa) y quería trasladarse a una residencia de Vitoria, donde tenía a su familia, no pudo hacerlo hasta cumplir dicho periodo. En el año 2007, al aprobarse nueva normativa con motivo de la Ley de Dependencia, ese periodo mínimo de seis meses se redujo a tres y se incorporó, como motivo de traslado, el acercamiento al domicilio familiar. Estos cambios resultaban positivos pero, aún así, desde esta institución manteníamos que ese requisito de cumplir un periodo de permanencia debía suprimirse, cuando se daban situaciones especiales, como la señalada.

Este año 2008, la Diputación Foral de Álava ha tenido en cuenta las valoraciones trasladadas por el Ararteko y ha aprobado el Decreto Foral 85/2008, de 16 de setiembre, que modifica los Decretos 39 y 45/2007, de 24 de abril y 8 de mayo, respectivamente, reguladores del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, el derecho y el acceso a los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, y del régimen de acceso y traslado de las personas no reconocidas dependientes que sean usuarias de la Red Foral de Servicios Sociales de este territorio histórico. En esta modificación se elimina el requisito de haber cumplido el periodo de adaptación en el centro de origen para el traslado de centro (residencial, de día o de noche). Además, se establecen como motivos del traslado: a) el acercamiento al domicilio familiar, b) la mayor idoneidad del centro solicitado, respecto a las necesidades de la persona usuaria y c) cualquier otro motivo de carácter personal y/o familiar que justifique adecuadamente la petición.

De esta manera, cuando una persona solicite un traslado de centro, se tendrán en cuenta sus circunstancias familiares y personales y se le podrá asignar una plaza cercana a su entorno natural, con independencia del tiempo que lleve en el centro de origen.

Hemos tramitado tres expedientes que afectaban a residencias de personas mayores: uno, motivado por una huelga de personal; otro, por el desalojo temporal para la realización de obras y el tercero, por el desalojo definitivo para el derribo del centro. Los exponemos a continuación:

Huelga en la residencia de personas mayores Ariznavarra, de Vitoria-Gasteiz

Esta residencia es de titularidad foral pero de gestión privada (Quaevitae Bizi-Kalitatea, S.L. –grupo Mapfre–), mediante una concesión administrativa por un periodo de 45 años, que vence en el año 2.046. Tiene capacidad para 140 plazas residenciales (110 asistidas y 30 psicogerítricas) y otras 60 en el centro de día que alberga (la mitad asistidas y el resto psicogerítricas).

El 18 de febrero de 2008, gran parte del personal del centro inicio una huelga indefinida por sus reivindicaciones laborales, que perdura al finalizar el año (tras diez meses y medio). Esta situación repercute, evidentemente, en la atención que reciben las personas allí atendidas, con especial incidencia en las personas usuarias de este centro, debido a que la atención del servicio es de gran intensidad.

Por ese motivo, a lo largo de 2008 hemos recibido varias quejas de familiares de personas que se encuentran ingresadas en dicha residencia. Se quejaban de la situación que genera la huelga en el centro, de su repercusión en las personas usuarias del mismo y, también, de los servicios mínimos establecidos, por considerarlos insuficientes. Indicaban que, tras varios meses de huelga, la situación resultaba muy difícil y solicitaban la intervención del Ararteko para resolver el problema. En todas las quejas se relataba la deficiente calidad del servicio, desatención y suciedad, y se citaban aspectos concretos como:

- falta de higiene personal, con olor a orina y heces, por no cambiarles los absorbentes o la ropa mojada e, incluso, la cama. También, por pasar largo periodo (15 días) sin ducha
- demora en levantarlos de la cama, pues se les puede levantar a las 11,30 de la mañana, lo que conlleva que el desayuno se una con la comida
- la comida se les da con gran rapidez, por la premura de tiempo, lo que no les permite comer debidamente
- algunas personas han tenido que ser hospitalizadas por desnutrición y deshidratación
- vacaciones y bajas por enfermedad no suplidas por otras personas
- etc.

Estos hechos nos causan seria preocupación, especialmente teniendo en cuenta las características de las personas afectadas: mayores y dependientes, muchas de ellas con problemas de salud añadidos que precisan, todas ellas, de especiales cuidados y atención para las actividades más elementales de la vida y para su supervivencia. Todo esto las hace muy vulnerables. No podemos olvidar que el motivo por el que esas personas ingresaron en una residencia fue la garantía que les ofrecía un servicio público para ser debidamente atendidas y cuidadas, ante su dificultad para recibir atención adecuada en el hogar familiar.

Dicho lo anterior, también reconocemos la complejidad del problema porque se presentan dos derechos en juego. Por una parte, el de las personas mayores residentes en el centro, a recibir atención adecuada. Por otra, el del personal trabajador, a ejercer la huelga. Ante esta situación es preciso equilibrar ambos derechos, de manera que ninguno de los dos pueda desvirtuar al otro. No obstante, nuestra preocupación por las personas residentes se fundamenta en su vulnerabilidad, como hemos indicado.

En el año 2003, el personal de dicha residencia mantuvo, también, una huelga de 8 meses y esta institución tramitó un expediente, del que dimos cuenta en nuestro informe correspondiente a ese año. Esa huelga finalizó con un laudo arbitral.

La huelga del presente año se ha tratado, en varias ocasiones, en las Juntas Generales de Álava, que han aprobado dos mociones sobre la gestión de la residencia: la Moción 9/2008, de 21 de abril, y la Moción 33/2008, de 13 de octubre. Esta última, reconoce que la residencia se han convertido en un foco de conflicto, considera que la empresa que lo gestiona es la única responsable para resolver los problemas planteados y, por último, insta al Gobierno foral a que, si en el plazo de un año a partir de esta Moción, no se ha logrado la normalidad laboral, una atención de calidad a los usuarios y transparencia en el control de la gestión de la residencia, se inicien negociaciones con la empresa adjudicataria con el fin de recuperar la gestión directa de la misma.

Teniendo en cuenta el colectivo de personas afectado y que la residencia es un servicio público foral, el Ararteko se dirigió al Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava, como titular de la residencia. Nos interesábamos por las medidas que se estaban tomando desde el Departamento para garantizar los derechos que asisten a las personas usuarias a ser debidamente atendidas. Igualmente, nos dirigimos al Departamento de Justicia, Empleo y seguridad Social del Gobierno Vasco, por ser quien fija los servicios mínimos a prestar en la residencia. Se le solicitaba el contenido de los servicios mínimos establecidos y la valoración que se hacía de ellos, respecto al grado de atención que ofrecían, teniendo en cuenta las características de las personas afectadas. Así mismo, se preguntaba si se consideraba que los servicios establecidos garantizaban la adecuada asistencia, aún reconociendo que la huelga afecte al desarrollo normal del servicio.

Desde el citado departamento de la Diputación alavesa se nos facilitó amplia información acerca de las actuaciones y medidas que se habían adoptado en relación con el asunto, como el seguimiento constante del proceso, mediante frecuentes visitas de inspección. En los resultados de estas visitas se constataban las carencias en la atención residencial, en la higiene y limpieza del centro, en la falta de actividades de dinamización, en la demora del personal en atender las demandas de los y las residentes, en levantarlos por la mañana, etc. Con estos informes, el Departamento foral había solicitado, en varias ocasiones, un incremento de los servicios mínimos al Ejecutivo autónomo, quien atendió esta petición en dos ocasiones y dictó sendas Órdenes.

Por su parte, el citado departamento del Gobierno Vasco nos informó acerca de su actuación, mediante la aprobación de cinco Órdenes de servicios mínimos. El horario de huelga se había ido ampliando, por lo que también se había ido incrementando el personal de los servicios mínimos. Así, la huelga comenzó el 18 de febrero con un paro de dos horas y media por la mañana y otro igual por la tarde, los lunes, miércoles y viernes. El 10 de mayo, se ampliaron los paros a sábados y domingos, con el mismo horario. El 1 de octubre, los paros se incrementaron a todos los días de la semana, en tres horas y media por la mañana y otro tanto por la tarde. Ésta es la situación a final de año.

Ha habido, por tanto, un cambio en la intensidad de la huelga, que ha llevado a la Administración a ir modificando su respuesta, incrementando el personal de los servicios mínimos. El Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social ha dictado, como hemos indicado, cinco Órdenes, fijando servicios mínimos. El 30 de setiembre incorporó personal

de terapia ocupacional, fisioterapia y psicóloga, que no había habido hasta entonces. La última Orden es de 14 de noviembre.

Ese Departamento indicaba en su escrito que consideraba que los servicios mínimos establecidos eran adecuados para garantizar los derechos de los residentes y añadía que, según reiterada jurisprudencia, *“la consideración de un servicio público como esencial no puede suponer la supresión del derecho de huelga de los trabajadores que hubieran de prestarlo, sino la necesidad de disponer de medidas precisas para su mantenimiento o, dicho de otra forma, para asegurar la prestación de los trabajos que sean necesarios para la cobertura mínima de los derechos, libertades o bienes que satisface dicho servicio, sin que ello exija alcanzar el nivel de rendimiento habitual ni asegurar su funcionamiento normal.”*

Visto lo anterior, quisimos conocer “in situ” cual era la situación de las personas usuarias de la residencia, si la atención que recibían era adecuada y si sus derechos, en ese sentido, eran respetados. Para ello, personal de esta institución se presentó en el centro, sin previo aviso, con el fin de visitar las instalaciones y recabar la opinión de las personas residentes, especialmente, sobre la situación. Esta visita se produjo en diciembre, cuando ya se había dictado la última Orden de servicios mínimos, ampliando el personal. Durante la visita se comprobó que ese incremento de servicios mínimos había resultado beneficioso y que el nivel asistencial del centro era aceptable, tanto en la higiene personal de los residentes como en la limpieza de las instalaciones, en las actividades desarrolladas, en la comida, etc. Todo ello, dentro del contexto de una huelga, en el cual la afección resulta inevitable. En este sentido, la huelga había dejado al centro sin algunos servicios, como la peluquería y las actividades culturales y lúdicas que venían realizándose los fines de semana y días festivos. La Diputación realizaba inspecciones semanales y había asignado a una persona para que permaneciera en el centro, durante cuatro horas diarias. Continuaban realizándose los paros de siete horas diarias (tres horas y media, por la mañana y otras tantas, por la tarde), lo cual supone un periodo importante de la jornada. A pesar de ello, la percepción fue que los efectos directos de la huelga, en cuanto a las necesidades físicas de las personas residentes, estaban bastante controlados en el momento de la visita, siempre, como decimos, en el contexto concreto. Durante la larga duración del conflicto, los paros se habían ido incrementando y la Administración había ido adoptando medidas al respecto.

Sin embargo, en las conversaciones mantenidas con varios residentes, con personal del centro e, incluso, con algún familiar, sí se pudo percibir la existencia de efectos vinculados a la huelga. Nos referimos, por una parte, al hastío por su larga duración, al clima reinante entre el personal del centro, el estrés del personal no adherido a la huelga, las bajas por enfermedad que esto ocasiona en el personal de atención, la dificultad para contratar personal de sustitución y, en consecuencia, la frecuente renovación de personal de atención que, para los residentes, supone tener que familiarizarse continuamente con nuevas caras y con nuevas formas de actuar. Por otra, a todo esto se añade el hecho de que, la larga duración del conflicto y la tensión reinante, está provocando, también, efectos en el desarrollo psicológico de las personas residentes y en su entorno familiar, el cual, en algunos casos, ha tenido que asumir una función de mayor vigilancia y atención sobre sus familiares. Así se desprendía del libro de reclamaciones del centro, al que tuvimos acceso.

Ante todo ello, dado el conflicto de derechos que se produce en este caso y que la capacidad de actuación del Ararteko en estos supuestos está limitada, nos mantenemos vigilantes en la situación, en lo que respecta a la atención de las personas usuarias del centro, para que esa atención sea adecuada, respete sus derechos y, en cada momento, se mantenga la dignidad de todas ellas. En este sentido, seguiremos realizando visitas y estaremos abiertos a las partes, siempre desde el ámbito de actuación que nos otorga la ley.

En todas las situaciones en las que entran en escena más de un derecho –como en el caso expuesto– resulta difícil el equilibrio entre ellos. En el caso de los centros de atención a personas dependientes, esa dificultad se acrecienta por las características que presenta esta población. Los servicios mínimos, por su propia naturaleza, suponen una disminución de la plantilla prevista para el normal funcionamiento del centro, de manera que la atención prestada queda inevitablemente afectada.

Las huelgas laborales que se llevan a cabo en los servicios sociales que atienden a personas dependientes deberían ser objeto de una reflexión por todas las partes intervinientes y por la propia sociedad, en torno a diversos elementos que se dan en ellas. Fundamentalmente, cabe señalar que las personas más perjudicadas por ello –las personas usuarias de los servicios– no son parte directa en el problema ni tienen ninguna capacidad para atender las reivindicaciones planteadas. Además, son personas a quienes su dependencia las hace muy vulnerables, pues están necesitadas de atención, social y sanitaria, para su supervivencia. Sin embargo, resultan seriamente afectadas.

Sin cuestionar el derecho constitucional de los trabajadores a la huelga, sería conveniente encontrar un punto de equilibrio para que su ejercicio no haga recaer los efectos negativos en colectivos tan vulnerables como el mencionado. Por otra parte, las residencias de personas mayores son centros donde se dispensa atención social, pero también sanitaria. Esto último las acerca al ámbito sanitario, lo cual debe tenerse en cuenta a la hora de establecer los servicios de atención mínimos.

No obstante, nos parece muy importante fijar determinados estándares de calidad en el empleo, para la acreditación de centros, servicios y entidades, como recoge la Resolución de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, así como la nueva Ley Vasca de Servicios Sociales. Ambos aspectos ya los hemos mencionado en el apartado relativo a la Ley de Dependencia. Estaremos atentos a los indicadores de calidad que fije el Consejo Territorial para la Dependencia, en los próximos meses, entre los que han de figurar la estabilidad en el empleo, la formación, etc.

Desalojo, para realización de obras, de la residencia de personas mayores Juan Ellacuría, de Sestao (exp. 755/2008)

Recibimos una queja, apoyada por 151 firmas, en relación con las obras de reforma que se iban a realizar en la residencia para personas mayores Juan Ellacuría, de Sestao, de titularidad municipal. Las personas firmantes se mostraban disconformes con la decisión del

Ayuntamiento de realizar las obras en una sola fase, lo que conllevaba el desalojo del centro y el traslado de las personas usuarias a otra residencia, durante el tiempo que duraran las obras. Añadían que esta situación causaba preocupación y nerviosismo en las personas mayores, lo cual se hubiera evitado si la obra se efectuara por fases, como defendían los firmantes.

Nos dirigimos al Ayuntamiento de Sestao solicitando información al respecto. En su respuesta se indicaba que el estado de la residencia no era el adecuado, que sus instalaciones estaban muy deterioradas, lo que incidía negativamente en su habitabilidad, seguridad y accesibilidad. En esta situación, el centro no cumplía con los requisitos establecidos en el Decreto del Gobierno Vasco 41/1998, de 10 de marzo, regulador de estos centros residenciales. Todo ello hacía necesario acometer obras que llevaran a una reforma integral de edificio, derribando gran parte de su interior. Un trabajo así produce numerosas molestias (ruidos, polvo, etc.) y los riesgos propios de una obra de estas características.

El Ayuntamiento señalaba que se descartó la posibilidad de realizar la obra por fases, con los residentes en el edificio, tras escuchar la opinión de algunos médicos y psicólogos, así como la de directores de residencias que habían vivido esas experiencias sin desalojar el centro. Se añadía que todas esas opiniones aconsejaban el desalojo del centro por entender que el perjuicio que eso podía ocasionar a las personas residentes era muy inferior al que sufrirían con las inevitables molestias de la obra. Además, al hacer la obra de una sola vez se reduce bastante el tiempo de duración, calculado ahora en unos 14 meses.

Una vez adoptada la decisión de desalojar el centro, se decidió que los residentes se trasladarían a la residencia Santa Teresa, de Barakaldo, de nueva construcción, que parecía adecuado por su cercanía y la existencia de transporte público, entre otras cosas. En este centro, el Ayuntamiento contrató toda la primera planta, a fin de que todas las personas trasladadas estuviesen en ella, manteniendo las relaciones de amistad.

En cuanto al modo de efectuar las obras de reforma, hay que señalar que el Ayuntamiento, como titular del centro, tiene plena potestad para adoptar la forma de ejecución que considere más adecuada, siempre y cuando continúe con una adecuada prestación del servicio, respete los derechos de las personas y no contravenga ninguna disposición vigente. Esto se cumplía en el caso estudiado, por lo que no se observaba irregularidad legal en la actuación municipal.

Desalojo, para su derribo, de la residencia para personas mayores Reina de la Paz, de Bilbao

También hemos tramitado un expediente en relación con el conflicto surgido en esta residencia, perteneciente a la Obra Social de la entidad Bilbao Bizkaia Kutxa (BBK). Ante las obras que requería efectuar este centro para adecuarse a la normativa vigente, dicha entidad decidió suspender la actividad de residencia que venía prestando, derribar el edificio y construir uno nuevo que incluyera varios servicios. Esto implicaba, necesariamente, el

desalojo del centro y el traslado de las personas residentes a otros centros que, inicialmente, estaban ubicados en Loiu y Unbe, y luego se fueron incorporando otros de Bilbao y su entorno.

La noticia pilló por sorpresa a residentes y familiares que, según señalaban, tuvieron conocimiento de ello a través de la prensa. Algunas personas usuarias de dicho centro y sus familiares crearon una asociación, denominada Ohianka, para la defensa de los derechos de los residentes del citado centro. Esta asociación acudió a esta institución, manifestando su disconformidad con dicha medida y con el modo con que se estaban desarrollando los hechos: falta de información, imposibilidad de pronunciarse o participar en el nuevo proyecto, necesidad de suscribir un contrato de novación que sustituía al firmado al entrar en el centro y que suponía una pérdida de derechos para el retorno al nuevo edificio, se aducían presiones, etc. Ante ello, la asociación consideraba vulnerados varios derechos de los residentes, como el de la dignidad o el de la participación. No cuestionaba la realización de las obras de adecuación a la norma, pero mantenía que esas obras podían realizarse por fases, por plantas, sin necesidad de desalojar el centro. Ya había comenzado el desalojo de la residencia y el traslado de las personas a nuevos centros.

Las demandas de esta asociación se concretaban en lo siguiente:

- Defensa de la validez de los contratos firmados al ingresar en el centro. En este contrato se aseguraba la atención, de manera definitiva, aun cuando la persona se volviera dependiente. Sin embargo, en el nuevo contrato que se les hacía firmar se impedía el retorno al nuevo centro a quienes en ese momento hubiesen perdido su autonomía.
- Se oponían al derribo del edificio –y, por tanto, al desalojo– por entender que las obras se podían llevar a cabo por fases.
- Solicitaban la paralización del desalojo y que la BBK presentara un proyecto de adecuación del centro a la legalidad, consensuado y con un calendario de ejecución.

La asociación Ohianka había llevado este caso al Parlamento Vasco y a las Juntas Generales de Bizkaia solicitando un pronunciamiento al respeto. Ambas instituciones apoyaron la postura de la asociación. Igualmente, el asunto fue tratado en el Pleno del Ayuntamiento de Bilbao.

En cuanto al asunto planteado, observamos su complejidad porque confluían diversos aspectos. Por una parte, a esta institución le corresponde valorar la actuación de las administraciones públicas vascas, en lo referente a su adecuación a la legalidad. En este caso, la Administración actuante era la Diputación Foral de Bizkaia, a través de su Departamento de Acción Social. Por otra parte, la entidad titular de la residencia y quien adoptó la decisión del cierre es Bilbao Bizkaia Kutxa (BBK) En sus órganos de gobierno figuran representantes de instituciones públicas (Diputación Foral de Bizkaia, Ayuntamiento de Bilbao y otros ayuntamientos de Bizkaia). La Ley 3/1985, de 27 de febrero, reguladora de la institución del Ararteko, otorga a ésta, en el artículo 9.1.d) competencias para poder valorar la actuación de la BBK en la residencia Reina de la Paz. La residencia es una obra social destinada al

alojamiento y atención a las personas mayores, por lo que esa actuación concierne a los derechos y bienestar de esas personas que, por su gran vulnerabilidad, constituye uno de los colectivos de atención preferente para esta institución, garante de los derechos de las personas.

En la Comunidad Autónoma Vasca los centros residenciales para personas mayores están regulados mediante el Decreto 41/1998, de 10 de abril. Las Diputaciones forales ostentan la competencia en lo que respecta a la autorización, inspección y control de estos centros, de acuerdo con el Decreto 40/1998 de 10 de marzo. Por tanto, es la Diputación Foral de Bizkaia, a través del Departamento de Acción Social, la competente en el control de legalidad de esta residencia.

De acuerdo con lo anterior, nos dirigimos al citado departamento foral en solicitud de información acerca de diversos aspectos referentes al grado de cumplimiento de la legalidad por parte de esta residencia y de las actuaciones seguidas por la inspección del departamento, que nos sirvieran para adoptar una decisión al respecto. Igualmente, también nos dirigimos a la BBK porque consideramos conveniente que esta entidad tuviera la posibilidad de exponer su visión de la situación y aportar cuanto considerase oportuno, antes de que esta institución adoptara una decisión al respecto.

En la respuesta recibida del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia se relataba la trayectoria de esta residencia, en lo referente a su situación legal, así como a las actuaciones seguidas desde el Servicio de Inspección y Control de dicho departamento. Se indicaba que la residencia se abrió en 1975 para la atención a personas mayores que se valen por sí mismas o autónomas, pero permanecían allí algunas personas que, con el paso del tiempo, habían devenido en situación de dependencia. Se indicaba que este modelo de residencia no se corresponde con los actuales, ya que ahora las prioridades se orientan a la atención a personas que son dependientes y necesitan ayuda para las necesidades básicas de la vida, lo cual les supone una gran dificultad para residir en su hogar.

En resumen, la Diputación nos indicaba que el centro debía realizar ciertas obras, en habitaciones y baños, para adecuar su situación a los requisitos establecidos en la norma. Sin embargo, vencido el plazo máximo señalado en la misma, el 4 de junio de 2008, no se había llevado a cabo esa adecuación por lo que la autorización de funcionamiento del centro quedaba sin efecto. Al no poder continuar con la actividad, la BBK dispuso de un plazo para el desalojo del centro y el traslado de las personas usuarias a otras residencias.

También recibimos respuesta de la BBK, en la que se indicaba que la adecuación del centro a la norma implicaba la realización de una obra integral, con la demolición interior de las estructuras, fundamentalmente, para adecuar el tamaño de las habitaciones y la accesibilidad general de los baños y espacios comunes. Se consideraba inviable acometer esta obra por fases, debido a los riesgos físicos y sanitarios que implicaba (peligro de accidentes, polvo, ruido...), así como las incomodidades (traslado continuo de plantas a los residentes) y el impacto general de las obras, cuya duración se estimaba en unos cinco años.

Ante este escenario, los órganos de gobierno de la BBK decidieron derribar el actual edificio y construir uno nuevo, que incluyera una nueva residencia para personas mayores, además de recursos de alojamiento para las personas con discapacidad física y la juventud. Esta decisión implicaba el cierre del actual centro y el traslado a otros de las personas usuarias, hasta que el nuevo edificio estuviera disponible. La entidad asumía todos los gastos extraordinarios que conllevaba esta medida para los residentes y les garantizaba el retorno a la nueva residencia, aunque solo a quienes se mantuvieran en situación de autónomos.

Una vez escuchadas las tres partes intervinientes en el proceso –la asociación Ohianka, en representación de residentes y familiares, la Diputación Foral de Bizkaia y la BBK– y a la luz de la normativa aplicable al caso, así como de las reglas del principio de buena administración o de buena práctica administrativa (exigibles a todas las entidades que prestan servicios a personas), esta institución del Ararteko realizó el siguiente **análisis** del caso planteado:

El marco legal aplicable a este caso lo constituyen:

- el Decreto 40/1999, de 10 de marzo, por el que se regula la autorización, registro, homologación e inspección de los servicios sociales de la CAPV
- el Decreto 41/1998, de 10 de abril, sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad. Entró en vigor el 8 de abril. Este decreto señala los requisitos materiales y funcionales que han de cumplir todos los centros residenciales para mayores. Fundamentalmente se refieren a medidas contra incendios, instalación eléctrica, barreras arquitectónicas, servicios higiénicos, habitaciones, áreas comunes, área sanitaria, comedores colectivos, programación y personal de atención. Las disposiciones transitorias de este decreto, aplicables en este caso, se modificaron mediante el Decreto 125/2005, de 31 de mayo. Así mismo, este Decreto 41/2008 recoge, en los artículos 4 y 5, los derechos y deberes de las personas usuarias de las residencias.

Desde la entrada en vigor del Decreto 41/1998, la residencia Reina de la Paz estaba sometida al cumplimiento de todos los requisitos allí fijados. Por tanto, la autorización definitiva de funcionamiento estaba condicionada a su cumplimiento.

En cuanto a los requisitos, ese decreto fija, entre otras cosas: un tamaño mínimo para las habitaciones (10 m² para las individuales y 14, para las dobles), un ancho mínimo de 0,90 m. para las camas y que los baños carezcan de barreras arquitectónicas (especificaciones técnicas número 4 (servicios higiénicos) y número 6 (habitaciones), del anexo del citado decreto). Este centro incumplía esos aspectos porque el tamaño de las habitaciones y de las camas era inferior al señalado y los baños tenían bañera, en vez de ducha adaptada. En relación con esto último, el decreto no exige que cada habitación tenga baño incorporado, sino que fija uno por cada cuatro personas. Sin embargo, los baños que existan no deben presentar ninguna barrera arquitectónica y deben permitir la entrada a la ducha en silla de ruedas.

Estos requisitos no son gratuitos, sino que tienen su razón de ser en la previsión de que una persona pueda encontrarse con problemas de movilidad, en silla de ruedas o que tenga que pasar largo tiempo postrada en la cama, con cuidados especiales. En estos casos, se debe garantizar una atención adecuada y la mejor calidad de vida posible. Los requisitos son, pues, una garantía de calidad para las residencias, que revierte en las personas usuarias. Muchos centros vascos han realizado grandes obras de adaptación a la norma, necesario para obtener la autorización administrativa de funcionamiento.

En cuanto a la autorización de funcionamiento, es de aplicación la disposición transitoria primera del ya citado Decreto 41/98. Fija el plazo de un año (hasta el 8.4.99) para que todos los centros soliciten autorización de funcionamiento de acuerdo con esta norma. En caso de que en ese plazo el centro no cumpla con todos los requisitos exigidos, se prevé la concesión de una autorización provisional de funcionamiento por un máximo de cinco años (hasta el 8.4.2004) para que el centro se adecue al decreto.

La residencia Reina de la Paz no pudo obtener la autorización de funcionamiento, por las razones señaladas, de manera que la Diputación le otorgó una autorización provisional, que se prorrogó hasta el límite fijado en el decreto. Llegado ese momento, esta residencia, al igual de otras de Bizkaia y de la CAV, seguían sin poder acceder a la autorización de funcionamiento, por lo el Gobierno Vasco prorrogó el plazo para la adecuación a la norma, hasta el 4 de junio de 2008, mediante la aprobación del Decreto 125/2005, que da nueva redacción a las disposiciones transitorias.

En esta sentido, la disposición transitoria primera señala que los centros que ya funcionaban antes del 8 de abril de 1998 (entrada en vigor del decreto) y no cumplieran con los aspectos relativos a barreras arquitectónicas o a las habitaciones (caso de este centro) podrán obtener la autorización de funcionamiento si se dan tres condiciones: que las obras sean inviables o que supongan un coste económico desproporcionado, que el centro funcione bien en lo demás y que el incumplimiento no afecte a la salud ni a la seguridad. Los centros que no estuvieran en esta situación –por considerarse posible su reforma– debían presentar un proyecto de obras para que se les otorgase un plazo de 3 años para su adecuación. Este plazo vencía el 4 de junio de 2008 y era improrrogable, de manera que su incumplimiento daba lugar al cierre del centro.

La BBK cifraba el coste de las obras en 4,6 millones de euros. No obstante, la residencia se encontraba en la segunda de las situaciones citadas, por lo que la Diputación le otorgó la última autorización provisional de funcionamiento hasta el plazo límite permitido, el 4 de junio de 2008. En ese momento, la Diputación le recordó su obligación de llevar a cabo las obras antes de esa fecha ya que, de lo contrario, se procedería al cierre del centro. La BBK no realizó las obras debidas, por lo que en dicha fecha (4-6-2008) el centro quedó sin efecto la autorización de funcionamiento.

Conocedor de la situación, la BBK ya había acordado el derribo del centro aunque no había informado de ello. A la Administración le comunicó esta decisión unos días antes del citado vencimiento de la autorización y le solicitó un plazo de seis meses para proceder al

desalojo del centro y el traslado de los residentes a otros centros. La Diputación concedió ese plazo extraordinario, que finalizó el 2 de diciembre de 2008.

Hay que añadir que en vísperas de esta fecha quedaban algunas personas en la residencia, que se habían negado a aceptar las condiciones de la BBK. Para evitar que estas personas tuvieran problemas, unos días antes de dicha fecha la asociación Ohianka, la BBK y la Diputación pactaron algunos aspectos, como que el plazo de desalojo se prorrogara hasta el 28 de diciembre, que se garantizara el retorno al nuevo centro a todas las personas, sin excepción, cualquiera que fuese su situación sociosanitaria, y que el contrato firmado al entrar al centro fuese válido, sin necesidad de suscribir el contrato de novación, el cual quedaba sin efecto.

Ante este relato de los hechos, cabe indicar que la actuación de la Diputación Foral de Bizkaia, en lo referente a los requerimientos realizados y en el tipo de autorizaciones concedidas, se ha ajustado a lo dispuesto en la normativa vigente.

En cuanto a la actuación de la entidad Bilbao Bizkaia Kutxa (BBK), con los datos obrantes en el expediente creemos que no ha sido la más adecuada, teniendo en cuenta que las personas afectadas por las decisiones eran mayores y vulnerables. Señalamos esto por varias razones.

Por una parte, la BBK conocía, desde el principio, el decreto de aplicación, sus obligaciones y los plazos estipulados. El citado Decreto 41/98, al indicar los requisitos a cumplir por los centros residenciales, señaló un periodo transitorio para la adecuación. Este periodo fue amplio, pues se extendió, como mínimo, durante nueve años, desde el 8 de abril de 1999 hasta el 4 de junio de 2008. Sin embargo, la BBK ha agotado todos los plazos sin realizar la adecuación.

Por otra, la entidad no ha informado debidamente de la decisión tomada sobre el futuro del centro, ni por el momento ni por el modo. La Administración lo supo en vísperas de la caducidad de la autorización, como se ha indicado. Los residentes y sus familiares lo supieron por la prensa, una vez vencida esa autorización. Esto sembró el lógico desconcierto y nerviosismo entre estas personas porque tenían que abandonar su hogar. Esta manera de actuar vulneraba su derecho "a recibir información y ser consultadas sobre todos aquellos temas que pueden afectarle o interesarle en su calidad de residente", recogido en el artículo 5 del Decreto 41/98, pues se trataba de una noticia de primer orden para los residentes. La información escrita y más detallada fue aún más tardía, ya que se produjo una vez iniciado el desalojo.

Además, el nuevo contrato que debían firmar los residentes al salir no respetaba ciertos derechos reconocidos en el anterior contrato, puesto que el retorno al nuevo centro se limitaba únicamente a quienes se mantuvieran en situación de valerse por sí mismos, excluyendo al resto. Así mismo, el traslado no respetaba el mantenimiento del entorno familiar y social, especialmente de las personas autónomas con vida social fuera del centro.

Hubiera sido deseable que este asunto se hubiese llevado de otra manera, con un proceso más abierto, participativo, transparente y cercano para con las personas mayores afectadas. Una actuación más diligente habría evitado o, por lo menos, reducido de modo importante el problema vivido. Creemos que las actuaciones que afectan a estas personas han de estar guiadas por pautas que les aporten seguridad y estabilidad –física y emocional–. Sin embargo, pensamos que en este caso no se ha respetado esas condiciones.

Reconocemos el derecho de cualquier entidad titular de un centro residencial –en este caso, la BBK– a adoptar las decisiones que considere más adecuadas con relación al mismo, siempre y cuando tales decisiones se ajusten a lo establecido en el ordenamiento jurídico, respeten las normas contractuales existentes en su caso, así como las normas éticas relativas a la buena práctica durante la adopción y notificación de las decisiones y proceso posterior. Sin embargo, la gestión llevada en este caso no ha sido adecuada ni ha respetado las reglas de la buena práctica exigible a las entidades que prestan servicios a las personas.

Una actuación más diligente en un proceso llevado con tiempo suficiente, información adecuada, respeto a todos los derechos, etc., hubiera evitado o, cuando menos, aminorado la situación de preocupación y desconcierto que han vivido muchas personas mayores, a quien todos tenemos el deber de apoyar y proteger.

Cabe añadir que, tras el análisis de este caso, hemos visto la conveniencia de que se proceda a la modificación del Decreto 41/1998 en algunos aspectos porque creemos que pueden evitar situaciones negativas vividas en este asunto. Nos referimos a la inclusión de: a) fijar un plazo de tiempo mínimo entre la comunicación del cierre de un centro a la Administración y el cierre efectivo del mismo. Esto permitiría gestionar la comunicación de la decisión a las personas usuarias y les daría tiempo para asimilar la medida, y b) que esa comunicación de cese comprendiera un compromiso de informar de la medida a las personas usuarias y respetar sus derechos, de acuerdo con el artículo 5.5 de dicho decreto.

La Administración debería controlar el cumplimiento de este compromiso. Es importante que la Diputación Foral ejercite todas las competencias de control que le otorga el Decreto 40/98, especialmente cuando están en juego los derechos y la dignidad de personas vulnerables, como son las personas mayores. En el asunto que nos ocupa y en lo que respecta al último plazo que tenía la residencia para realizar las obras, la Diputación tenía que conocer que éstas no se estaban llevando a cabo. Igualmente, a medida que transcurría el tiempo, la Diputación debía prever que, dada la envergadura de las obras, al vencimiento del plazo de la autorización provisional, la residencia no estaría en condiciones de obtener la autorización definitiva de funcionamiento. No obstante, esta previsión no hubiera modificado la autorización que tenía el centro ni su vencimiento; lo que hubiera permitido es conocer con mucha más antelación el cierre definitivo del centro, con el fin de que se pudieran planificar adecuadamente sus consecuencias. Esto es lo que pretende la modificación normativa que queremos promover ante el Gobierno Vasco.

La resolución finalizaba concluyendo lo siguiente:

- 1- La Diputación Foral de Bizkaia ha actuado conforme a lo dispuesto en la normativa vigente, requiriendo la realización de las obras y otorgando la autorización provisional de funcionamiento. Concluida la validez de esta última, otorgó un plazo de 6 meses para el desalojo.
- 2- la legalidad ampara a la BBK para llevar a cabo el proyecto de derribo del centro Reina de la Paz y construir una nueva edificación, pero la gestión llevada a cabo en este asunto no ha sido la que hubiera sido deseable, teniendo en cuenta las características de las personas afectadas. Un proceso de este tipo requiere ser llevado con extrema sensibilidad y cuidado, así como con la debida protección de sus derechos y bienestar. En este caso, no se ha actuado con la diligencia debida, que hubiera sido la esperada de una entidad con una obra social comprometida con colectivos vulnerables, como es el de las personas mayores.

La BBK ha dispuesto de un dilatado periodo de tiempo de nueve años para adecuar el centro a las exigencias del Decreto 41/1998 o para gestionar el proyecto que considerara más oportuno, llevado a cabo sin sobresaltos y a un ritmo razonable. Por tanto, podía y debía haber actuado con mayor diligencia y antelación en sus decisiones y en la información de las mismas. Ello, probablemente, habría evitado o, cuando menos, aminorado la situación de preocupación y desconcierto que han vivido muchas personas mayores, a quienes todos tenemos el deber de apoyar y proteger.

- 3- Una actuación conforme a las reglas de la buena práctica reclamaba una gestión clara y transparente de la información, la garantía del mantenimiento de las condiciones, la garantía de retorno de todos sin excepción, la protección de todos sus derechos, la formulación de las propuestas de traslado a otros centros con la antelación suficiente y participación de las personas usuarias y un realojo que procurase el mantenimiento del entorno familiar y social. Estos aspectos no se han respetado.
- 4- Se valoraba positivamente el acuerdo pactado entre la BBK y la asociación Ohianka en vísperas de que se cumpliera la fecha final de desalojo, porque recoge puntos relativos a las garantías aquí expresadas.
- 5- Por último, considerábamos la conveniencia de proceder a las modificaciones normativas señaladas.

1.4.6. Otras asistencias a grupos de especial atención

Mencionamos en este apartado algunas de las actuaciones que afectan a las personas con discapacidad y a la promoción de personas gitanas, aunque nos remitimos al capítulo II del Informe, que trata sobre las actuaciones que afectan a colectivos de personas que son objeto de discriminación, exclusión social o se hallan en situación de vulnerabilidad en el

ejercicio de sus derechos para conocer el conjunto de las actuaciones que les afectan y un mayor análisis sobre los problemas que les afectan.

En la queja 799/2008 promovido por la Asociación Iniciativa Gitana se puso en nuestro conocimiento la situación de desamparo de una familia con cinco hijos por no disponer de una vivienda. Se trata de una familia gitana con 3 hijos menores, y una hija menor discapacitada y un quinto en camino que viven en un camión sin tener un domicilio fijo desde hace más de dos años, situación a la que ninguna Administración ha dado respuesta. Existía el temor de que se estaba tramitando la baja en el padrón, lo que conlleva dificultades para el mantenimiento de las ayudas sociales o bien para mantener su inscripción en Etxebide. Los menores acuden al Centro Educativo Hirukide Jesuitinak en donde reciben ayuda en la medida de las posibilidades del centro. Este Centro, además, ha elaborado varios informes en los que certifica la disposición y colaboración de la familia y los esfuerzos que está realizando para ayudar a sus hijos en la escolarización. El Ayuntamiento de San Sebastián nos ha contestado que no han iniciado ningún expediente de baja en el padrón municipal por lo que siguen siendo atendidos por los servicios sociales del Ayuntamiento de San Sebastián. Así mismo, que el problema básico de esta familia es el de necesidad de una vivienda estable, y, por lo tanto, *"un problema que debe ser abordado desde las instancias competentes en materia de vivienda y no desde el sistema de servicios sociales"*. En este sentido informan de los trámites que han realizado con el Gobierno vasco sin que haya habido una solución al problema de vivienda. Por nuestra parte hemos requerido información en tres ocasiones al Departamento de Vivienda sin haber recibido respuesta alguna hasta el momento. El expediente está abierto pero es un ejemplo de las carencias en las que están viviendo algunas familias en nuestra Comunidad y de la situación de vulnerabilidad de estos menores.

Las **personas con discapacidad** siguen teniendo dificultades para el acceso a las ayudas que permitan tener una vida en condiciones de igualdad. La queja 790/2008 tenía por objeto que la convocatoria de ayudas técnicas anuales en Álava, en aplicación del Decreto Foral 17/1998, de 1 de marzo, por el que se aprueba la normativa reguladora de la concesión de Ayudas dirigidas a personas afectadas por minusvalías del Instituto Foral de Bienestar Social. Estas ayudas no comprendían, en el año 2007, la ayuda para la compra de una cama articulada. La Diputación Foral de Álava nos ha respondido que van a *"analizar la posibilidad de incluir ciertas ayudas no contempladas hasta la fecha, y entre las que se incluyen las camas articuladas, en la convocatoria correspondiente al ejercicio 2009. En caso de que este informe fuera favorable y que por el Consejo de Administración se considerara oportuno. Se procederá a modificar el catálogo de ayudas susceptible de subvención para la convocatoria del próximo ejercicio"*.

En lo que respecta a las personas con discapacidad y su atención residencial, se nos han planteado algunos casos de personas menores de 60 años, que deseaban un recurso residencial, temporal o definitivo, en Bizkaia. En ambos casos se planteaba la edad, como un elemento destacado a tener en cuenta al asignar recurso residencial.

En un caso (exp. 846/2007), se trataba de una persona con una lesión cerebral, que solicitaba una estancia residencial temporal. El Departamento de Acción Social de la Diputación

Foral de Bizkaia indicaba que no había plaza disponible para sus características y le remitía a una residencia de personas mayores. Esta persona tenía 50 años y no parecía que ese recurso fuese el más adecuado para él, ni por la edad ni por la situación en que se encontraba. Por eso, desde esta institución se propuso a dicho departamento foral que, a falta de una residencia específica para personas con daño cerebral adquirido, se le asignara plaza en un centro para personas con parálisis cerebral. Nos parecía que este último colectivo era más apropiado para esta persona que el de las personas mayores, tanto por edad como por situación.

La Diputación insistió en orientar este caso hacia una residencia para personas mayores, alegando que, en situaciones excepcionales, esos centros admitían la entrada a personas de 50 años o más. Añadía que las plazas residenciales para estancias temporales estaban orientadas a la discapacidad intelectual, parálisis cerebral y trastorno generalizado del desarrollo, autismo y psicosis infantil. Es decir, no había plazas residenciales para el daño cerebral adquirido.

El Departamento de Acción Social descartaba el centro para personas con parálisis cerebral propuesto por esta institución, alegando no considerarlo adecuado a este caso, pero no señalaba el motivo de esa valoración ni por qué consideraba que podría ser mejor un centro para personas mayores dependientes. Por eso, solicitamos conocer la valoración realizada a ese respecto. El Departamento Foral analizó más detenidamente el caso y recabó la opinión de la asociación Aspace, gestora de los centros para personas con parálisis cerebral. Este informe fue favorable a atender a esta persona y, finalmente, el Departamento de Acción Social le asignó a una estancia temporal de 15 días en el centro propuesto. Tanto la persona afectada como su familia valoraron positivamente esta experiencia.

Este verano, la Diputación de Bizkaia abrió una Unidad residencial de atención a dependientes adultos con discapacidad (UDAD), en el complejo residencial de Leioa, con 18 plazas. Esta Unidad está destinada a la atención –temporal o permanente– de personas con discapacidad física severa o muy severa, que pueden tener asociados trastornos cognitivos o mentales.

El Departamento de Acción Social asignó una plaza residencial permanente en esa Unidad a una persona de 37 años, con una importante discapacidad física. Al poco tiempo, esta persona abandonó voluntariamente esa Unidad porque la consideraba inadecuada a su situación.

Según nos manifestaba, esta Unidad no constituye un espacio diferenciado y separado de la residencia, sino que está abierta a todo el centro, siendo una prolongación del mismo, de manera que las personas usuarias de la residencia acceden libremente a esta zona. Incluso, comparten espacios al mismo tiempo, como las salas de estar y el comedor. Por ello, esa persona decía que compartía el día con personas mayores, prácticamente, ya que en la Unidad no había más que otras dos personas menores de 60 años. Esta situación no le resultaba cómoda ni era la deseada por ella. Además, señalaba algunos aspectos referentes a la adaptabilidad del baño, actividades, etc. que, en su opinión, debían mejorarse. Todo ello motivó su abandono del centro, aunque la causa principal fue que a sus 37 años creía estar en una residencia para personas mayores, lo cual le afectaba anímicamente de manera negativa.

Había planteado lo anterior ante el Departamento foral citado y había solicitado la asignación de plaza en otro centro, más adecuado para ella. Se encontraba en espera de respuesta. Este expediente se encuentra en tramitación.

De cualquier manera, nos parece importante tener en cuenta la edad de las personas a la hora de compartir espacios y tiempos en los recursos sociales, especialmente cuando no tienen mucha edad, pues los ritmos de vida, intereses, hábitos, etc. difieren en cada etapa de la vida. Igualmente, para evitar que la situación afecte negativamente en el estado anímico de una persona joven cuyo tipo de discapacidad es únicamente físico.

1.4.7. Ayudas a la familia

Ayudas por nacimiento y adopción

En este apartado mencionamos un expediente que está en tramitación 1520/2008 que tiene que ver con el acogimiento permanente de un menor de origen saharauí al que le han denegado las ayudas previstas en el Decreto 255/2006, regulador de las ayudas a las familias con hijos e hijas, porque no se contempla la equiparación entre las situaciones de acogimiento permanente y preadoptivo. Esta equiparación se contempla con relación a las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar reguladas en el Decreto 118/2007, de 17 de julio, pero no en la anterior normativa.

En otro expediente 560/2008 muestran la disconformidad por la denegación de una ayuda por adopción por haberla presentado fuera del plazo previsto de los tres meses. El problema de presentar fuera de plazo ha sido objeto de otro expediente, 1373/2008. En este último se denegó la ayuda por nacimiento del 2º hijo al presentar la segunda parte de la ayuda fuera de plazo. En ambos casos la Administración ha actuado según la previsión normativa.

En el expediente 133/2008 relativo a una denegación de ayudas por hijo, la Administración también había actuado correctamente porque se trataba de un caso de reagrupación de un menor hijo de su esposa brasileña. La normativa no equipara los casos de reagrupación familiar con los de adopción porque no hay un nuevo vínculo filial.

Ayudas de escolarización

Hemos recibido quejas con relación a las ayudas de escolarización, como es el expediente 294/2008 y el 466/2008. En ambos casos porque no ha presentado la documentación requerida. En el primero porque la persona no pudo aportar el convenio regulador de las relaciones paternofiliales. En el segundo porque aportó la documentación con posterioridad a que se le denegara la ayuda.

La necesidad de aportar el convenio regulador, o la acreditación de la reclamación de alimentos al padre o madre (generalmente suele ser al padre) está siendo una dificultad para

las familias monoparentales que solicitan prestaciones sociales, sobre todo en el caso de que viva en otro país, y no se tenga contacto con él.

Conciliación laboral y familiar

Hemos recibido una queja 491/2008 sobre la demora de la Administración en materializar la ayuda por reducción de jornada. La Administración no había agotado el plazo de resolución de 6 meses, establecido en el Decreto 118/2007 por lo que la actuación no era incorrecta. En otro expediente 1151/2008/16 la queja era que debido a la manera en que se han diseñado estas ayudas se retrasa mucho la percepción de la ayuda de la situación de excedencia o reducción de jornada.

Por otro lado, este año hemos elaborado una [Resolución, de 9 de julio de 2008²](#), con relación a la diferente cuantía de las ayudas en supuestos de excedencia y reducción de jornada, a la que también nos referimos en el apartado relativo a la igualdad de mujeres y hombres del Capítulo II. En esta resolución se recomienda al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco que someta a un proceso de evaluación lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 118/2007, de 17 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, y que, considerando los argumentos que se exponen en esta resolución, revise las diferencias en las cantidades que perciben hombres y mujeres en concepto de ayudas a las personas trabajadoras, que se acogen a la excedencia o a la reducción de jornada para el cuidado de hijas e hijos previstas en el artículo 8 del Decreto 118/2007, de 17 de julio.

Ayudas a las familias numerosas

Hemos recibido una queja 540/2008 en la que el reclamante muestra su disconformidad con el sistema que utiliza el Ayuntamiento de San Sebastián de tarjetas o txartelas para las familias numerosas que utilizan el transporte público municipal. Esta queja está en tramitación. El motivo de la queja es que el Ayuntamiento da una única txartela para toda la familia y, que hay que obtenerla en una entidad bancaria determinada.

También mencionamos una queja que tiene por objeto la falta de ayudas y la situación de desigualdad de las familias monoparentales, expediente 205/2008. Las familias monoparentales son cada vez más una realidad social que requiere reconocimiento y apoyo institucional.

² Resolución del Ararteko, de 9 de julio de 2008, por la que se recomienda al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco que revise el otorgamiento de una mayor ayuda para los hombres que para las mujeres trabajadoras que se acogen a la excedencia o a la reducción de jornada para el cuidado de hijas e hijos.

1.4.8. Prestaciones sociales de contenido económico

Principales problemas detectados con relación a las ayudas de emergencia social

Las quejas que hemos tramitado este año relativas a las ayudas de emergencia social tienen que ver con retrasos en la concesión de las ayudas, como en el expediente 287/2008, o con denegaciones o reclamaciones por percepción indebida.

Con relación a las denegaciones hemos tramitado varias quejas (expedientes 610/2008 y 506/2007) que tienen por motivo los criterios que siguen los ayuntamientos en la concesión de las ayudas de emergencia social. Estas ayudas, a diferencia de la prestación de la renta básica, tienen como característica principal su limitación presupuestaria, por lo que se conceden, en todo caso, previa comprobación de la existencia de una situación real de necesidad por parte de los servicios sociales de base y de la existencia de crédito consignado para esa finalidad en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El Gobierno vasco asigna a cada Ayuntamiento un crédito atendiendo a indicadores de necesidad del municipio, como número de perceptores de renta básica, de pensiones no contributivas, de personas en situación de desempleo... Los ayuntamientos distribuyen estas ayudas entre la población, de acuerdo a unos porcentajes por conceptos, de tal manera que no se pueden destinar más del 80% a gastos de vivienda. Los ayuntamientos para facilitar la distribución y evitar actuaciones fraudulentas elaboran criterios orientativos. El hecho de que haya que distribuir un presupuesto limitado requiere de criterios claros para garantizar al máximo la objetividad en el tratamiento de las prestaciones y la igualdad de los ciudadanos en el acceso efectivo a las prestaciones. Estas ayudas se destinan a cubrir gastos específicos necesarios para prevenir, paliar o evitar situaciones de marginación social, por lo que los servicios sociales de base son los que valoran la necesidad de gasto, su importancia para contribuir a la inserción de las personas en situación de exclusión o su carácter prioritario. En este sentido, la existencia de criterios generales, suficientemente conocidos, y la elaboración de informes que constaten la necesidad de la persona y la importancia del gasto para la que se solicita la ayuda, son instrumentos imprescindibles, que ayudan a garantizar una distribución objetiva y equitativa entre las personas que tienen más necesidad. En los procedimientos de concesión de ayudas es importante tener en cuenta que rige la normativa sobre procedimiento administrativo por lo que es necesario que se cumplan las garantías establecidas y que las resoluciones que las deniegan se motiven suficientemente.

Así, en el expediente 525/2007 tuvimos que hacer hincapié en la necesidad de adecuar el procedimiento para la concesión de las ayudas de emergencia al procedimiento administrativo. La queja tenía por motivo que no se había cumplido la regulación en materia de notificación administrativa, por lo que no cabía el reintegro de las ayudas que el Ayuntamiento de Ermua le estaba requiriendo. Según esa normativa es necesario un segundo intento de notificación que debiera haberse practicado en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. Tampoco constaba en el expediente que se hubiera dejado en el buzón un aviso del segundo intento, indicando el día y la hora, las dependencias donde se encontraría la notificación y el plazo de permanencia en lista de correos. Por último, constatábamos que

en otra comunicación no se había incluido una información relevante prevista en la norma reguladora de las ayudas de emergencia. Estos defectos, en nuestra opinión, propiciaban una situación de confusión. Aunque el Ayuntamiento de Ermua continuó con el procedimiento de reintegro de cantidades indebidamente percibidas, nos comunicaron su voluntad de realizar las modificaciones oportunas en el procedimiento de notificación y en el de reintegro de ayudas concedidas.

Se nos presentó el caso de una mujer a quien el Ayuntamiento de Vitoria había denegado una Ayuda de Emergencia Social (AES), alegando ocultación de datos. Ella manifestaba que no había tal ocultación, pero sí un error, no imputable a ella. Indicaba que la empresa donde había trabajado anteriormente la había dado de alta en la Seguridad Social, por error.

Ese mismo hecho había motivado la suspensión de la Renta básica, que también percibía esta persona, pero una vez aclarado el error el Ayuntamiento había corregido este asunto. Sin embargo, la afectada no pudo lograr la modificación del asunto de las AES, a pesar de sus intentos en este sentido.

Planteamos el caso ante dicho Ayuntamiento y éste constató la existencia del error. Revocó la resolución denegatoria dictando una nueva, en la que se reconocía a esa persona su derecho a percibir la AES solicitada.

También creemos importante destacar las actuaciones de algunos Ayuntamientos que han colaborado en la atención a personas en situación de vulnerabilidad, como es el caso del Ayuntamiento de Irun que ha permitido, con su ayuda, que varias familias puedan tener un alojamiento digno por su ayuda. Es el caso del expediente 208/2007 que tenía por objeto la situación de falta de salubridad del alojamiento en el que vivían dos familias que tenían menores a su cargo. La actuación del Ayuntamiento de Irun y el apoyo de Caritas de Gipuzkoa han permitido que estas familias vivan ahora en condiciones más dignas, con las necesidades básicas satisfechas.

Principales problemas detectados con relación a la renta básica

Este año hemos recibido una queja 160/2008 con relación a la consideración de la unidad económica de convivencia cuando varias personas comparten una vivienda en régimen de coarrendamiento. Sobre esta cuestión elaboramos una recomendación de carácter general en el año 2006. Algunas de las situaciones que planteábamos han sido atendidas en la nueva Ley de Garantía de Ingresos, como hemos señalado anteriormente. En la recomendación llamábamos la atención sobre el hecho de que la dificultad de acceso a la vivienda impide a muchas personas el mantenimiento de una vivienda o alojamiento independiente, como exige la norma. Esto obliga a muchas personas a compartir una misma vivienda, pero sin que ello suponga compartir ingresos y, mucho menos aún, una vida en común.

El motivo de la queja era que se entendía que los coarrendatarios formaban una única unidad económica de convivencia, por lo que en el cómputo de ingresos se habían

incluido los ingresos de ambos. Según la respuesta de la Diputación Foral de Bizkaia, solamente cabe interpretar que existen varias unidades económicas de convivencia cuando se utiliza una vivienda de forma independiente por varias personas, en los casos en los que no hay lazos familiares pero existe una situación constatable de extrema necesidad. Se tienen que dar, además, varios requisitos:

- 1- Debe tratarse de situaciones de convivencia de carácter colectivo y temporal motivadas por la ausencia de fórmulas de alojamiento alternativas susceptibles de ser facilitadas por el Ayuntamiento o por las demás instituciones públicas o privadas con actuación en el municipio. En estos casos se requerirá un informe previo de los servicios sociales de base en el que deberá informarse favorablemente sobre la concurrencia de los requisitos anteriores (art. 5.2.e) Decreto 198/1999, regulador de la Renta básica).
- 2- Los coarrendatarios deben encontrarse en situación de extrema necesidad. Según la Circular 1/1999, del Gobierno vasco, dictada como Manual de aplicación del Ingreso Mínimo de Inserción y de las Ayudas de emergencia, esta situación se cumple cuando al menos alguno de los coarrendatarios no disponga de recursos superiores a los previstos para el acceso a la prestación y cuando, para el conjunto de las personas afectadas, los ingresos disponibles sean inferiores a 1,5 veces la cuantía mensual máxima de Renta básica que le pudiera corresponder con carácter general, en el supuesto de ausencia total de recursos, en función del número total de miembros afectados.

En resumen, es posible que los coarrendatarios de una vivienda puedan ser considerados cada uno de ellos una unidad económica de convivencia independiente, siempre que se cumplan los requisitos anteriores: que no sean familiares, que se encuentren en una situación de extrema necesidad, y que el Servicio Social de Base emita un informe en este sentido.

Otra queja 906/2008 tiene por motivo que la Diputación Foral de Bizkaia ha concedido una cantidad muy pequeña, 16 € en concepto de renta básica, tras el análisis de la situación económica y siguiendo las reglas de determinación de recursos previstas en los artículos 11 a 17 del Decreto 198/1999, regulador de la Renta básica. El motivo de la queja era que la Diputación Foral de Bizkaia había considerado que la sustitución de la pensión compensatoria por la adquisición del 50% de la vivienda implicaba un incremento patrimonial, cuyo valor debía ser computado a efectos de calcular la cuantía que le corresponde en concepto de renta básica. En este expediente la Diputación Foral no había aplicado el art. 20 del Decreto 198/1999, que establece en su apartado 3 que quedará exceptuada de la valoración del patrimonio, la vivienda o alojamiento en propiedad que constituya la residencia habitual de la persona. A juicio de esta institución la Diputación Foral había actuado correctamente porque no era de aplicación el art. 20 mencionado, ya que éste se aplica personas que son titulares de una vivienda y que de manera sobrevenida se encuentran en situación de necesidad.

El tratamiento que se hace de la vivienda habitual, por parte de las Administraciones competentes en materia de inserción, es diferente según en qué momento se ha adquirido la vivienda. No es lo mismo adquirir una vivienda habitual con anterioridad a la situación de necesidad que con posterioridad. En este último caso, tienen en cuenta la fuente de financiación que ha permitido esa adquisición. Esto se debe a que la adquisición de una vivienda en propiedad no es objetivo de los dispositivos de lucha contra la exclusión sino, en todo caso, ayudar a mantenerla o a disponer de un alojamiento adecuado que permita una vida digna. La nueva Ley de Garantía de Ingresos hace también esta diferenciación. Esta motivación no evita que puedan darse casos de personas en situación de desprotección, porque hay colectivos, como es el de las personas mayores, que no tienen capacidad de tener ingresos con los que sobrevivir, como no sea desprendiéndose de la vivienda habitual, lo que es una decisión, al menos “arriesgada” por la dificultad de acceder en el momento actual a una vivienda. También en el caso de las personas gitanas el acceso a una vivienda en propiedad, aunque se trate de una infravivienda, suele ser la única manera de garantizarse un alojamiento.

También se nos ha planteado el caso de una persona que era beneficiaria de la renta básica y vivía con otra que era dependiente, a quien atendía. Se concedió la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Esto suponía un incremento de los ingresos familiares, por lo que la Diputación Foral de Bizkaia consideró un ingreso por trabajo y modificó la cuantía de la renta básica, aplicando las previsiones sobre estímulos al empleo. Como consecuencia de ello, se redujo la cuantía de la renta básica, de manera importante.

La afectada manifestaba su disconformidad con esa modificación, por entender que la misma suponía no poder recibir el importe completo de la prestación al dependiente. Por el contrario, eso sí sería posible si ella estuviera recibiendo un salario, en vez de una prestación asistencial, como es la renta básica.

Realizamos el siguiente análisis: La Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social, define la renta básica como una prestación para cubrir las necesidades básicas de la vida y tiene un carácter subsidiario y, en su caso, complementario de todo tipo de recursos y prestaciones sociales de contenido económico que pudieran corresponder a cualquier de los miembros de la unidad convivencial (artículo 17). Para tener derecho a la renta básica se requiere, entre otras cosas, carecer de recursos suficientes, para lo cual se computa el conjunto de los recursos familiares, cualquiera que sea su procedencia (artículos 18.1.c y 34).

De acuerdo con esta configuración legal, es preciso tener en cuenta la prestación por la atención al dependiente, a efectos de la renta básica. Igualmente, serían computables otras prestaciones asistenciales, como la Pensión No Contributiva o la del Fondo de Bienestar Social, sólo por citar algunas, al igual que se computan las pensiones por alimentos y compensatorias, que tienen la misma finalidad que la Renta básica.

Por otra parte, la denominada Ley de Dependencia ha pretendido, mediante la prestación económica, reconocer la labor del cuidado familiar y, además, ha querido otorgarle un carácter laboral, al incluir el alta de la persona cuidadora en la Seguridad Social. Por tanto,

no se ve la razón por la que este ingreso deba tener un tratamiento distinto, a efectos de la renta básica, del procedente de cualquier otro trabajo. Caben muchos ejemplos, pero dentro de este mismo ámbito podemos señalar el del asistente personal o el cuidado de una persona no familiar realizada fuera del hogar. Estas situaciones, y otras muchas, tienen la consideración de laborales y lo que se recibe por ello es un ingreso salarial, computable en los recursos familiares a efectos de la renta básica.

Además, cuando los ingresos proceden del trabajo, no se computan en su totalidad, sino sólo una parte de ellos porque se les aplican los denominados estímulos al empleo. Esto es lo que le había aplicado la Diputación, de acuerdo con el carácter laboral citado. Por tanto, se concluía que la actuación de la citada Diputación se había ajustado a la legalidad.

Otras Prestaciones Sociales de contenido económico

- Prestación no contributiva por incapacidad

En la queja 632/2008 el reclamante nos señalaba que le habían denegado la prestación no contributiva por incapacidad sin que él hubiera hecho ninguna nueva solicitud de valoración y sin haber pasado ningún Tribunal Médico.

Según hemos constatado, la Dirección Gerencia del Instituto Foral de Bienestar Social de Álava, ante la petición de traslado de expediente dictó una nueva resolución con los mismos datos que los señalados en el expediente tramitado por otra Administración, en concreto en la Junta de Castilla y León, con la excepción de la fecha de efectos, la cual se corresponde con el momento de traslado de expediente sin que hubiera habido solicitud alguna. Este expediente está en tramitación.

1.4.9. Conflictos vecinales

En numerosas ocasiones la ciudadanía acude a la oficina del Ararteko ante situaciones de conflicto vecinal que, desde su punto de vista, no son debidamente atendidas por el Ayuntamiento correspondiente. En general, se trata de perturbaciones que sufren por la actitud de algún vecino o vecina de la comunidad.

En estos casos manifestamos nuestra imposibilidad por ley de intervenir en asuntos entre particulares pero, cuando cabe una intervención social, sí nos interesamos por que el Ayuntamiento nos indique cuál ha sido su actuación ante estos conflictos. En general, se pone en nuestro conocimiento la intervención social que se realiza con la persona conflictiva así como la imposibilidad de lograr resultados inmediatos y la necesidad de esperar un tiempo para valorar los logros del trabajo social.

En la mayor parte de los casos nuestra intervención ha propiciado que el Ayuntamiento o el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco haya apercebido

a quienes perturban la convivencia, en algunos casos, compeliéndoles a abstenerse de producirlas, so pena de ver rescindido su contrato de arrendamiento con el Departamento, cuando existe. En estos casos las Administraciones nos informan de la intervención social que realizan, que por ser confidencial y afectar a terceros está protegida por lo que no trasladamos al promotor o promotora de la queja su contenido.

También se dan casos en los que el Ayuntamiento no ha realizado actuación alguna, como en el expediente 445/2007. Una vecina había pedido insistentemente ayuda a los servicios sociales del Ayuntamiento de Getxo con relación a un problema de convivencia con sus vecinos, sin recibir ningún apoyo, porque entendían desde los servicios sociales que era un asunto privado. Los vecinos con los que tenía problemas de convivencia graves eran personas usuarias de los servicios sociales y recibían la atención y las visitas de los servicios sociales pero no hubo actuación alguna con relación a los problemas de convivencia. Por ello, recordamos al Ayuntamiento de Getxo que la entonces vigente Ley de Servicios Sociales establecía el principio de universalidad, art. 7: *“El servicio social de base es la unidad básica del sistema de servicios sociales, y se dirige, sin discriminación, a toda la población.”*

1.2

**AGRICULTURA, INDUSTRIA,
COMERCIO Y TURISMO**

2. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Durante el año 2008 se han presentado un total de 16 quejas en el área de agricultura, industria, comercio y turismo, que representan el 1,26% del total de las quejas recibidas en la institución en este ejercicio.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	12
- Administración foral	3
- Administración local	2

Atendiendo a su contenido, las quejas recibidas se distribuyen en las siguientes subáreas:

- Consumo	7
- Comercio	3
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	3
- Agricultura, ganadería y pesca	1
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	1
- Turismo	1

Para dar una idea de las principales actuaciones realizadas en esta área, iniciamos esta exposición con las quejas tramitadas en materia de **funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo**. Traemos a colación una queja presentada por la actuación del Departamento de Agricultura, tanto del Gobierno Vasco como de la Diputación Foral de Bizkaia, relativo a un matadero. El reclamante estimaba que la actuación de las administraciones públicas con su empresa estaba siendo discriminatoria por todos los impedimentos que estaba teniendo para poner en marcha su proyecto. Entre otras cuestiones, se quejaban de las alegaciones formuladas por el Gobierno Vasco contra la inscripción de una marca en la Oficina Española de Patentes y Marcas, las actas de inspección realizadas por la Dirección de Calidad Alimentaria y la denegación de ayudas de la Diputación Foral de Bizkaia, dentro de la convocatoria de subvenciones de proyectos.

Con respecto a la primera cuestión planteada, relativa a la Oficina Española de Patentes y Marcas, indicamos al interesado que no podíamos valorar su contenido ya que el ararteko no tiene competencia para tramitar una queja en esta materia, al no depender el registro de ninguna administración del ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca. Por su parte, con respecto a las actas de inspección, señalábamos que al no haber transcurrido el plazo preceptivo para la contestación a las alegaciones planteadas, no podíamos entrar a valorar el contenido de las cuestiones que nos planteaba. Finalmente, sobre la falta de concesión de las subvenciones, le informamos que al no haberse planteado la correspondiente

reclamación previa ante la administración afectada, argumentado los motivos de su disconformidad con el reparto de las ayudas realizado, tampoco podíamos intervenir hasta que se le hubiera dado a la administración concernida la oportunidad de pronunciarse. Sobre este particular, informamos al reclamante que además de la regulación y criterios específicos que pueda establecer la propia convocatoria, con carácter general, resultará de aplicación la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. En concreto, el artículo 17.3 e) establece que la norma reguladora de las bases de concesión de subvenciones determinará, entre otros, los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, la ponderación de éstos (682/2007).

En el apartado de **agricultura, ganadería y pesca**, hemos finalizado la actuación relativa a una queja por la denegación de un permiso para las zonas de caza controlada existentes en el Territorio Histórico de Bizkaia durante la temporada 2007/2008, a la que ya hacíamos referencia en el informe del pasado ejercicio. El problema que planteaba la persona que presentó la queja era que a pesar de indicar que había entregado los partes de captura requeridos para poder tener derecho a cazar en la temporada siguiente, no tenía constancia formal de ello ya que no se entregaba justificante alguno. Por su parte, el Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Bizkaia negaba que el interesado hubiera entregado la documentación exigida. Examinada la documentación aportada, se constató que no se habían seguido las mínimas normas reguladoras del procedimiento administrativo (falta instrucción expediente, notificación inadecuada, sin recursos...). Además la normativa que regulaba la expedición de estas autorizaciones de caza, establecía la obligación de entregar los partes de captura, aunque no la consecuencia de que su incumplimiento representaría la prohibición de obtener los permisos en la temporada siguiente.

En este sentido, para la temporada de caza 2007/2008, el Departamento ya ha establecido un procedimiento contradictorio con garantías para los posibles afectados y la expresa mención a la medida de prohibición de cazar (Orden Foral 3870/2007, de 28 de junio) para los supuestos en los que no se entregaran los partes de caza. Con todo ello entendimos que a futuro y para las temporadas siguientes, básicamente, quedaban solventados los problemas detectados a través de la tramitación de la queja de referencia (1426/2007).

En el apartado de **consumo**, el sector de la energía, en particular la facturación de los consumos de la luz, a raíz de la modificación de la tarifa nocturna, así como el pago de las inspecciones de la instalación del gas han centrado las consultas que los consumidores y usuarios han expuesto al ararteko durante el 2008.

Se ha de tener en cuenta que a la institución del ararteko no le compete el control de la actuación de las empresas suministradoras, dada su naturaleza de entidades privadas; sin embargo, sí le corresponde supervisar la intervención de la administración pública vasca. Esta intervención sí está presente en el cobro de las inspecciones de la instalación de gas, pero no así en la reordenación que ha sufrido la tarifa nocturna, ya que las normas de las que trae causa esa modificación las aprobó la Administración General del Estado.

Tras el verano las empresas suministradoras de gas empezaron a facturar de manera conjunta con los consumos el importe de las inspecciones de la instalación del gas, a pesar de que en muchos casos éstas se habían llevado a cabo hace un año.

En relación con la inspección obligatoria y periódica de las condiciones básicas de seguridad de la instalación de gas se ha de tener presente que hasta hace poco tiempo ésta la llevaba a cabo la empresa suministradora y resultaba gratuita para el usuario. Estas inspecciones se deben efectuar cada 4 años y afectan propiamente a la instalación del gas. Ahora bien, esta inspección es distinta de la revisión periódica de la caldera que el usuario tiene que costear y contratar con una empresa autorizada cada 2 años. Esta segunda, la revisión de la caldera no se ha visto afectada por el cambio normativo.

En el año 2006, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio aprobó el Real Decreto 919/2006, de 28 de julio, que regula el Reglamento técnico de distribución y utilización de combustibles gaseosos y sus instrucciones técnicas complementarias. Dicha norma obliga al distribuidor a realizar inspecciones periódicas de las instalaciones receptoras y le permite trasladar su coste al titular de la instalación. Este Real Decreto se publicó el 4 de septiembre de 2006 en el Boletín Oficial del Estado y entró en vigor el 4 de marzo de 2007.

La competencia para fijar el importe que pueden cobrar las empresas distribuidoras no corresponde al Estado sino a las Comunidades Autónomas, por lo que el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco, aprobó, el pasado mes de julio, el Decreto 135/2008, de 15 de julio, por el que se regulan los costes de los servicios que las empresas distribuidoras de gas por canalización prestan a los usuarios.

Esta norma, como su título aclara, fija las cantidades que como máximo pueden cobrar las empresas distribuidoras a los usuarios por los servicios que les prestan para atender las necesidades del suministro.

La Disposición Transitoria de este decreto literalmente dice que *"el importe fijado en el presente Decreto para las instalaciones periódicas se podrá exigir a los usuarios en relación con las inspecciones efectuadas a partir del 4 de marzo de 2007, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 919/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de Distribución y utilización de Combustibles gaseosos y sus instrucciones técnicas complementarias."*

Una vez surgido el problema, el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco rechaza que la disposición transitoria transcrita recoja una aplicación retroactiva de un cobro, por el contrario, defiende que la obligación de pago de las inspecciones deriva del Real Decreto 919/2006, por lo que su pago corresponde al abonado desde el momento en que ese Real Decreto entró en vigor, esto es, desde el 4 de marzo de 2007. A su vez, este departamento incide en que el texto del Decreto que el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco aprobó el pasado verano fue sometido a consulta de las partes implicadas: empresas distribuidoras y asociaciones de consumidores, sin que en ese momento se plantearan objeciones.

Sin perjuicio de ello, resulta innegable que quienes se están viendo perjudicadas por la aprobación de la norma son las personas abonadas, porque se les está reclamando el importe de unas inspecciones que se han realizado en un momento en el que ellos creían que resultaban gratuitas. Además, el amplio lapso de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del Real Decreto del Estado y la aprobación del Decreto vasco, 16 meses, hace que el número de personas afectadas sea muy amplio en la CAV.

Por lo que afecta a las quejas tramitadas propiamente en el área de Consumo, se puede indicar que en ellas los ciudadanos y ciudadanas nos exponen su desacuerdo con las resoluciones que ha dictado el Departamento de Industria, Comercio y Turismo, pues consideran que no les ha defendido correctamente ante la empresa o el comercio contra el que reclamaban, bien, porque no se ha conseguido que se resuelva el problema o bien, porque el departamento no ha apreciado responsabilidad en materia de consumo en la actuación de la empresa.

Somos conscientes de que la virtualidad de la apertura de un expediente sancionador contra el comercio o la empresa denunciada puede resultar desconcertante para los consumidores y usuarios, ya que no es una vía a través de la que se da una satisfacción a sus problemas, cuando es, precisamente, ese deseo de resolver el conflicto el que motiva que se planteen las reclamaciones en materia de consumo.

Tenemos que reconocer que en las relaciones entre los consumidores-usuarios y las personas que prestan servicios se pueden llegar a apreciar dos tipos de irregularidades, que en muchas ocasiones son absolutamente independientes entre sí. Una de ellas alude a las responsabilidades que nacen frente al usuario del servicio por las condiciones en las que éste se presta y la otra alude a las posibles irregularidades administrativas que se pudieran constatar en la prestación del servicio, es decir, al incumplimiento por parte de la empresa de las normas administrativas que regulan ese servicio. Esta segunda responsabilidad es la que se analiza desde el Departamento de Industria, Comercio y Turismo. Así, en el caso de que concurren elementos de prueba que permitan acreditar la comisión de una infracción administrativa, el Departamento, tras dar audiencia al denunciado, sanciona a la empresa responsable de la infracción.

El ciudadano cuando reclama busca una reparación bien sea económica o en especie, porque considera que se le ha prestado el servicio de manera incorrecta. Sin embargo, el competente para estudiar esa responsabilidad no es el Departamento de Industria, Comercio y Turismo, sino los tribunales de justicia o las juntas arbitrales. Ahora bien, en este último caso es preciso además que ambas partes acuerden de forma expresa someter a arbitraje de consumo el problema que les enfrenta.

Aún así, es frecuente que los ciudadanos y ciudadanas expongan ante el departamento de consumo y ante las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) reclamaciones en las que se cuestiona la correcta prestación del servicio. En estos casos, tanto el Departamento como lasOMIC intentan una mediación con la empresa, dirigida a buscar un arreglo amistoso del conflicto. El resultado y la celeridad de estas gestiones van a depender de la voluntad y de la actitud que manifiesten las partes ante la mediación.

Tenemos que reconocer que el Departamento de Industria, Comercio y Turismo no dispone de medios coercitivos para imponer al titular de una empresa que lleve a cabo correctamente la contraprestación a la que se comprometió, por lo que, sólo le cabe la posibilidad de iniciar la tramitación de un expediente sancionador contra la empresa, cuando hay visos de que ésta ha podido incumplir las obligaciones que le impone el Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias.

En estos procedimientos sancionadores las personas consumidoras y usuarias ocupan la posición jurídica de un denunciante. Esto supone que no van a ser parte directa en la tramitación. Aún así, el departamento sí debe informarles de la apertura del procedimiento y de la resolución que le ponga fin.

En materia de **comercio** seguimos recibiendo quejas relacionadas con el ejercicio de la venta ambulante y la adjudicación de puestos en los mercados municipales o la participación en ferias especiales. Estas quejas siguen incidiendo de lleno en el cumplimiento de determinados principios básicos por parte de la Administración en materia de bienes públicos como son los principios de publicidad y de pública concurrencia.

Con respecto de esta materia, cabe destacar la finalización de nuestra intervención en una actuación iniciada de oficio relativa a la adecuación de una Ordenanza a la normativa vigente en materia de venta ambulante. Con ocasión de la tramitación de un expediente de queja en el 2003 reparamos en que la Ordenanza Municipal de Donostia-San Sebastián que regulaba a la sazón la venta ambulante era anterior a la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de Actividad Comercial, y contenía previsiones que se oponían a esta norma, lo que, en nuestra opinión, podía estar en el origen de la inobservancia por parte de los agentes de la Policía Local del régimen jurídico previsto en la Ley, que habíamos apreciado en dicho expediente. Esta constatación nos llevó a iniciar ese año una actuación de oficio, para que el Ayuntamiento adecuase la Ordenanza, cuya aprobación, a juicio de esta institución, urgía, para evitar que la Policía Local pudiera seguir aplicando las previsiones de la Ordenanza sin tener en cuenta que algunas de ellas se encontraban afectadas por las determinaciones en contrario de dicha Ley.

Pese a que el Ayuntamiento nos indicó que en el año 2004 iba a iniciar el procedimiento para la elaboración de una nueva disposición, que resolvería los problemas señalados, la información que nos ha ido proporcionando durante estos años en los que hemos realizado un seguimiento revela que el procedimiento se ha paralizado. A la vista de la posición del Ayuntamiento, y del tiempo transcurrido desde que iniciamos la tramitación del expediente, sin haber logrado que realizase la adecuación de la Ordenanza que le propusimos, acordamos finalizar nuestra actuación, al entender agotadas todas nuestras posibilidades de intervención en el asunto.

Con relación al apartado de **industria**, el pasado año dábamos cuenta de las gestiones realizadas en torno al posible reconocimiento del título oficial de ingeniero en electrónica –obtenido en la Facultad de Ciencias de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU)– a efectos de obtener el certificado de cualificación individual en baja tensión.

Ya entonces, tras referir el resultado de las actuaciones desarrolladas ante la institución del defensor del pueblo, dimos cuenta de nuestra decisión última de interesar una vez más la colaboración del Departamento de Industria, Comercio y Turismo para que nos comunicara su parecer definitivo con respecto a las dudas interpretativas planteadas, todo ello a la vista de lo informado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, según el cual: *“...el título universitario oficial de Ingeniero en Electrónica, obtenido en la Facultad de Ciencia y Tecnología de la Universidad del País Vasco, posee el mismo carácter y nivel académico que los que se expiden por los estudios realizados en Escuelas Técnicas, todo lo cual permite considerar equivalentes ambas titulaciones a los efectos previstos en los requisitos de titulación exigidos en la Instrucción técnica complementaria ITC-BT-03, que acompaña al Reglamento electrotécnico para baja tensión (Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto).”*

Lamentablemente, debemos señalar que este Departamento ha desoído nuestra demanda de colaboración y ha evitado pronunciarse al respecto, lo que nos lleva a considerar como agotadas nuestras posibilidades de intervención.

1.3

CULTURA Y BILINGÜISMO

3. CULTURA Y BILINGÜISMO

El año 2008 se ha recibido en esta área un total de 32 quejas, con la siguiente distribución:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	18
- Administración local	12
- Administración foral	5

Su clasificación dependiendo de la materia es la siguiente:

- Bilingüismo	15
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	6
- Actividades culturales	3
- Deporte	2
- Derechos y libertades	2
- Otros aspectos	2
- Patrimonio cultural	2

En el apartado de bilingüismo, muchas de las quejas que hemos recibido han tenido que ver con el uso del euskara en los registros civiles. En el área de Justicia correspondiente a este informe, se recogen las actuaciones que en el apartado dedicado a la informatización de los juzgados, se han llevado a cabo para la inscripción de los nacimientos en el idioma oficial elegido por los padres.

Situados en el ámbito de las administraciones públicas de nuestra Comunidad Autónoma, la queja presentada por una persona que acudió a una comisaría para presentar una denuncia y no pudo hacerlo en euskara, fue una muestra de las dificultades que aún existen para un uso normalizados de las dos lenguas oficiales. Al igual que en otros casos similares, planteamos también la necesidad de intentar localizar en la comisaría otro agente que conociese el euskara.

En su respuesta, el Departamento de Interior nos informó de las medidas directamente vinculadas con la euskaldunización de los agentes (2.389 han obtenido el perfil 1) y también nos indicó que compartía la necesidad apuntada en nuestra petición, pero que la norma para procurar que en cada turno hubiese un agente que conociera el euskara está impugnada por entender la parte recurrente que se trata de una cuestión que afecta a las condiciones de trabajo. En el momento de la redacción de este informe la medida en cuestión se encuentra pendiente de pronunciamiento judicial.

Con ocasión de otras quejas similares hemos tenido oportunidad de referirnos –sugiriéndola– a esa previsión de que en cada turno exista siempre un agente que conozca el euskara. Habrá que estar a lo que resulte del cauce judicial en el que se encuentra.

No obstante lo anterior, observamos que el relato del interesado no describía esa situación de inexistencia de un agente euskaldun. En nuestra petición de información habíamos transcrito el apartado de la queja donde se recogía la respuesta de quien le atendió, quien se habría limitado a responderle “yo no sé” cuando el ciudadano le preguntó si había alguien que conociera el euskara. No parece pues que estábamos ante una falta de un agente que supiera esta lengua oficial sino ante una falta de comprobación de si lo había.

Esta perspectiva de la queja, apuntada en nuestra petición de información, no fue tenida en cuenta, por lo que consideramos necesario insistir en ello ante el Departamento de Interior, para que en situaciones similares se intente localizar en la comisaría otro agente que conozca el euskara.

En el ámbito de Osakidetza, recibimos una queja relativa a un niño que tras acudir a un psicólogo cuando tenía tres años fue orientado a recibir tratamiento de psicoterapia, para lo que acudió a la unidad de psiquiatría infantil de su centro de salud. No fue posible atenderle en euskara y se encontró sin otra alternativa, lo que le llevó a acudir a un centro privado.

Esta queja se distingue de otras que, relacionadas también con el uso del euskara, no presentan la estrecha vinculación que ésta tenía con la asistencia sanitaria que el paciente necesitaba. A diferencia de aquellas en las que podemos decir que desde el punto de vista sanitario la atención no queda alterada porque no podemos ser atendidos en el idioma oficial de nuestra elección, en este caso encontramos datos para pensar que la lengua a utilizar era un componente esencial en el tratamiento que debía recibir este niño.

Así pues, esta queja tenía la misma legitimidad que otras por razón de la imposibilidad de utilizar el idioma oficial elegido. Pero a diferencia de aquellas en que la consecución de la pretensión queda inevitablemente diferida al momento en que los medios personales hagan posible su materialización, en este caso se daba la particularidad de que la pretensión era exigible desde el momento en que se suscita

Consideramos que su petición podía ser encauzada en el procedimiento de reembolso de los gastos sanitarios correspondientes a su asistencia en un centro privado. En su respuesta a nuestra petición de información, el Departamento de Sanidad nos comunicó que compartía esta valoración, lo que permitió la asunción de la asistencia por el sistema público.

Además de al Departamento de Sanidad, también nos dirigimos a la Dirección General de Osakidetza, para que en el caso de que se susciten situaciones similares se informe a los interesados sobre el procedimiento que pueden seguir para que el coste de su asistencia sea asumida por el sistema público.

Por último, en el apartado de bilingüismo recordaremos que el pasado año informamos de que habíamos dado traslado al Ayuntamiento de Hondarribia, de nuestra valoración sobre una queja que recibimos por el uso únicamente del euskara en una señal de tráfico en la que había dudas razonables para comprender las condiciones de la limitación de aparcamiento, para quien no conociera este idioma oficial.

Ante la falta de respuesta del Ayuntamiento a la valoración de su respuesta, dimos finalmente traslado de nuestra resolución a su Alcalde, en la esencialmente hicimos el siguiente análisis.

La señal objeto de queja establecía una limitación horaria ("*07etatik 14etara*") y de días ("*astelehenetik-ostiralera*") y se refería a la actividad del vehículo ("*zamalanak izan ezik*").

En su respuesta a nuestra petición de información, el Ayuntamiento consideró que la señal en cuestión sigue la Ordenanza Municipal sobre Normas para la Normalización del Uso del Euskara en el Ayuntamiento y Municipio de Hondarribia. Se refería en concreto a su artículo 28.2, según el cual "*en todas las señales y anuncios de la vía pública se dará prioridad al texto en euskara, sin perjuicio de garantizar la comprensibilidad y de respetar las normas internacionales*" y 28.3, que establece que "*En todos los casos en los que pueda garantizarse la inteligibilidad, sea mediante pictogramas, sea porque la denominación euskérica resulte conocida, o bien porque la grafía en ambas lenguas sea similar, el texto de los anuncios será redactado únicamente en euskara*".

Una primera lectura del artículo 10.2 de la Ley de Normalización del Uso del Euskara, podía llevar a pensar que las señales que no sean bilingües contrarían su letra. Dicho precepto dice así: "*2. Las señales e indicaciones de tráfico instalados en la vía pública estarán redactadas en forma bilingüe respetando en todo caso las normas internacionales y las exigencias de inteligibilidad y seguridad de los usuarios.*"

La decisión adoptada sobre la señalización sólo en euskara, basada en la mencionada Ordenanza Municipal, no era una opción caprichosa, pues es en los municipios con un elevado porcentaje de vasco parlantes donde la *utilización únicamente del euskara es una oportunidad para que sea instrumento real de comunicación*. Por ello, esta institución del Ararteko consideró que no debíamos quedarnos en un mero contraste de la queja con ese precepto.

En consecuencia, sin acudir a lo que puede ser una mera perspectiva formal –que llevaría a pensar que las discrepancias se pueden resolver trasladando miméticamente los dos idiomas oficiales a todas las señales–, analizamos el asunto desde un punto de vista material –el que le corresponde como instrumento de comunicación– y por tanto comprobando si la acción de advertencia de la señal puede estar condicionada o desvirtuada por no haber utilizado el castellano.

Desde ahí, era esencial valorar si la señalización, entendida como acción a favor del euskara, incurría o no en una discriminación por razón de la lengua respecto de quienes no conocen esta lengua oficial. Esta perspectiva con la que analizamos el fundamento de esta queja, no es contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la Ley 10/1982, según la cual "*la utilización por los poderes públicos de una sola de las lenguas cooficiales puede hacerse indistintamente por propia iniciativa o a elección de los interesados, cuando así se regula, siempre que no se lesionen los derechos de ningún interesado que pueda alegar desconocimiento de la lengua utilizada*" (Fdto. 9)

Por su parte, el informe de 28 de febrero de 2001 del Gobierno Vasco al Parlamento, en el apartado sobre iniciativas de normalización del uso del euskara en las entidades públicas de ámbito local, con especial referencia a núcleos más vascófonos, alude a la conveniencia de flexibilizar el uso conjunto de las dos lenguas. *“En este apartado se acomete el apunte de las medidas legales específicas en este terreno, y sin lugar a dudas, la primera, haría referencia necesariamente a que se flexibilice el régimen general de la LNE en el uso conjunto de las dos lenguas oficiales de la Comunidad en la actividad de las Administraciones locales en los núcleos más vascófonos. Es en el terreno local donde mayor vitalidad tiene ya el uso del euskara, y en el futuro puede incrementarla como verdadero instrumento de comunicación o verdadera lengua, sin ser necesariamente acompañada del castellano, aunque al mismo tiempo sin que pueda causar discriminación alguna a las personas que necesariamente deban o simplemente quieran hacer uso del castellano también como lengua oficial en las relaciones ad extra con la Administración.”* (Informe elaborado en el seno de la Comisión de Desarrollo Legislativo del Consejo Asesor del Euskara en relación con la Resolución núm. 4 aprobada por el Parlamento Vasco en su sesión de 10 de diciembre de 1999, pág. 103)

Contrastamos pues el encaje que la señal en cuestión podía tener en el mencionado artículo 10.2, de la Ley de 10/1982, en cuyo desarrollo se situaba la Ordenanza Municipal sobre Normas para la Normalización del Uso del Euskara en el Ayuntamiento y Municipio de Hondarribia.

El apartado 3, del artículo 28, de esta Ordenanza Municipal, transcrito, describe una señal en la que sería posible utilizar sólo el euskara, ya que no causaría perjuicio a quien desconoce la lengua oficial propia de esta Comunidad.

Sin embargo, la concreta señal objeto de queja no tenía un encaje fácil en esa previsión. En alguna parte, por ejemplo la relativa a la limitación horaria (*“07etik 14etara”*) se puede deducir sin dificultad el alcance de la prohibición. En otra (*“astelehenetik-ostiralera”*), con dudas, se podría pensar que es posible deducir que se refiere a días laborables (quizás porque así suele ser en cargas y descargas). Pero las dudas son mayores cuando esa presunción que fácilmente podemos hacer respecto a que es conocido que la carga y descarga suele ser para días laborables, depende precisamente de la comprensión del tipo de vehículos o actividad a la que se excluye de la prohibición –*“zamalanak izan ezik”* .

En opinión de esta institución del Ararteko, esas dudas en cuanto a su comprensión eran lo suficientemente razonables para pensar que en esta señal no se daban las circunstancias en las que el artículo 28.3 de la Ordenanza municipal prevé el uso únicamente del euskara.

En el apartado de cultura, debemos referirnos a una queja tramitada con motivo de una denegación de una solicitud que varios federados de la Federación Alavesa de Tiro Olímpico presentaron al Servicio de Deportes del Departamento de Euskara, Cultura y Deportes, de la Diputación Foral de Álava, para acceder a una determinada documentación, entre la que se encontraba una auditoria a las cuentas de ese organismo federativo.

Los antecedentes y la valoración que realizamos quedaron recogidos en la [Resolución de 11 de marzo de 2008](#)³, por la que se recomendó al Departamento de Euskara, Cultura y Deportes, de la Diputación Foral de Álava, que facilitara el acceso a la documentación solicitada por los interesados. En las consideraciones de nuestra resolución nos referimos a cómo cabía deducir que la auditoria solicitada ya había finalizado, y que por tanto podíamos valorar la razón que parecía haber sido tenida en cuenta para limitar el acceso solicitado: la no condición de interesados, que concluimos tenían quienes presentaron la queja.

La Administración Foral nos comunicó que aceptaba nuestra recomendación, pero sorprendentemente los interesados se dirigieron de nuevo a esta institución, para manifestar que la documentación que se les había entregado después de la recomendación aceptada era la misma que se les dio anteriormente; es decir seguían sin poder disponer de la documentación que por escrito se les había negado y cuya denegación le llevó a formular su queja ante la institución del Ararteko.

Esto nos llevó a que planteáramos ante el Departamento de Euskara, Cultura y Deportes, esta contradicción entre lo que en su día fue la denegación expresa de una determinada documentación (la auditoria por ejemplo), y lo que ahora parecía ser su inexistencia. En otras palabras, se había aceptado la recomendación del Ararteko para que los interesados accedieran a una documentación que se les denegó y cuando acudieron a solicitarla de nuevo, los documentos que les dieron eran los mismos que ya habían recibido, es decir, no incluían la auditoria de las cuentas federativas.

La conclusión a la que llegamos ante esa contradicción –en ningún momento nos ha sido aclarada por la administración– es que hubo una actuación inadecuada, contraria a los principios de transparencia y de confianza que deben presidir cualquier relación de los ciudadanos con las administraciones públicas.

Pero difícilmente podíamos ir más allá de lo actuado en lo referente al acceso solicitado, si ahora resultaba que no existía esa documentación que sin embargo se les denegó antes, con referencia expresa a ala auditoria, a los federados.

Sin perjuicio de las legítimas sospechas que estos pudieran tener, los datos apuntaban a pensar que la presunta auditoria que se les denegaba no existía en realidad, lo cual hacía más incomprensible que en lugar de comunicarles que no había tal auditoria se les hubiera comunicado que no se la proporcionaban por no ser interesados.

A pesar de esa actuación poco transparente, debemos entender que las actuaciones realizadas no fueron estériles, y que en el futuro quedaría garantizado el derecho a nuevas peticiones de acceso que los interesados manifestaron que presentarían.

³ Resolución del Ararteko, de 11 de marzo de 2008, por la que se recomienda al Departamento de Euskera, Cultura y Deportes, de la Diputación Foral de Álava, que facilite el acceso a determinada documentación solicitada por unos interesados.

Con motivo de la denegación de una petición de ayuda solicitada por una persona con discapacidad, tuvimos ocasión de analizar el marco de una convocatoria de la Diputación Foral de Bizkaia, para deportistas de elite (Decreto Foral 92/2007).

Un requisito para acceder a las ayudas convocadas era que se compitiera por un club del territorio histórico. Los padres de esta deportista planteaban que en su disciplina no había club que compitiese con personas con discapacidad por lo que lo hizo con el equipo de otro territorio distinto.

Cualquier resolución que se adopte al respecto debe estar de acuerdo con las previsiones del Decreto Foral, pues son la ley de las ayudas convocadas. Lo alegado por la interesada parecía encajar en lo previsto en el artículo 2.1. de la citada norma foral, que exceptuaba la exigencia de tener licencia federativa por una entidad de Bizkaia para los casos en que no existiera en ese Territorio Histórico federación o entidad que practicara su disciplina.

Una primera lectura del Decreto Foral llevaría a excluir a quienes compitan por un club no vizcaíno, cuando existe en Bizkaia uno que practique la disciplina. Sin embargo esa lectura podría excluir a aquellos deportistas de elite con residencia administrativa en Bizkaia, que forman parte de un club vizcaíno, pero que aún queriendo cumplir las condiciones exigidas se ven imposibilitados porque sus clubes no compiten y se ven abocados a acudir a otros de fuera que sí lo hacen.

Si a pesar de esa imposibilidad real la letra de la norma fuese inequívoca –previendo la exclusión expresa de las situaciones descritas– y en consecuencia su lectura llevara a la exclusión del caso que motivó esta queja o de otros a los que a modo de hipótesis citamos por circunstancias distintas a la discapacidad, difícilmente podríamos plantear objeciones. Nos pareció sin embargo que la interpretación que se hacía llevaba a una que no se contemplaba al diseñar el ámbito de deportistas al que se dirige la norma.

La Diputación Foral, aunque compartía la valoración que realizamos sobre las circunstancias de esta deportista, consideró que no cumplía los requisitos establecidos en el mencionado Decreto Foral 92/2007, bases y por tanto ley de la convocatoria.

La institución del Ararteko consideró que la revisión de la decisión que dio lugar a esta queja, concediendo la ayuda solicitada, no hubiera violentado dichas bases. Sin embargo, no podíamos afirmar, al menos no con una claridad meridiana, que la decisión que denegó su petición fuese contraria a la convocatoria.

Los motivos de la Diputación Foral, nos llevaron a situar este caso en el terreno de una discrepancia legítima sobre si esta deportista cumplió o no las condiciones del Decreto Foral 92/2007.

Tales motivos tenían que ver con la falta de especificidad en la convocatoria para incluir el supuesto de esta deportista en la excepción prevista en el primer supuesto del apartado

c) del artículo 2.1, del citado Decreto Foral, o el hecho de que la Federación de Bizkaia de Deporte Adaptado tramitaba licencias independientes, lo que le hubiera permitido competir como tal. Por ello, la opinión diferente que mantuvimos la situamos en ese terreno de legítima discrepancia, lo que nos llevó a concluir en que la decisión adoptada no fue infundada o carente de fundamento.

Las actuaciones y opiniones contrastadas –así quedó expresado en la valoración de la Diputación Foral de Bizkaia– serán sin duda útiles en próximas convocatorias.

En el mismo ámbito de las ayudas, recordaremos la queja de una asociación que se presentó a una convocatoria municipal para subvenciones culturales y cuya petición fue rechazada por considerar que el proyecto no era cultural.

Desde luego no cabía cuestionar la acepción recogida por el diccionario de la Real Academia para el término cultura (*conjunto de conocimientos que permite desarrollar un juicio crítico*), alegada por los interesados para defender que el proyecto tenía tal carácter.

Sin embargo, no es esa la única que recoge el diccionario, y además consideramos que el término cultura no había que discutirlo sólo en el ámbito gramatical sino el de la propia convocatoria, pues de lo contrario se corría el riesgo de descontextualizar su objeto.

Al analizar las subvenciones en general, podemos decir que es discrecional la elección de uno u otro campo o actividad, pero una vez establecida la norma que las regula las decisiones quedan fuera del voluntarismo del órgano que convoca. No nos pareció que en el caso que nos planteaban estuviésemos ante uno de esos casos de actuación arbitraria.

Hay acepciones de cultura, extendidas, que permiten atribuir a las actividades culturales un significado que nos acerca más a la valoración que realizó el Ayuntamiento que a la que proponen los interesados, la cual, llevada a su extremo, incluiría en su ámbito a cualquier tipo de actividad pues según la acepción que promueven los reclamantes no estaría excluida ninguna que tuviera que ver con el conocimiento.

Resulta habitual esta diferenciación conceptual que, en lo que se refiere a la convocatoria municipal, planteamos entre lo cultural y lo científico (el proyecto se refería a la divulgación de aspectos relativos a antenas de telefonía), y así se observa en diversas convocatorias en las que se diferencian las actividades culturales y las científicas, no considerándolas por tanto como equivalentes.

Las políticas separadas que en el ordenamiento jurídico se realizan en los diversos ámbitos sociales, en este caso, la cultura (por la convocatoria) el medio ambiente o el campo científico (en lo que se refiere a las actividades para las que solicitaron la subvención) nos parece que permiten la promoción de técnicas de subvenciones distintas.

Consideramos pues que el campo que establecía la convocatoria tenía suficiente especificidad en su objeto y en los criterios de valoración establecidos y por ello consideramos que el Ayuntamiento no actuó arbitrariamente, al margen de la norma.

El acceso de los menores a las actividades de verano que programan las entidades locales ha sido también este año fuente de desacuerdo, por el criterio de selección utilizado (796/2008). Así, varios progenitores de Leioa expresaron su disconformidad, porque no se estaba llamando a los niños y niñas que habían quedado en listas de espera, a pesar de que, según entendían, habían quedado plazas sin cubrir.

Sin embargo, se verificó que las plazas ofertadas fueron 400; y el número final de menores que participó en el programa ascendió a 424. Esta diferencia tenía su explicación, a pesar de que las plazas se adjudicaron mediante sorteo, ya que el sorteo incluía un elemento de corrección, de manera que se adjudicaba un número por familia, con independencia del número de hijas e hijos. Con este factor de corrección el ayuntamiento trató de dar respuesta a las sugerencias que habían planteado las familias en años anteriores, en las que se ponían de manifiesto los contratiempos y trastornos que ocasionaba a los padres que unos hijos sí participasen en las actividades municipales programadas en el mes de julio y otros no.

Hemos de reconocer que la programación de actividades y servicios que ofrecen las entidades locales viene condicionada por las disponibilidades presupuestarias y de personal. En este sentido, se ha tener presente que la legislación vigente en materia de régimen local no configura la programación de actividades deportivas como un servicio de obligada prestación. De ello se deriva que las entidades locales tengan plena capacidad para decidir qué actividades programan, con qué amplitud, en qué momento las ofrecen, cómo las gestionan, etc.

En el apartado de patrimonio histórico, hemos tenido ocasión de analizar dos quejas, una planteada por una asociación ante la falta de respuesta a una solicitud de incoación del procedimiento para la declaración de la finca Cristina-enea sita en Donostia-San Sebastián como bien cultural calificado y otra coincidente con un problema también abordado en sede parlamentaria, sobre la protección de la cueva de Praileaitz, que contiene importantes restos prehistóricos.

Con relación al primer asunto, el objeto concreto fue la solicitud formulada ante el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco (dirección de patrimonio cultural), de conformidad con lo previsto por el artículo 11.2 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, que determina la obligación de incoar la apertura de un procedimiento de calificación a solicitud de cualquier persona física o jurídica, salvo que medie denegación motivada.

Ante la falta de respuesta interpusieron recurso de alzada contra la desestimación por silencio administrativo de su petición con fecha 2 de marzo de 2007. Además, por escrito de fecha 26 de junio de 2007, solicitaron la expedición de certificación acreditativa del silencio

producido, con referencia a los efectos generados por la ausencia de resolución expresa, sin que tampoco obtuvieran respuesta alguna a sus pretensiones.

El objeto concreto fue la solicitud formulada ante el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco (Dirección de Patrimonio Cultural), de conformidad con lo previsto por el artículo 11.2 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, que determina la obligación de incoar la apertura de un procedimiento de calificación a solicitud de cualquier persona física o jurídica, salvo que medie denegación motivada.

Ante la falta de respuesta interpusieron recurso de alzada contra la desestimación por silencio administrativo de su petición con fecha 2 de marzo de 2007. Además, por escrito de fecha 26 de junio de 2007, solicitaron la expedición de certificación acreditativa del silencio producido, con referencia a los efectos generados por la ausencia de resolución expresa, sin que tampoco obtuvieran respuesta alguna a sus pretensiones.

La respuesta a nuestra petición de información explicaba las razones del retraso e inactividad en la tramitación del correspondiente expediente. Al respecto, indicaban que *“... el elemento significativo de la finca Cristina-Enea es su propio jardín, sobre el que se dispone de un dictamen de valoración preliminar pero sería necesario abordar un estudio más detallado del conjunto de los jardines históricos ubicados en el País Vasco, con objeto de realizar una valoración conjunta para posteriormente destacar los elementos más significativos merecedores de la protección que señala la ley 7/90 de Patrimonio Cultural. Se trata de un estudio de cierta complejidad en cuanto que escasean los especialistas en esta disciplina.*

En cuanto al planeamiento municipal, el vigente Plan General de Donostia-San Sebastián otorga el grado de protección I tanto al parque como al palacio de Cristina-Enea, de tal forma que las actuaciones contempladas deberán realizarse en el marco correspondiente.”

A la vista de esta información dimos por finalizada nuestra intervención, si bien recordamos a la administración competente que el artículo 11.2 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, determina la obligación de incoar el procedimiento de calificación a instancia de cualquier persona física o jurídica, salvo que medie denegación motivada, que debe ser notificada a los interesados.

Otra asociación acude al Ararteko con relación a la situación del santuario prehistórico de la cueva de Praileaitz I, localizado en el municipio de Deba (Gipuzkoa). Este santuario prehistórico ha sido calificado por el Gobierno Vasco como bien cultural por el Decreto 120/2007, de 17 de julio (BOPV de 26 de julio de 2007), que fija el régimen de protección de la cueva y de su entorno teniendo en cuenta que la cueva se encuentra dentro del área de trabajo de la cantera Sasiola.

La asociación expuso su desacuerdo con el régimen de protección de la cueva. Fundamentalmente, su desacuerdo se ha fundamentado en a) la necesidad de preservar la ladera norte donde se ubica la cueva siguiendo el meandro que forma el río Deba para

garantizar la puesta en valor del santuario y b) en que el régimen de preservación estricta previsto para la cueva no elimina los riesgos exteriores que provienen de las labores de esa cantera.

Tras recabar la información correspondiente el Ararteko dirigió al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco la [Resolución de 18 de diciembre de 2008](#)⁴.

Partimos de que el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco es el órgano competente para establecer el régimen de protección de los bienes culturales del patrimonio cultural vasco que considere relevantes, o de aquéllos que vengan impuestos por la Ley, conforme el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico.

El régimen de protección de la cueva previsto en el Decreto controla su mantenimiento y la afección que puedan producir las vibraciones que provocan las voladuras de la cantera. Esas vibraciones no han excedido de los parámetros previstos en el Decreto y no consta que hayan provocado ningún tipo de efecto a la cavidad y a las pinturas. En todo caso, el Decreto incluye mecanismos de seguimiento tales como el plan de vigilancia, que a la conclusión de sus trabajos puede plantear modificaciones en la delimitación de las áreas de protección o en el régimen de usos de algunas de ellas.

Otra cuestión es la delimitación del entorno del bien. En la mencionada resolución de 18 de diciembre de 2008 apuntamos las dificultades que se suscitan en general para la concreción de este elemento que es fundamental para una correcta delimitación de los bienes culturales. Por ese motivo, consideramos de interés que el Departamento de Cultura promoviera un desarrollo reglamentario del artículo 12 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Regulación del Patrimonio Cultural Vasco (LRPCV), en el que incluya el contenido del entorno de los bienes de interés cultural desde esta doble perspectiva.

En el caso de la cueva de Praileaitz, tras valorar el conjunto de circunstancias puestas de manifiesto y los informes de los expertos elaborados por el propio Departamento de Cultura, llegábamos a la conclusión de que existía una justificación técnica suficiente para proponer la revisión del criterio seguido en su momento sobre la delimitación del entorno. A la vista de ello el Departamento de Cultura debería considerar la posibilidad de incluir como área de protección próxima toda la ladera del entorno del santuario prehistórico con el objeto de la puesta en valor de su significado y de la adecuada comprensión del bien.

⁴ Resolución del Ararteko, de 18 de diciembre de 2008, por la que se recomienda al Departamento de Cultura que evalúe la posibilidad de promover una modificación de la delimitación del santuario prehistórico de Praileaitz, en la que se incluya toda la ladera del entorno de la cueva.

1.4

EDUCACIÓN

4. EDUCACIÓN

En el año 2008 se han recibido un total de 111 quejas en el área de Educación, lo que representa el 8,75% del total de las quejas tramitadas en el conjunto de la actividad de la institución.

Las administraciones afectadas por estas quejas, han sido las siguientes:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	71
- UPV/EHU	11
- Administración local	6

En lo que respecta a su contenido, las quejas recibidas se han referido a las siguientes materias o subáreas:

- Derechos y deberes	31
- Educación infantil	17
- Transporte escolar	11
- Admisión de alumnos	9
- Enseñanza universitaria	9
- Becas y otras ayudas	7
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	6
- Necesidades educativas especiales	6
- Enseñanza de idiomas	4
- Centros educativos – organización	2
- Comedor	2
- Formación profesional	2
- Otros aspectos	2
- Bachillerato	1
- Enseñanzas artísticas	1
- Planificación/programación educativa	1

Como ya señalamos en el anterior informe anual correspondiente a 2007, el área de Educación se consolida como una de las áreas de relevancia en lo que respecta al número de quejas.

La Administración general de la CAPV (Departamento de Educación, Universidades e Investigación) continúa acaparando el mayor número de las quejas. No obstante, se mantienen también las quejas referidas a las administraciones locales que se han decidido a colaborar en la oferta de servicios educativos, sobre todo en el ciclo inicial de cero a tres años, mediante su incorporación al Consorcio Haurreskolak.

De igual modo, son mayoría las quejas que afectan a los niveles de enseñanza no universitaria frente a las relativas a la enseñanza superior universitaria.

A continuación, siguiendo la ya tradicional distribución de los habituales motivos de queja, pasamos a exponer cuáles han sido, en líneas generales, este año 2008, las principales actuaciones de esta institución en esta área material de Educación.

Escolarización

Este año 2008 debemos hacer referencia a la queja tramitada a instancia de una madre a la que el Ayuntamiento de Laguardia planteó el ingreso de la cantidad de 2.668,00 euros en concepto del coste correspondiente a los gastos por sus cuatro hijos como alumnos del colegio público de la localidad durante el año 2007.

Al abordar nuestra intervención, destacamos de manera inmediata la obligación que pesa sobre las corporaciones locales de asumir el costo que pueda suponer el mantenimiento de las instalaciones destinadas a servicios educativos, sin que puedan pretender repercutir tales costos en los ciudadanos que hacen uso de ellos, so pena de incurrir en una vulneración del derecho a la educación.

Reconocimos, no obstante, la posibilidad de que las corporaciones locales sobre las que recae esta obligación de mantenimiento de los centros públicos docentes puedan llegar a acuerdos singulares que permitan adecuar realidades como las que se han podido producir en el centro público de esta localidad donde se ha escolarizado alumnado residente en otros municipios, por considerar que se trata de una circunstancia a la que no da suficiente respuesta el mecanismo de financiación que constituye el Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales, pero siempre teniendo en cuenta que un eventual incumplimiento de este tipo de acuerdos no puede hacerse valer como motivo que ampare la exigencia de una contribución económica por parte de las familias.

A este respecto, creímos conveniente matizar que la legislación educativa no impone ninguna obligación de escolarizar a los menores en los municipios de residencia de sus respectivas familias. Tal circunstancia, esto es, la residencia o domicilio de las familias solo cobra relevancia a efectos de ser utilizado como criterio prioritario para la admisión en supuestos de insuficiencia de plazas escolares, así como para el acceso a los servicios complementarios de transporte y comedor.

En consecuencia, con todo ello nos dirigimos a la Alcaldía señalando que la resolución que había sido notificada a la promotora de la queja, exigiendo el ingreso de la cantidad señalada en concepto de gastos educativos de sus hijos, carecía de cobertura jurídica y que, por tanto, debía tomar las medidas adecuadas para dejarla sin efecto.

Lamentablemente, pese a reiterados intentos, la falta de colaboración de la alcaldesa nos ha llevado a considerar como agotadas nuestras posibilidades de mediación, pese a no

tener certeza de la decisión última que se pueda haber adoptado con respecto a esta cuestionada resolución.

En este apartado, queremos destacar también la queja tramitada con el fin de intentar adecuar la escolarización de una menor adoptada a sus verdaderas circunstancias de edad real, conocimientos, madurez, etc.

En la documentación oficial expedida con motivo de los trámites de su adopción se había hecho figurar una fecha de nacimiento que no parecía corresponderse con la real, según distintos exámenes médicos realizados tras su adopción. Según los servicios de infancia de las respectivas diputaciones forales, parece existir una práctica habitual de “maquillar” la edad real de los menores en trámites de adopción.

De hecho, la niña inició su escolarización en tercero de infantil, ya que el propio centro valoró la conveniencia de que cursara un curso superior al que le correspondía por edad. Su evolución, conforme se exponía en la queja, era muy satisfactoria y no presentaba dificultades para promocionar junto con el resto de sus compañeros e iniciar así la etapa de educación primaria. La Administración educativa parecía no aprobar esta promoción precisamente por motivos de edad.

Sin embargo, finalmente, atendiendo a la citación de un juzgado de primera instancia sobre la adopción de medidas cautelares en la demanda de procedimiento declarativo de rectificación de edad registral, la Administración propuso la escolarización de la menor en el primer curso de educación primaria, constatándose después que, efectivamente, se encuentra cursando esta etapa.

Tampoco este año han faltado quejas sobre la escolarización del alumnado inmigrante. En esta ocasión, las familias que han acudido a esta institución han insistido en poner de manifiesto la discriminación que están sufriendo los niños inmigrantes que acuden a un centro educativo de Vitoria-Gasteiz (CEP Ramón Bajo), ya que, en su opinión, se está infringiendo de manera grave el derecho de estos alumnos a escolarizarse en entornos normalizados e inclusivos.

Gracias a la labor de seguimiento que venimos realizando del informe extraordinario *La respuesta a las necesidades educativas en la CAPV* y por lo que respecta al alumnado inmigrante, hemos podido tener acceso a los criterios que vienen siendo establecidos para la escolarización del alumnado inmigrante. Precisamente, en el pasado informe anual correspondiente a 2007, dimos cuenta de tales criterios en el capítulo dedicado a la atención específica a los menores. Al mismo tiempo, nos hicimos eco de los planes del departamento, que, conforme a la información facilitada, esperaba contar en breve con unas conclusiones elaboradas por la comisión de evaluación constituida con el objeto de revisar y actualizar el actual programa de atención al alumnado inmigrante.

Lógicamente, al ocuparnos de esta queja concreta, hemos querido seguir una línea acorde con esto anterior; de ahí que hayamos solicitado a la Administración educativa un avance de la posible evaluación del actual programa de atención al alumnado inmigrante. Nos

ocupamos de este tema con mayor profundidad en el capítulo dedicado a la atención específica a los menores.

Enseñanzas artísticas

En su momento, esta institución ya tuvo ocasión de poner de manifiesto la conveniencia de procurar una mayor certeza con respecto a los criterios de admisión que se siguen en la Escuela de Artes y Oficios, con sede en Vitoria-Gasteiz, mediante la aprobación de una normativa interna de general conocimiento para todos los interesados en entrar a formar parte de su alumnado.

Lamentamos tener que señalar que hemos recibido nuevas quejas que nos han obligado a interesarnos nuevamente por este mismo aspecto relativo a los criterios de admisión y/o matriculación.

Enseñanza de idiomas

Este año 2008 se ha aprobado el Decreto 64/2008, de 8 de abril, de convalidación de títulos y certificados acreditativos de conocimientos de euskera, y adecuación de los mismos al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (BOPV nº 71 de 13 de abril).

No obstante, este decreto ha pospuesto la inclusión de los títulos y certificados gestionados por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, entre ellos los certificados de la Escuela Oficial de Idiomas.

Esta circunstancia ha motivado la presentación de quejas mediante las cuales los interesados han querido conocer si el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, al abordar esta modificación, pretendía mantener la equivalencia con el Certificado EGA de los certificados de aptitud expedidos con anterioridad por las escuelas oficiales de idiomas de la Comunidad Autónoma Vasca.

El mantenimiento de esta equivalencia ha podido ser confirmado gracias a la colaboración de los responsables educativos.

Por otra parte, en lo que respecta a este apartado, también han resultado novedosas una serie de quejas relativas al alumnado libre que sigue estas enseñanzas en las escuelas oficiales de idiomas, establecimientos de titularidad pública dependientes de la Administración educativa vasca. El motivo principal de las quejas se concretaba en el desacuerdo con la supresión de una de las dos convocatorias de examen que poseía este tipo de alumnos, dado que a partir del año académico 2007-2008 sólo disponen de una.

Tras contrastar las alegaciones de los interesados con la información facilitada por el propio Departamento de Educación, hemos llegado a la conclusión de que la decisión administrativa de reducir a una las convocatorias de examen tendría su amparo normativo en las

previsiones contenidas en el Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre (BOE de 4 de enero de 2007), por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. El literal de su art. 4.3 dice así: *“Las Administraciones educativas organizarán, al menos, una convocatoria anual de pruebas para la obtención de los certificados correspondientes a los niveles intermedio y avanzado.”*

Es decir, las distintas administraciones con competencias en la materia disponen de un espacio de discrecionalidad dentro del que puedan moverse, siempre y cuando respeten el mínimo previsto. Esta posibilidad comporta que las decisiones de las administraciones educativas no tengan que ser necesariamente coincidentes y que, incluso a lo largo del tiempo y respecto a cada una de ellas, también se altere el criterio inicialmente adoptado.

El marco jurídico brevemente descrito perfila un estado de cosas en el que las administraciones afectadas han de garantizar un mínimo de convocatorias por año, por lo que, respetando esta limitación, estarían actuando conforme a las exigencias legales.

Admisión del alumnado

En el informe anual del pasado año nos hicimos eco de las quejas recibidas en relación con los criterios de admisión que se seguían en el primer ciclo de educación infantil de cero a tres años.

De hecho, la realidad de tales quejas, así como la información que había sido avanzada en torno al nuevo mapa escolar, nos llevó a considerar la oportunidad de emitir una resolución sobre la conveniencia de establecer unos criterios de admisión comunes en centros infantiles, y formulamos una recomendación general en este sentido.

La publicación del Decreto 35/2008, de 4 de marzo, por el que se regula la admisión del alumnado, entre otros, en los centros públicos y privados concertados de educación infantil, educación primaria, junto con el Acuerdo 12/04-2008 del Comité Directivo del Consorcio Haurreskolak de 24 de abril de 2008, por el que se aprueba la normativa y criterios de admisión de niños y niñas en el Consorcio Haurreskolak, nos permite afirmar que el proceso de admisión de alumnos en el curso escolar 2008-2009 ha discurrido conforme a unos criterios comunes. Debemos destacar, por tanto, el cumplimiento de esta recomendación.

En lo que se refiere a este primer ciclo de educación infantil de cero a tres años, periódicamente, algunas familias suelen plantear la necesidad de variar el actual sistema de acceso. Como es sabido, en las escuelas infantiles dependientes del Consorcio Haurreskolak se suceden hasta tres periodos de inscripción: 1) en el mes de mayo, para comenzar en septiembre u octubre; 2) en el mes de septiembre, para comenzar en noviembre, diciembre, enero o febrero; y 3) en el mes de enero, para comenzar en marzo, abril, mayo o junio. A la hora de realizar la inscripción y fijar la fecha de comienzo los niños y las niñas deben tener 16 semanas cumplidas. En el caso de que el nº de plazas ocupadas en la haurreskola sea igual o inferior al 60% del total de plazas que oferta la haurreskola, el plazo de inscripción está

continuamente abierto. En cambio, si es superior al 60% se deben respetar los periodos de inscripción ordinarios que se establecen. En todos los casos se debe cumplir con el periodo de inscripción de mayo, con vistas al inicio del nuevo curso en septiembre y octubre.

No somos ajenos a que esta forma de ordenar el acceso a las escuelas infantiles puede dar lugar a que determinadas familias puedan no ver atendidas sus necesidades de conciliación de sus responsabilidades familiares y profesionales cuando circunstancias también objetivas, como la edad de los menores, no permita su incorporación temprana, al principio de curso y la totalidad de las vacantes ofertadas queden cubiertas en el primer periodo de matrícula.

Pero es necesario reparar en que el único modo de evitar que tal hecho pueda suceder obligaría a habilitar una suerte de reserva de plazas que, en opinión de esta institución, pondría en cuestión el principio de eficacia al que toda administración se debe. En este sentido, no encontramos argumentos que permitan justificar la no ocupación de determinadas vacantes –hasta tanto los menores no alcancen una determinada edad–, cuando median necesidades de atención a la infancia que también requieren de una respuesta eficaz por parte de las administraciones responsables.

Cerrando este primer ciclo educativo, y ya con un carácter más general, debemos insistir, una vez más, en la utilización fraudulenta de los datos del padrón.

La Orden de 5 de marzo de 2008, por la que se han aprobado las instrucciones para la admisión de alumnado para el curso académico 2008-2009, finalmente no ha incorporado el cambio previsto (utilización del DNI como prueba en contrario en caso de que no haya coincidencia entre los domicilios declarados y haciendo depender de ello, como consecuencia inmediata, la falta de puntuación por este apartado del baremo), pero se ha mantenido, eso sí, el trámite de verificación para aquellos casos en los que el domicilio del padre, madre, tutor o tutora legal que conste en el certificado del padrón municipal no coincida con el que figura en el DNI.

Asimismo, ha dispuesto la constitución de comisiones de garantías entre cuyos cometidos figura el de supervisar el proceso de admisión de alumnado en los centros públicos y privados concertados de su ámbito territorial y garantizar el cumplimiento de la normativa que lo regula.

Nuestra experiencia nos lleva a afirmar que estas cautelas no evitan la repetición de esta práctica fraudulenta. Como prueba de ello, queremos dejar constancia de lo ocurrido en torno al caso que, en su momento, motivó la emisión de la [Resolución de 16 de julio de 2007](#)⁵. Lo cierto es que, pese a la insistencia de esta institución, los responsables

⁵ Resolución del Ararteko, de 16 de julio de 2007, por la que se sugiere al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco que trate de comprobar la realidad de un domicilio familiar declarado a efectos del proceso de admisión de alumnos.

educativos se limitaron a un tratamiento meramente formal de los datos padronales y mantuvieron su tradicional postura de entender que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación no tiene competencias legales para anular el certificado de empadronamiento de las personas denunciadas. En este sentido, no atendieron nuestra sugerencia de corroborar la presunción que el padrón proclama contrastándola con otros medios de prueba susceptibles de provocar el convencimiento de la falta de concordancia del contenido del padrón.

Recientemente, acabamos de conocer que el Ayuntamiento de Bilbao al que concernía la queja, tras tramitar un expediente de revisión de empadronamiento con la ayuda de la Unidad de Información y Documentación del Área de Seguridad, ha concluido sus actuaciones confirmando como domicilio familiar el señalado en su momento por la promotora de la queja y no el alegado y certificado a efectos del proceso de admisión del alumnado; lo que, a nuestro modo de ver, demuestra la necesidad de una mayor implicación de la Administración educativa en la investigación de los casos denunciados.

Por último, queremos destacar un grupo de quejas promovidas por familias con más de un hijo en edad escolar, pero con escasa diferencia de años, que tras desarrollar las oportunas gestiones ante la Administración educativa, se encuentran con la imposibilidad de escolarizar a los hermanos en el centro que por razón de residencia les corresponde; según lo que se indicaba, el ofrecimiento administrativo giraba en torno a la opción de escolarizar a los hermanos en establecimientos diferentes, o en el mismo, pero uno sin derecho a transporte.

Tras el análisis previo correspondiente nos dirigimos al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco en cuanto administración responsable, con el fin de pedir información sobre el particular. La respuesta nos llegó por medio de informe del que se desprendía que se había adoptado la decisión de proceder a la apertura de un aula con destino, precisamente, al alumnado cuya escolarización en el centro había planteado problemas; de este modo, concluimos que las peticiones de los promotores de la queja de escolarizar en el centro a los hermanos quedaban satisfechas.

Modelos lingüísticos

La publicación del Decreto 175/2007, de 16 de octubre, por el que se establece el currículo de la Educación Básica ha motivado la interposición de quejas por parte de familias que defienden la posibilidad de elegir la lengua vehicular en la que desean que sus hijos cursen enseñanzas.

La vigente ordenación lingüístico-educativa de nuestra Comunidad, a diferencia de otras comunidades con doble oficialidad lingüística, se ha decantado, hasta el momento, por un sistema de opción lingüística en todas las etapas educativas. En este sentido, la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del uso del Euskera y la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Escuela Pública Vasca, garantizan el derecho de todo el alumnado a

recibir enseñanza tanto en euskera como en castellano en todos los niveles educativos. De esta manera, la libertad de elección de la lengua de enseñanza es la base esencial de nuestro sistema, sobre la cual se apoyan los diferentes modelos lingüísticos de enseñanza, según la virtualidad que en cada uno de ellos se otorga a cada una de las lenguas cooficiales.

Pero esta ordenación lingüístico-educativa no deja de ser una opción del legislador autonómico vasco, sin que medien inconvenientes de orden constitucional para, en su caso, adoptar otro tipo de sistemas que se han venido a denominar como de *"conjunción lingüística"* o *"bilingüismo total"*. Así, teniendo en cuenta lo manifestado por el Tribunal Constitucional, es posible encontrar fundamento a iniciativas como la proposición no de ley, aprobada por el Pleno del Parlamento Vasco en diciembre de 2005, que instaba al Departamento de Educación, Universidades e Investigación a que *"comience a estudiar un nuevo modelo que garantice en el ámbito de la enseñanza todos los niveles de competencia en las dos lenguas oficiales de la comunidad"* y a que, *"como único medio para garantizar la aplicación del nuevo modelo (...) reforme la legislación sobre enseñanza..."*.

Siguiendo este mandato parlamentario, en marzo de 2007, el consejero de Educación, Universidades e Investigación comparecía, a petición propia, ante la Comisión de Educación y Cultura, con el fin avanzar la propuesta de un nuevo modelo o marco de aprendizaje y enseñanza plurilingüe, con cambios importantes, de gran calado, orientados a una conjunción lingüística. No obstante, al cerrar la elaboración del presente informe, todo apunta a que finalmente este proyecto no pueda verse materializado durante esta legislatura próxima a su fin.

De cualquier modo, debemos decir que siendo el comentado el contexto al que en estos momentos debemos remitirnos para valorar, en un plano estrictamente jurídico, cualquier iniciativa lingüístico-educativa, lo que sí ha podido provocar cierto desconcierto es que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación se haya decidido a establecer el nuevo currículo de la educación básica, con las modificaciones que lleva aparejadas, cuando los antecedentes legislativos siguen siendo exactamente los mismos.

En este sentido, el Decreto 175/2007, de 16 de octubre, por el que se establece el currículo de la Educación Básica y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco, tras declarar como objetivo la consolidación de un sistema educativo bilingüe para conseguir la competencia comunicativa en las lenguas oficiales de la Comunidad al acabar el periodo de educación básica, y aunque reconoce a cada centro la posibilidad de concretar los planteamientos curriculares teniendo en cuenta su proyecto lingüístico y considerando el tratamiento vehicular de las distintas lenguas como medio idóneo para conjugar el objetivo del bilingüismo con el de la transmisión de contenidos curriculares, señala que el euskera será la principal lengua vehicular en el ámbito escolar.

En lo que respecta a esto último, los recursos contencioso-administrativos que han sido promovidos en oposición a este decreto van a propiciar que sea el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) el que se pronuncie en torno a ello.

Pero, salvado este aspecto incidental relativo a los recursos promovidos en torno al nuevo currículo de enseñanza básica, mientras el Departamento de Educación, Universidades e Investigación no lleve a cabo las modificaciones normativas necesarias, el marco de la ordenación lingüístico-educativa de la CAPV sigue siendo el mismo, lo que, en definitiva, permite la posibilidad de elección entre los tres modelos lingüísticos (A, B y D) que expresamente contempla la disposición adicional décima de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Escuela Pública Vasca.

Este mismo Decreto 175/2007, de 16 de octubre, por el que se establece el currículo de la Educación Básica, concretamente su disposición final segunda, establece que el alumnado que se incorpore por primera vez al sistema educativo vasco durante el curso 2008-2009 podrá solicitar la exención de lengua vasca y literatura si está previsto que su escolarización en el sistema educativo vasco no sobrepase un curso de duración. En los demás casos, señala que el centro establecerá un plan individual por un periodo máximo de dos años y que el alumnado afectado será evaluado conforme a los criterios de evaluación establecidos en dicho plan.

Para dar cumplimiento a esta disposición, se ha procedido al dictado de la Resolución, de 22 de septiembre de 2008, del viceconsejero de Educación, que contiene las instrucciones sobre las condiciones de exención de la Lengua Vasca y Literatura en la educación no universitaria durante el curso 2008-09.

Esta modificación del sistema de exenciones ha sido motivo de un significativo número de quejas que en estos momentos todavía están en fase de tramitación.

Para finalizar, las especificidades que guarda la modalidad a distancia de las enseñanzas que en su caso se cursan motivan que exponamos sumariamente la queja recibida que trataba de las dificultades de estudiar el bachillerato a distancia según el modelo D. Las enseñanzas a distancia de este nivel educativo en la CAPV se ofertan a razón de un centro por territorio; el caso concreto de la queja trataba del de Bizkaia. Trasladado el asunto para su información al Departamento de Educación, recibimos una respuesta en la que, al tiempo de comunicar que no les constaba haber recepcionado solicitudes de matrícula de tales características, nos indicaban que no había problemas, en lo que a capacitación de la plantilla docente respecta, para atender este tipo de alumnado.

Necesidades educativas especiales

La regulación aprobada en el ámbito de esta Comunidad a efectos de ordenar la respuesta educativa al alumnado con necesidades educativas especiales prevé por un lado, la posibilidad de adaptaciones de acceso al currículo y, por otro, la consideración, en su caso, de adaptaciones curriculares individuales significativas.

En lo que respecta a las primeras, que en definitiva se traducen en medidas de accesibilidad y de ayudas técnicas o personales necesarias para acceder al aprendizaje (logopeda,

fisioterapeuta, especialista de apoyo educativo), cuando las necesidades del alumnado están bien definidas, no suelen plantearse especiales problemas. En cambio, la posibilidad de una adaptación curricular individual significativa, como medida extraordinaria que es, suele ser motivo de mayores diferencias, como hemos tenido ocasión de comentar en informes anteriores.

Tal y como acabamos de señalar, la adaptación curricular individual significativa es una medida extraordinaria por la que se introducen modificaciones importantes en los elementos prescriptivos del currículo, adaptándose o eliminándose una parte importante de los objetivos de una o varias áreas, del ciclo o de la etapa. Se trata de una medida que únicamente se puede adoptar cuando resultan insuficientes todas las medidas ordinarias de adecuación, programación, refuerzo, etc., para cuya tramitación se ha dispuesto un procedimiento de aprobación que requiere de una inicial propuesta de adaptación por parte del centro educativo, que más tarde debe ser corroborada por los servicios de orientación pedagógica y por la inspección educativa.

Por ello, como viene siendo habitual, en las quejas que hemos tramitado a este último respecto, desde esta institución hemos orientado a las familias para que propicien la inicial valoración de los profesores tutores y, a partir de ahí, recaben también la colaboración de los profesionales del berritzegune y configuren, en definitiva, una respuesta a las necesidades en el marco de la ordenación aprobada en torno a la respuesta a las necesidades educativas especiales.

Por lo que se refiere a este apartado, queremos destacar también que la asociación de dislexia de Bizkaia DISLEBI ha solicitado la intervención de esta institución con el fin de impulsar una mayor respuesta de la Administración educativa a las necesidades del alumnado afectado por esta dificultad de aprendizaje. De manera resumida, los integrantes de esta asociación mantienen que el sistema educativo no presta la debida atención a estos alumnos, en primer lugar, debido a un problema de detección que obliga a las familias a acudir a recursos privados con tratamientos largos y costosos y, en segundo lugar, por la falta de unos criterios claros de intervención a los que acompañe la debida formación del profesorado, etc.

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación ha accedido a la creación de una *Mesa de seguimiento de los problemas en el aprendizaje de la lectoescritura*, que, según se avanzaba, realizará su trabajo en dos etapas:

- En una primera etapa, la Mesa realizará un Documento de Diagnóstico en el que se reflejarán asimismo las orientaciones encaminadas a la mejora de la atención de dicho alumnado. Para la realización de este diagnóstico, la Mesa se reunirá con la periodicidad necesaria que dicho trabajo requiera.
- Posteriormente, la Mesa se reunirá con una periodicidad trimestral, para realizar el análisis del nivel de cumplimiento de las recomendaciones reflejadas en el Documento anterior.

Cumpliendo con nuestro compromiso de seguimiento de los trabajos de esta Mesa, hemos sabido que en el curso escolar 2008-2009 se ha modificado la constitución de la mesa técnica y se ha previsto la incorporación de profesionales expertos. Además, se han programado reuniones periódicas, con el objetivo de elaborar un informe final sobre reflexiones y buenas prácticas en la respuesta educativa al alumnado con dificultades en el aprendizaje de la lectoescritura, que se dice que estará disponible en mayo de 2009.

Ya el pasado año nos hicimos eco de las dificultades que la propia Administración educativa reconocía para dar respuesta a las necesidades de sustitución de los especialistas de apoyo educativo.

También este año hemos hecho una mención específica de estas dificultades en el resumen relativo al área de función pública. Al mismo tiempo hemos incluido este aspecto en el habitual seguimiento de la respuesta a las necesidades educativas especiales.

Becas y ayudas

Este año 2008 destaca especialmente la queja promovida por un grupo de familias en relación con la implantación del llamado Programa de Gestión Solidaria de Libros de Texto para el alumnado que cursa estudios en el primer y segundo ciclo de educación primaria en centros públicos de la CAPV. Ello nos ha obligado a interesarnos por su verdadero alcance, debido a las dudas planteadas en cuanto a la posibilidad de que con la implantación de este programa se pudiera estar generando un trato desigual con respecto a las condiciones de escolarización del alumnado.

En respuesta a la intervención iniciada en torno a esta queja, recibimos un informe del director de Centros Escolares que explica los motivos y los objetivos a los que obedece este programa, utilizando como referencia obligada la presentación realizada en su momento por el propio consejero de Educación, Universidades e Investigación, en la comparecencia que efectuó ante la Comisión de Educación y Cultura del Parlamento Vasco en mayo de 2006.

Así, en este informe se señala –y reproducimos textualmente– que:

“La resolución de 13 de junio de 2008 regula los aspectos básicos del programa de uso solidario de libros de texto y material didáctico para extenderlo a todo el alumnado que curse los niveles de enseñanza obligatorios en los centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cualquiera que sea su origen o clase social. Y pretende hacerlo combinando la financiación de los libros de texto y material didáctico al alumnado de la enseñanza obligatoria, con la educación en valores, mediante la reutilización de materiales favorecida por la práctica del préstamo y la conservación del libro como un bien cultural.

Con la puesta en marcha de este programa se impulsa la cohesión social mediante políticas que garantizan la igualdad de oportunidades en el marco de un sistema

educativo de calidad. Se favorecen, entre el alumnado y sus familias, valores como la solidaridad y la corresponsabilidad. Además, el cuidado de los libros y materiales curriculares, así como su conservación y reutilización, supone un ahorro económico para las familias y profundiza en la idea de desarrollo sostenible mediante la conservación de materias primas esenciales para la conservación del medio natural."

En este informe se precisa también que se trata de un programa de aplicación escalonada, dado que su implantación *"se llevará a cabo atendiendo a un calendario de implantación progresiva que fue presentado en el Parlamento Vasco (...) y que se reglamentará anualmente por la Viceconsejería de Educación del Departamento de Educación, Universidades e Investigación. La previsión actualmente para los centros privados concertados es la de llevar a cabo la extensión del Programa en éstos a partir del curso escolar 2010-2011."*

Recientemente, además, en un pleno del Parlamento Vasco, celebrado con fecha de 17 de octubre pasado, con motivo de una proposición no de ley formulada por el grupo parlamentario popular vasco, relativa a la gratuidad de los libros de texto, ha prosperado una enmienda a la totalidad, conforme a la cual se insta al Departamento de Educación, Universidades e Investigación *"a continuar la implementación del programa 'Gestión solidaria de libros de texto' actualmente en vigor, realizando aquellas actuaciones de mejora fruto de las evaluaciones anuales, guiándose para ello de los parámetros presentados en la Comisión de Educación y Cultura de mayo de 2006."*

De esta manera, el debate seguido en sede parlamentaria permite afirmar que, en lo que respecta al sistema de ayudas orientadas a material escolar, la decisión de política educativa que se quiere hacer primar, una vez que se ha rechazado el sistema de ayuda económica directa a las familias, es el sistema de préstamo, si bien éste seguirá compaginándose con el tradicional sistema de financiación de ayudas al estudio (becas) hasta tanto se alcance la implantación total y plena del programa de gestión solidaria.

Obviamente, nos encontramos ante un terreno de libre decisión en el que caben distintas alternativas, todas ellas legítimas. Pero, ahora bien, también es cierto que una vez que se ha tomado la decisión de promover un sistema de préstamo o gestión solidaria, lo que sí debe preocupar es que su implantación se lleve a cabo de forma que no haya lugar a tratos diferenciados que puedan ser considerados motivo de discriminación. Este es, en definitiva, el planteamiento que se trata de hacer valer en la queja de las familias que han acudido a la institución.

Pues bien, a este respecto, debemos manifestar que el solo hecho de que la implantación de este programa vaya a posponerse en la red concertada de centros educativos no puede llevar a sostener que ello sea motivo de discriminación. Además, tampoco cabe entender que esta diferencia sea injustificada y no venga apoyada en criterios objetivos y razonables. A este respecto, el propio consejero, en su comparecencia parlamentaria de mayo de 2006, expuso en detalle los datos económicos referidos al plan de financiación de este programa de préstamo o gestión solidaria.

Cosa distinta ocurre, sin embargo, a nuestro modo de ver, con otros aspectos de las Instrucciones que han sido aprobadas, para el próximo curso 2008-2009, mediante la Resolución de 13 de junio de 2008, de los directores de Centros Escolares y de Innovación Educativa, en los que hemos reparado al estudiar su queja.

Así, al plantear nuestra inicial intervención ante los responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, hicimos notar a éstos que el carácter incompatible de la renuncia a este programa con la participación en la convocatoria anual de ayudas al estudio para la escolarización de estudiantes no universitarios produce, en la práctica, ciertas diferencias de financiación que, a nuestro modo de ver, no son fáciles de explicar.

En el debate parlamentario último al que hemos hecho referencia líneas atrás (Pleno del Parlamento Vasco de 10 de octubre de 2008), se han dejado oír voces que han planteado la conveniencia de revisar y pulir algunos aspectos del programa. En este sentido, la propia resolución aprobada insta a realizar las actuaciones de mejora necesarias en atención a los resultados de las evaluaciones anuales de seguimiento del programa.

Por ello, es nuestro propósito dirigirnos nuevamente a los responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación para tratar de promover que en esta labor de mejora se incluya el estudio de las diferencias detectadas por esta institución.

En otro orden de cosas, es obligado mencionar también los problemas que suscita en ocasiones el especial empeño declarado de la Administración educativa de procurar que las becas y ayudas se adjudiquen conforme a criterios de rentabilidad real.

En algunos supuestos esta institución ha entendido la posición de los responsables educativos, como cuando ha hecho extensivo el tratamiento fiscal que las haciendas forales dan a los rendimientos producidos por las aportaciones a cooperativas, considerándolos como rendimientos de capital mobiliario.

Sin embargo, discrepamos del tratamiento que se otorga a las cantidades abonadas por la empresa o empleador como compensación de gastos anteriores en la gestión de solicitudes de ayudas al estudio, cuestión que en su momento motivó la emisión de la [Resolución de 2 de marzo de 2007](#)⁶.

Por último, traemos a escena, por los rasgos singulares que posee, el supuesto de una solicitud de ayuda desestimada por razón de que el peticionario ya era beneficiario de una beca y que la convocatoria que con carácter anual se publica no permite acceder a disfrutar de más de una en el mismo ejercicio, aunque se simultaneen estudios; la queja que nos

⁶ Resolución del Ararteko, de 2 de marzo de 2007, por la que se concluye su actuación relativa al tratamiento de las cantidades abonadas por la empresa o empleador como compensación de gastos anteriores en la gestión de solicitudes de ayudas al estudio.

sirve de ejemplo es la de un alumno de educación primaria y ya becario que desea obtener ayuda por las enseñanzas musicales que también cursa.

Centros educativos. Instalaciones

El pasado año 2007, nos planteamos una actuación específica de seguimiento del informe extraordinario de necesidades educativas especiales en lo relativo a la eliminación de barreras arquitectónicas.

Pese a las gestiones realizadas, quedó pendiente conocer si efectivamente existe un mapa de la situación real de la accesibilidad de los centros educativos y cuáles son las previsiones que se barajan para alcanzar la plena accesibilidad.

De las quejas recibidas se constata la falta de accesibilidad de algunos centros educativos. Así, debemos dar cuenta de nuevos problemas de accesibilidad que, afortunadamente, han podido ser superados. Una familia afincada en la localidad vizcaína de Basauri que tenía previsto trasladar su residencia al municipio de Etxebarri con el fin de procurar un entorno más accesible para su hijo, paradójicamente se encontró con que el centro público de la localidad –CEP Barandiarán– presentaba problemas de barreras arquitectónicas. Sin embargo, finalmente, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación accedió a adoptar las medidas oportunas que permitieron asegurar la normal escolarización de su hijo.

Coincidiendo también con lo expresado el pasado ejercicio, el grueso de las quejas tramitadas con respecto a las condiciones de las instalaciones de centros educativos se han referido al primer ciclo de la etapa de educación infantil gestionado en su mayor parte por el Consorcio Haurreskolak.

Afortunadamente, en los casos por los que nos hemos interesado se ha producido una rápida reacción que ha permitido encauzar debidamente la solución de las necesidades planteadas. Así ha ocurrido, por citar algunos ejemplos, en las haurreskolak San Inazio-Intxixu (Bilbao) y de Derio.

Servicios complementarios. Transporte

Podemos afirmar que el transporte escolar se asienta como uno de los apartados que genera una mayor inquietud de las familias con integrantes en edad escolar.

Dentro de la tipología de quejas que podemos calificar de habitual se encuentran los casos de escolares que siguen enseñanzas en centros públicos en niveles educativos para los que está prevista la prestación del servicio por parte de la Administración educativa y que, por distintas razones, resumibles en falta de coincidencia con los itinerarios del transporte, quedan sin acceder a la condición de usuarios. En estos supuestos, nuestra misión básica

consiste en supervisar si la decisión administrativa cuestionada cuenta con la suficiente y necesaria motivación, sin que pueda acogerse, sin más, al argumento de la existencia de las conocidas como asignaciones individualizadas de transporte.

Este es el caso, por ejemplo, de la queja tramitada a instancia de una familia residente en el barrio Górgolas de Artzentales. La empresa de transporte adjudataria del servicio planteó inconvenientes de distinto orden para incluir este barrio en el recorrido de transporte escolar. En ese sentido, esgrimió dificultades de acceso tanto por el estado de los caminos como por el incremento de tiempo que supondría acercarse hasta ese barrio. Imaginamos que para dar un tratamiento adecuado a lo alegado por la empresa, más adelante, personal del Servicio de Transporte Escolar y la propia Dirección del Centro efectuaron una visita al lugar. Como consecuencia de esa visita, se emite un informe sobre la “*conveniencia*” de que el vehículo no realice el transporte hasta la zona aduciendo como razones la de que: “...*Es un barrio cuyo acceso está constituido por una carretera estrecha y muy sinuosa, con un fuerte desnivel en su acceso y un paso a nivel sin barreras desde Arcenales presentando un estado bastante precario en su salida hacia Trucios*”.

Esta queja guardaba muchas similitudes con la que en su momento tramitamos a instancia de una familia residente en el barrio Obekuri de Sopuerta. En aquella queja, inicialmente también fueron las dificultades de trazado alegadas por la empresa de transporte las que motivaron la denegación del servicio. Asimismo, su tramitación nos llevó a plantear una serie de reflexiones en torno a la necesidad de agotar todas las posibilidades de organizar un servicio propio, ya que no cabe ignorar que las ayudas individualizadas no permiten la necesaria conciliación de sus necesidades familiares y profesionales.

Afortunadamente, también en esta ocasión la Administración educativa reconsideró las posibilidades de organización de un servicio de transporte propio.

En este apartado, se constata también un importante número de quejas cuyos promotores plantean su desacuerdo con la no extensión del servicio de transporte a niveles para los que inicialmente no está configurado; nos referimos a los alumnos de centros públicos que siguen enseñanzas de bachillerato y de formación profesional en localidades y municipios diferentes a los de residencia. Sin duda, estamos ante un supuesto en el que serán los distintos poderes públicos quienes tendrán que marcar las pautas de intervención en el asunto que, en su caso, conduzcan a que quepa considerar una extensión del transporte escolar a estos niveles educativos.

Quizás, la problemática pueda presentar unos perfiles más acusados en los casos de centros con vocación de comarcales que recogen alumnado proveniente de municipios que no cuentan con una red de transporte público que les conecte de manera adecuada; en este sentido, son plausibles las gestiones que desde distintos servicios de la Administración educativa se desarrollan ante el conjunto de las administraciones implicadas con vistas a favorecer la correspondencia de horarios, frecuencia e itinerarios de los transportes y de los propios alumnos.

Por lo demás, la política compensatoria de procurar mitigar los perjuicios que la carencia de transporte específico puede ocasionar, también es seguida para este tipo de enseñanzas. Frente a las ayudas individuales a que nos hemos referido anteriormente, el alumnado de estos otros niveles cuenta con las ayudas incorporadas a la convocatoria ordinaria de becas que también con carácter anual se publica, convocatoria que en particular recoge las ayudas destinadas al desplazamiento.

Por último, para finalizar queremos mencionar también la actuación de oficio que hemos desarrollado en torno a las condiciones de seguridad en las que se presta este servicio de transporte escolar.

Como es sabido, esta institución siempre ha seguido con preocupación las condiciones de seguridad en el transporte escolar. Como ejemplo de ello, citaremos la actuación de la que nos hicimos eco en el Informe ordinario al Parlamento Vasco de 2004 (cfr. Informe 2004, capítulo II, apartado 4.2). En aquel momento, al cerrar nuestra intervención y tras señalar que compartíamos la preocupación que expresaban tanto los promotores de la queja como la Administración educativa, quisimos poner de manifiesto la necesidad de llevar a cabo un especial seguimiento de esta materia, para que, dentro del marco definido por la normativa vigente, se tratasen de implantar todas las medidas precisas para conseguir un transporte escolar mejor y más seguro.

Desde entonces, han tenido lugar cambios normativos de interés. Así, el Real Decreto 965/2006, de 1 de septiembre, que modifica el Reglamento General de Circulación, ha culminado el proceso de trasposición de la Directiva 2003/20/CE, de 8 de abril. Con estos cambios se ha optado por modificar el régimen jurídico que hasta el momento se aplicaba al transporte escolar y de menores, de tal manera que ahora en la utilización de los dispositivos de seguridad en los vehículos destinados a este tipo de transporte se tendrán que cumplir las mismas obligaciones que, con carácter general, se exigen en el Reglamento General de Circulación para cualquier vehículo.

A estos efectos, se ha suprimido la remisión a la normativa específica –que era la única que se venía aplicando para regular la utilización de los dispositivos de seguridad en los vehículos destinados al transporte escolar y de menores– que se recogía en el artículo 117 del Reglamento General de Circulación (Real Decreto 443/2001, de 27 de abril) y se ha incluido una disposición adicional cuarta a dicho reglamento indicando expresamente su aplicación a los vehículos destinados a ese tipo de transporte, pero manteniendo la particularidad del uso de los cinturones de seguridad en los asientos enfrentados a pasillo en los vehículos destinados a esa clase de transporte.

Nos hemos dirigido al Departamento de Educación, Universidades e Investigación con el fin de conocer la realidad actual de la organización del servicio de transporte escolar en el particular relativo a las condiciones de seguridad de los menores que lo utilizan, los responsables educativos nos han dado traslado de la información que ellos señalan haber recabado a su vez de la Dirección de Tráfico de Interior del Gobierno Vasco.

De esta manera, gracias a esta actuación, se ha comprobado que la organización del servicio de transporte escolar tiene presentes todas las condiciones de seguridad exigibles en lo que respecta a la utilización de cinturones de seguridad.

Comedores escolares

En este apartado queremos recoger un caso que puede ser ilustrativo de la diversidad de perspectivas que la realidad nos puede deparar dentro de lo complejo y dinámico que resulta el mundo de la escuela. La queja, felizmente resuelta, que brevemente resumimos la presentaron los padres de un menor, celíaco, que siendo usuario del servicio de comedor tenía dificultades a la hora de disponer de menús igualados al resto de comensales y adaptados a su enfermedad.

El informe elaborado por la Consejería de Educación, respondiendo a nuestra petición de colaboración, incorporaba el anuncio de una próxima comunicación a dichos padres cuyo contenido se nos anticipaba en términos que permitían deducir que las singularidades de este alumno en materia de alimentación serían consideradas adecuadamente.

Queremos dejar constancia también, por el significativo número de afectados, de la queja promovida en torno a la decisión de poner fin al servicio de comedor en las escuelas infantiles de Bilbao.

Al considerar las posibilidades de intervención en torno a esta queja, esta institución no ha podido ignorar la realidad de este servicio educativo-asistencial para la infancia en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Es sabido que tras la decisión adoptada por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco de renunciar a liderar una oferta propia y de tratar de lograr, en su lugar, la colaboración de la iniciativa municipal mediante la fórmula del Consorcio Haurreskolak, el número de ayuntamientos que se han sumado a esta oferta ha ido en progresivo aumento, siendo el Ayuntamiento de Bilbao uno de ellos. En la actualidad, esta oferta compartida se ha extendido a un gran número de municipios de la CAPV. Supone, en la práctica, un porcentaje aproximado del 70% de la oferta pública en el tramo de cero a un año, y del 62% en el tramo de uno a dos años.

De acuerdo con las condiciones generales que han sido aprobadas, las haurreskolak dependientes del Consorcio no disponen de un servicio de comedor de gestión propia. Así, en lo relativo a comidas y conforme se explica en la información que se facilita a las familias:

- *Cada familia puede optar entre llevar la comida desde casa o hacer uso del servicio de catering, en las condiciones pactadas por Haurreskolak con la empresa suministradora, siempre y cuando sea viable.*
- *En los casos de utilizar el servicio de catering la gestión de éste será realizada por las familias, conforme a los criterios que se establezcan en la normativa de funcionamiento de las haurreskolas.*

- *En todo caso, el coste de este servicio de catering no está incluido en la cuota mensual."*

Esta realidad parece responder a iniciativas parlamentarias que han instado al Departamento de Educación, Universidades e Investigación a implantar progresivamente el servicio de comedor en todas las escuelas infantiles del Consorcio Haurreskolak, para que se pueda ofrecer un servicio de comedor en cada escuela cuando las instalaciones lo permitan o, en su defecto, un servicio de catering, con la consiguiente homologación de los precios del servicio de comedor con los del resto de comedores de los centros educativos públicos.

Pero de todos modos –y esto es, en definitiva, lo que nos interesa destacar– la oferta educativo-asistencial que ha sido configurada por parte del Consorcio Haurreskolak sólo recoge la posibilidad de un servicio de comidas, por medio de un sistema de catering, cuya gestión, de ser asumida, es responsabilidad exclusiva de las familias.

Siendo este el contexto conforme al que se ha ido extendiendo la atención de la infancia entre cero y dos años en la CAPV, el Ayuntamiento de Bilbao reconoce haber asumido, de forma complementaria, la gestión del servicio de comedor de las haurreskolak del municipio.

Obviamente, a nadie escapan los inconvenientes de una decisión como la adoptada, máxime cuando la práctica de estos últimos años ha podido llevar a las familias a confiar en su prórroga ordinaria. En este sentido, difícilmente cabe negar el importante calado de tales inconvenientes. Por un lado, el que hayan de ser las propias familias las que, en su caso, se hagan cargo del servicio y, por otro, el fin de régimen de gratuidad conforme al que hasta ahora se ha venido prestando.

Pero ocurre que, al tratarse de un servicio de carácter complementario cuyo reconocimiento no puede ser reivindicado como una suerte de derecho, tampoco cabe demandar una correlativa obligación municipal de prórroga del convenio concertado, ni siquiera una vez iniciado el curso, aun cuando finalmente el Ayuntamiento haya accedido a habilitar un periodo transitorio de adaptación hasta la finalización del presente año 2008.

A juicio de esta institución, sería deseable que cualquiera de las iniciativas que en adelante pudieran impulsarse para favorecer una mayor implantación de este servicio de comedor (mayor implicación de las administraciones titulares en su gestión, incremento de las ayudas públicas destinadas a sufragar el gasto de las familias, etc.) fueran promovidas de manera coordinada y conjunta para la generalidad de las haurreskolak de la CAPV, máxime teniendo en cuenta el importante peso relativo que este tipo de escuelas infantiles ha alcanzado con respecto al conjunto de la oferta pública educativo-asistencial destinada a la primera infancia.

Esta debe ser, a nuestro modo de ver, la vía para profundizar en la mejora de este servicio, aunando a un tiempo la mayor y mejor conciliación de las necesidades de las familias con el objetivo inexcusable de garantizar una auténtica igualdad de oportunidades para todos los menores a cuya atención educativo-asistencial está orientado.

Enseñanza universitaria

En este apartado, se reiteran las quejas con origen en el desacuerdo con la desestimación de peticiones de becas de este tipo de enseñanzas, principalmente por incumplimiento de requisitos económicos. En estos expedientes, nuestro cometido fundamental se circunscribe de ordinario a contrastar la corrección de los cálculos realizados por el Departamento actuante y su adecuación a las previsiones de la convocatoria.

Incorporamos, por el especial interés que presentan, el comentario de un grupo de quejas formuladas por estudiantes universitarios que, cursando enseñanzas en un territorio diferente al de residencia, tienen dificultades para realizar los desplazamientos a partir de las disponibilidades de transporte existentes. Las quejas se centran en mostrar su desacuerdo con las decisiones adoptadas por empresas privadas dedicadas al transporte de viajeros.

Esta circunstancia (carácter privado de las entidades) impedía que prolongáramos nuestra intervención, sin perjuicio de que pudiéramos analizar en el futuro el pronunciamiento que en su caso y sobre el particular pudiera efectuar la Universidad el País Vasco, ante la cual estaban desarrollando gestiones o iban a iniciarlas.

Una problemática de carácter más académico caracteriza a quejas como las relacionadas con los horarios de impartición de asignaturas y las dificultades de compaginar su seguimiento con las de cursos diferentes; con la decisión de retomar estudios no finalizados que comporta que haya que adaptarse al plan de estudios en vigor; con los criterios utilizados por el centro donde se estudia a la hora de convalidar asignaturas cursadas en el extranjero en el marco del programa Erasmus;...

Por su innegable importancia, en la medida que puede afectar al derecho al estudio, hay que incluir, aunque sea de modo sintético, el caso de una queja tramitada con ocasión de la no realización de las pruebas de acceso a la universidad ("selectividad") debido a la imposibilidad del alumno por razones de enfermedad. El supuesto posibilitaba, mediante el oportuno traslado del expediente, la realización de la convocatoria extraordinaria en el mes de septiembre en una universidad próxima a esta Comunidad (recordemos que en la CAPV el examen ordinario se celebra en junio y el extraordinario en julio), sin que tengamos noticias de que el interesado haya ejercitado esta opción. Asimismo, damos cuenta de la queja de una persona con origen en las iniciales dificultades, finalmente solventadas, para matricularse en el curso para la obtención del Certificado de Aptitud Pedagógica...

Convivencia y conflictos en centros educativos

Tal y como anunciamos en el pasado informe anual correspondiente a 2007, esta institución tiene previsto presentar próximamente un informe extraordinario sobre transmisión de valores a menores, cuya redacción está prácticamente ultimada.

Por otra parte, la celebración del V Foro del Ararteko de reflexión y participación ciudadana sobre el tema "Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales:

dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización” ha permitido constatar la existencia de casos de bullying o acoso escolar por razones homofóbicas o transfóbicas, fenómeno éste que está íntimamente relacionado con ideas y actitudes de rechazo y condena de la homosexualidad y la transexualidad por parte de un sector importante de los adolescentes y jóvenes. Se ha puesto de manifiesto, asimismo, la imperiosa necesidad de una formación adecuada del profesorado en materia de diversidad sexo-afectiva, así como la necesidad de que los programas curriculares de enseñanza incorporen debidamente esta materia.

Se ha tenido ocasión, a su vez, de conocer y de valorar el programa HDH (hablemos de homosexualidad) que la asociación de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales de Euskadi, Gehitu, lleva a cabo en centros escolares de Gipuzkoa. Se ha seguido con mucho interés, por otra parte, la intervención del ombudsman sueco, quien ha explicado las políticas públicas antidiscriminatorias que rigen en Suecia, que, entre otras medidas destacables, obligan a los centros escolares a elaborar un plan que garantice la igualdad de trato a los adolescentes de orientación homosexual o de identidad transexual.

Al margen de estas actuaciones específicas, debemos reseñar que, lamentablemente, se siguen sucediendo quejas que, a nuestro modo de ver, ponen de manifiesto el alejamiento que se produce entre los agentes educativos y las familias al abordar el tratamiento de estos casos de acoso entre iguales.

En efecto, en algunos casos, las familias cuyos hijos son víctimas de acoso plantean la insuficiencia de las medidas, siendo finalmente las propias víctimas las que se ven obligadas a cambiar su entorno. En otros, por el contrario, también se dan quejas de padres de acosadores que piensan que sus hijos son sometidos a medidas excesivas.

I.5

FUNCIÓN PÚBLICA

5. FUNCIÓN PÚBLICA

A lo largo del año 2008 se han recibido 128 quejas en el área de Función pública. Esta cifra representa el 10,09% del total de las reclamaciones planteadas. Cabe decir, por tanto, que el área de Función Pública continúa siendo una de las de mayor actividad de la institución en cuanto al número de asuntos tramitados.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	57
- Administración local	27
- Administración foral	12

Atendiendo a su contenido, las quejas han estado relacionadas con las siguientes subáreas:

- Selección	51
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	18
- Otros derechos y deberes	13
- Sustituciones	11
- Provisión de puestos	9
- Retribuciones	7
- Licencias y permisos	6
- Normalización lingüística	6
- Derechos y libertades	2
- Otros aspectos	2
- Accesibilidad	1
- Relación de puestos de trabajo	1
- Situaciones administrativas	1

Acceso

En este primer apartado relativo a cuestiones de acceso el presente año resulta obligado hacer referencia a la oferta de empleo público de 2007 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Esta oferta ha generado la recepción de múltiples quejas.

Uno de los asuntos que ha concitado la disconformidad de un destacado número de aspirantes ha sido la configuración de la prueba de valoración de los conocimientos de castellano que realizaron, en concreto, las personas que opositaban a los puestos encuadrados en los grupos de titulación A y B, así como a los dos puestos del grupo C provistos del perfil lingüístico 3 (euskera).

A juicio de las personas que han solicitado nuestra intervención, el cuestionario estaba dirigido a la valoración del uso del lenguaje administrativo y requería de conocimientos que excedían del contenido que las bases habían dispuesto para el ejercicio.

El examen detenido del cuestionario y la valoración de las razones aducidas por el ayuntamiento nos ha llevado a la elaboración de la [Resolución de 9 de septiembre de 2008](#)⁷ en la que, previos los oportunos fundamentos, hemos expuesto las conclusiones alcanzadas en los diversos órdenes implicados en la prueba.

A tenor de estas conclusiones, no hemos podido entender garantizado el deber de cuidar la adecuación entre la prueba celebrada y las funciones o tareas de los puestos objeto de la convocatoria.

Asimismo, hemos manifestado que tanto la inobservancia de los elementos reglados que sujetan la convocatoria como la comisión de errores u otras imprecisiones no gozan de la protección de la discrecionalidad técnica de los órganos de selección.

En ese sentido, el análisis del cuestionario nos ha revelado datos suficientes para entender que no se ha respetado un elemento reglado por la convocatoria, como es el que establecía que en la prueba se valorarían los conocimientos de gramática, ortografía y vocabulario de la lengua castellana. Entre estos datos, hemos apuntado la exigencia de conocimientos propios de otras ciencias y áreas ajenos a ese contenido, el empleo de expresiones y voces latinas no recogidas en el Diccionario de la Real Academia Española, así como de siglas y abreviaturas, sobre las que se pedía el conocimiento de su significado y no las reglas relativas a su formación.

El lenguaje administrativo que caracterizaba la prueba también ha sido objeto de nuestro examen. A este respecto, hemos indicado la necesidad de buscar la sencillez y corrección, máxime cuando se trata de valorar el dominio de una lengua, exigencia que no que hemos visto que se haya cumplido.

Ya en nuestro anterior Informe de 2007, dedicamos una breve mención a una queja que se recibió cuando ultimábamos su elaboración. Cuestionaba la conformidad legal de los términos en que se establecía el requisito de nacionalidad en la convocatoria anunciada por Transportes Urbanos de Vitoria, SA (TUVISA) para cubrir diversos puestos de conductor/a-perceptor/a.

A lo largo del presente año, la entidad ha reconocido que las bases de la convocatoria vulneran el derecho que tienen las personas extranjeras no comunitarias con residencia

⁷ Resolución del Ararteko, de 9 de septiembre de 2008, por la que se concluye la actuación en el estudio de las quejas que han tenido por objeto la prueba tipo test de valoración de los conocimientos de castellano celebrada en el marco de la oferta de empleo público para el año 2007 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

legal en el Estado a acceder a las administraciones públicas como personal laboral y nos ha transmitido que la adecuación se incorporará a las bases de las futuras convocatorias.

Por otra parte, debemos destacar también que, afortunadamente, las diferentes administraciones parecen haber asumido las exigencias de una mayor motivación, que desde hace tiempo viene planteando esta institución. Un ejemplo de ello lo constituye la queja que presentó un aspirante a acceder a la categoría de Agente de la Policía Local ante la negativa del tribunal calificador a facilitarle los criterios de calificación de las pruebas psicométricas.

Tras acudir a la administración, esta insistía en la suficiencia de la información facilitada en torno a los parámetros de evaluación y la puntuación alcanzable en cada uno de ellos, así como en lo inadecuado de dar a conocer al aspirante la valoración concreta que se había asignado a su prueba.

A nuestro juicio, las razones que la administración argüía en ese sentido no motivaban la negativa, de ahí que hayamos abundado en el derecho del aspirante a ser informado de los conocimientos, capacidades o aptitudes que se le exigen para superar la prueba y de las razones que avalen la calificación que se le ha asignado.

Finalmente, la administración ha accedido a nuestra petición, remitiendo tanto a esta institución como al interesado un escrito en el que se citan los criterios de puntuación y se refiere una explicación sobre los resultados del aspirante, en especial en lo relativo al apartado de la prueba en la que no había obtenido la puntuación mínima para su superación.

En todo caso, debemos apuntar que la intervención ha transcurrido en el orden de la motivación de las actuaciones del órgano de selección, no entrando a valorar la idoneidad del perfil exigido, ámbito en el que la administración es la facultada para fijar los criterios técnicos y los umbrales de puntuación que considere adecuados a los perfiles de los puestos.

Dentro de este apartado, citaremos también, dada su curiosidad, la queja de una aspirante en uno de los procesos selectivos anunciados en el marco de la Oferta de Empleo Público para el año 2007 de la Diputación Foral de Álava. La interesada se hallaba embarazada, dándose la circunstancia de que la fecha que le habían señalado como probable para el parto era el día siguiente a la realización de uno de los ejercicios de oposición.

Ante el temor de que finalmente esa eventualidad constituyera un impedimento para asistir a la prueba, había expuesto los hechos a la administración. Esta le había respondido ofreciéndole la posibilidad de realizar el examen en el hospital o en su domicilio, pero siempre respetando las circunstancias de fecha y hora marcadas por el llamamiento general al examen.

A esta institución no le era ajena la dificultad que entraña aunar el respeto al principio de igualdad de participación de todas y todos los opositores y el deber de preservar el derecho de una aspirante a realizar la prueba de oposición cuando, afectada por una causa de fuerza mayor, así lo alega y acredita.

Conocíamos también, a través de los medios de comunicación, que la Diputación Foral de Álava, en el desarrollo de esta misma oferta, había realizado al menos una prueba en el hospital en el que se hallaba ingresada una aspirante en similares circunstancias.

No obstante, hemos creído oportuno plantear ante los responsables forales la consideración de que el llamamiento único es una regla general que admite excepciones, debidamente alegadas y justificadas. No siempre el tratamiento de estas situaciones permite mantener la fecha y hora de la celebración unitaria, lo que implica la necesidad de arbitrar fórmulas que, pese al señalamiento de una fecha diferente, garanticen el respeto al principio de igualdad.

Tal es así que los tribunales de justicia han admitido en diversas ocasiones, merecedoras de protección jurídica justificada, que la realización de la prueba en diferentes momentos no supone, necesariamente, un quebranto del principio de igualdad.

Del propio devenir de los hechos resultó la posibilidad de la aspirante de concurrir a la realización de la prueba junto con el resto de las personas convocadas, por lo que hemos puesto fin a nuestra intervención.

Pese a esta conclusión del expediente, entendemos que, en términos generales y en un ámbito que abarca a todas las administraciones públicas, el debate sigue abierto, en la medida en que la situación es susceptible de plantearse en otros procesos selectivos.

Por ello, confiamos en la reflexión que cada administración pueda realizar en orden a ampliar las garantías de participación de la ciudadanía a la hora de acceder a un empleo público.

El desarrollo del proceso selectivo anunciado por la Universidad del País Vasco–Euskal Herriko Unibertsitatea para el ingreso como funcionario/a de carrera de la escala auxiliar administrativa del personal de administración y servicios ha suscitado el malestar de varias personas, que han decidido promover una queja ante esta institución.

El motivo reside en que el tribunal calificador ha rechazado el módulo Microsoft Excel XP nivel avanzado del sistema de certificaciones IT Txartela a los efectos de acreditar los conocimientos del nivel básico del mismo módulo.

Si bien es el nivel básico el que, conforme a las bases reguladoras, se pide a los/as aspirantes, compartimos la contrariedad de los interesados, por cuanto que, de la comparación entre el contenido de uno y otro módulo se desprende que una persona que dispone de la certificación correspondiente al nivel avanzado ha tenido que superar una prueba en la que los conocimientos requeridos engloban los mínimos necesarios para acreditar el nivel básico, se haya o no presentado a la prueba para obtener este último certificado.

A pesar de que las bases prevén la posibilidad de acreditar estos conocimientos asistiendo a la prueba convocada por la UPV en el contexto de los procesos selectivos, entendemos que este cauce no es preciso cuando la persona dispone previamente de una acreditación

documental adecuada y suficiente, como es la que prueba los conocimientos del nivel avanzado.

Además, hemos visto respaldada nuestra postura por el criterio que sostiene al respecto el Instituto Vasco de Administración Pública, organismo para el que, al igual que se plantea en materia de acreditaciones de perfiles lingüísticos, la acreditación de la capacitación informática a través de la IT Txartela responde a un diseño asentado en la adquisición progresiva de conocimientos.

Al cierre de este informe, la tramitación de estas quejas sigue su curso, en el que estamos pendientes de conocer la valoración que le haya merecido a la universidad la exposición de nuestras últimas consideraciones.

Por otra parte, creemos que puede ser interesante dejar constancia también de la recepción de quejas en las que se ha preguntado sobre la posibilidad de establecer una suerte de reserva en favor de las eventuales candidatas mujeres en convocatorias de ingreso cuando una evaluación previa de su impacto en función del género abone la incorporación de medidas positivas para la promoción de la igualdad de mujeres y hombres.

Naturalmente, no hay motivos para descartar una medida de discriminación positiva en el ámbito de la función pública cuando se trata de promover la igualdad de mujeres y hombres. De hecho, median importantes sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que han establecido los límites concretos a los que se ha de ajustar cualquier norma nacional para que pueda ser considerada conforme a la normativa comunitaria sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales.

Precisamente, asumiendo los dictados de estas sentencias, al abordar la configuración legal del acceso al empleo público desde esta perspectiva de género, el legislador no ha previsto una reserva porcentual de plazas de la manera en la que lo ha hecho, por ejemplo, en favor de las personas con discapacidad. Lo que ha dispuesto es que, en caso de existir igualdad de capacitación, se dé prioridad a las mujeres en aquellos cuerpos y escalas y categorías en los que la representación de las mujeres sea inferior al 40%, salvo que concurran en el otro candidato motivos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifiquen la no aplicación de la medida. Este es el contenido que se ha adicionado al artículo 27 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, mediante la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Por último, para finalizar, no podemos cerrar este apartado relativo a acceso sin mencionar la intervención desarrollada a instancia de una empleada al servicio de la Administración foral de Gipuzkoa que con anterioridad también había solicitado nuestra mediación de forma reiterada.

En esta ocasión, el motivo por el que se ha dirigido a nosotros han sido sendos acuerdos adoptados por el Consejo de Diputados con respecto al Departamento de Presidencia y

Administración Foral y las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en los recursos promovidos en relación con la resolución de la comisión evaluadora del periodo de prácticas del concurso oposición para la cobertura de dos plazas de técnicos medios de infancia y juventud (convocatoria OP1/211) y con la resolución del tribunal calificador de las pruebas selectivas de la convocatoria de una plaza psicólogo (convocatoria OP1/119).

El primero de estos acuerdos pretende dar cumplimiento a la sentencia dictada en torno a la convocatoria de la plaza psicólogo: se anulan los nombramientos realizados en su momento en favor de la aspirante que identificaremos como B y se nombra en su lugar a la promotora de la queja (que identificaremos como A), como funcionaria en prácticas. Por supuesto, nada cabe reprochar a este primer acuerdo que se limita a acatar y ejecutar el pronunciamiento judicial al que ha dado lugar la convocatoria específica referida a la plaza de psicólogo.

Tras este primer acuerdo, el Consejo de Diputados, en la misma reunión, adopta un segundo acuerdo que se concreta, a su vez, en: (1) anular los nombramientos realizados en su momento en favor de A, como funcionaria en prácticas y posteriormente como funcionaria de carrera en la plaza de técnico medio de infancia y juventud y (2) disponer la reincorporación de B, con el fin de que reanude el periodo de prácticas como técnico medio de infancia y juventud.

Como se puede apreciar, se ha pretendido sentar una suerte de dependencia entre diferentes actos, relacionados con sendas convocatorias, conforme a la que justificar y explicar la transmisión de la nulidad obligada a resultados del pronunciamiento judicial.

Sin embargo, a juicio de esta institución, una consideración más detenida de tales actos debe llevar a reparar que, en realidad, no se trata de actos concatenados que se sucedan en un mismo procedimiento. Al contrario, se trata de actos perfeccionados en sendos procedimientos selectivos claramente diferenciados (OP1/119 y OP1/211) y que, en consecuencia, no pueden ser comparados en términos de directa dependencia, lo que, a su vez, hace que no sea posible invocar lo preceptuado en el artículo 64.1 de la LRJAP y PAC, como eventual amparo de la anulación que esa Administración foral pretende hacer derivar de la obligada revisión de uno de los procedimientos afectados por el fallo judicial.

En este sentido, obviar o ignorar el carácter separado de cada uno de estos procedimientos selectivos puede poner en serio riesgo el principio de seguridad jurídica, puesto que la convocatoria efectuada para la provisión de dos plazas de funcionario técnico medio de infancia y juventud culminó con sendos nombramientos, uno de ellos, el referido a A, ratificado o confirmado incluso en sede judicial. Estamos ante un acto cuya firmeza, una vez agotados todos los cauces de posible revisión, no puede ser desconocida por la Administración foral, pese a todos los inconvenientes que implica la obligada ejecución de la sentencia dictada en relación con la convocatoria de la plaza de psicólogo, de los que somos plenamente conscientes, pero que entendemos que se deben tratar de contrarrestar de otro modo.

De cualquier manera, pese a los intentos realizados para que la Diputación de Gipuzkoa reconsiderase su decisión, finalmente nos hemos visto obligados a suspender nuestra intervención, ya que la interesada ha acudido a los tribunales de justicia.

Provisión

La convocatoria de concursos generales para la provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario de carrera de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi ha sido motivo para la presentación de quejas sobre la valoración del mérito relativo a la experiencia laboral.

Las bases generales que han regido estos concursos han dispuesto que méritos como el de la experiencia laboral únicamente se valorarán si están directamente relacionados con las funciones del puesto al que se aspira, tomando como referencia la monografía vigente de los puestos de trabajo.

Ello explica que se haya matizado la posible consideración como mérito de la experiencia laboral previa distinguiendo al efecto entre la experiencia desarrollada en dotaciones integradas en el mismo puesto tipo y la experiencia desarrollada en otros puestos de la Administración, utilizando como referente último la vigente relación de puestos de trabajo (RPT).

En nuestra opinión, esta forma en la que se plantea la valoración de la experiencia previa no presentaría mayores consecuencias o inconvenientes si esa correlación funcional que se propone –mediante la agrupación de las dotaciones en los distintos puestos tipo– tuviera realmente una correspondencia perfecta, o si a tal agrupación o integración no le hubieran precedido otras decisiones organizativas, como posibles transformaciones de dotaciones, etc. en el periodo de tiempo que se considera a efectos de concurso (últimos ocho años).

Pero no ha ocurrido así. Precisamente, algunas bases específicas, tras establecer este criterio general, se han hecho eco de posibles situaciones excepcionales, han excluido de tal regla a los puestos que quedaron fuera de los análisis funcionales o han matizado que en los supuestos de puestos amortizados, su desempeño deberá valorarse tomando como base el análisis de los datos disponibles acerca del puesto.

Pues bien, el análisis de la trayectoria administrativa de algunos de los funcionarios que han solicitado la mediación de esta institución nos ha llevado a sugerir que es conveniente reflexionar sobre la necesidad de incorporar nuevas excepciones a este criterio general de valoración de la experiencia previa, en aquellos casos de funcionarios que han visto limitadas sus expectativas de carrera en el área funcional en el que han estado destinados. A nuestro modo de ver, se trata de una tarea obligada, para procurar que la reordenación funcional que se ha propuesto la Administración general de la CAPV no reste oportunidades de promoción profesional en condiciones de igualdad a todos los funcionarios afectados.

También en este apartado, pero en el ámbito docente, destacaremos la queja que planteó una funcionaria del Cuerpo de Maestros dependiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con destino definitivo en un centro público de Donostia-San Sebastián. El Departamento de Educación, Universidades e Investigación decidió iniciar un procedimiento para la anulación del destino adjudicado a esta interesada en virtud de un previo concurso de traslados, argumentando al respecto que:

“El certificado de aptitud en el idioma euskera presentado por XXX no es una de las certificaciones idiomáticas reconocidas por el Decreto 47/1993 y sus modificaciones.

Por consiguiente, XXX carece del requisito de perfil lingüístico exigido para serle adjudicado el puesto en el CEP (...) de Donostia en la especialidad de Educación Infantil, con Perfil Lingüístico 2 vencido.

La base trigésimo primera de la convocatoria de la Orden de (...), dispone que ‘podrá ser anulado el destino obtenido por cualquier concursante que no se haya ajustado a las normas de las convocatorias o no coincida con las características declaradas en la instancia y la documentación correspondiente’.”

Tras interesarnos por el caso y advertir de la necesidad de un procedimiento de revisión con todas las garantías, pues lo que se pretendía revisar era un acto declarativo firme de adjudicación de destino, la Administración educativa nos confirmó la definitiva paralización del procedimiento iniciado.

Sustituciones

El vigente reglamento de gestión de la lista de candidatas y candidatos a sustituciones de personal docente de la UPV/EHU señala que, para ser llamado para el desempeño de una plaza bilingüe, es necesario tener la capacidad para la docencia en lengua vasca conforme a la normativa aprobada por la propia Universidad (Resolución de 5 de junio de 2002, del vicerrector de Euskera de la UPV/EHU, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de la Junta de Gobierno de fecha de 23 de mayo de 2002, por el que se aprueba la Normativa sobre Obtención de la Acreditación de Capacidad para la Docencia en Lengua Vasca en la UPV/EHU).

A tenor de esta normativa, la acreditación de capacidad para la docencia en euskera puede realizarse de dos formas distintas: superando la prueba específica al efecto o mediante la convalidación. En lo que respecta a esta última posibilidad, la normativa aprobada admite la convalidación automática de los títulos y certificados asimilados al perfil lingüístico dos (PL2) del profesorado no universitario y al certificado del conocimiento del euskera (EGA), al tiempo que establece la posibilidad de convalidación de otros méritos a petición de los interesados.

Dado que no conocíamos qué tipo de méritos puede estar aceptando la UPV/EHU para la obtención de la acreditación de capacidad para la docencia en euskera y dado que se habían presentado quejas en las que también se cuestionaba la falta de consideración de títulos universitarios medios y superiores de estudios realizados en euskera a efectos de

reconocimiento de una capacitación idiomática suficiente comparable al certificado EGA, decidimos dirigirnos a los responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, con el fin de que éstos pudieran reconsiderar esa posibilidad.

En respuesta a esta intervención, los responsables educativos se han ratificado de forma contundente sobre la imposibilidad de iniciar un reconocimiento en el sentido planteado. Este posicionamiento se explica a partir del denominado Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, estándar que ha permitido establecer una serie de niveles para todas las lenguas a partir de los cuales se favorece la comparación u homologación de los distintos títulos emitidos por las entidades certificadas.

El certificado del conocimiento del euskera (EGA) se corresponde con un nivel de conocimiento o capacitación avanzado (C1). Ese nivel integra diferentes destrezas (comprensión auditiva, comprensión de lectura, interacción oral, expresión oral, expresión escrita) que se estima que, en estos momentos, no se alcanzan sólo con haber cursado estudios universitarios, medios o superiores en euskera.

Teniendo en cuenta la información que nos facilitó el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, entendemos que no procede iniciar ninguna actuación ante la UPV/EHU, ya que la institución universitaria se limita a seguir y observar el régimen de equivalencias previamente establecido, de manera razonada, en atención al señalado Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

También en el sector docente, pero en el nivel de enseñanza no universitaria, se han tramitado algunas quejas que han permitido reponer los perjuicios que habían sido causados a algunos interesados. Es el caso, por ejemplo, de la queja tramitada a instancia de una candidata interesada en realizar sustituciones en el nivel de educación infantil. El curso escolar 2006-2007, no se le permitió acceder a una sustitución de un tercio de jornada en un centro público, al cerrársele toda posibilidad de tramitar el necesario reconocimiento de compatibilidad con su dedicación privada en un euskaltegi. Finalmente, la Administración educativa ha asumido su error con el reconocimiento, como prestados, de los servicios de los que pudo hacerse cargo la interesada el curso 2006-2007.

Ahora bien, en lo que respecta a este nivel no universitario, lo que en verdad nos preocupa son las dificultades que se vienen produciendo para la normal sustitución de especialistas de apoyo educativo.

Según la información facilitada por los responsables educativos:

“..las necesidades de personal especialista de apoyo educativo han experimentado en los últimos años un crecimiento por el que las mismas se han duplicado en el transcurso de los últimos ocho años. (...)

Además, en el transcurso de los últimos años se ha producido un cambio en el perfil profesional de las categorías –que pasó de ser auxiliar de educación especial a especialista de apoyo educativo–, lo que ha conllevado que además de mejorar el contenido de su labor, el requisito de titulación exigido al personal pase de ser del de auxiliar

de clínica (FPI) al de técnico superior de integración social o educación infantil (FPII). Si consideramos que los/las titulados/as en dichas especialidades son limitados –a pesar del esfuerzo que el Departamento hace en fomentar la FP– y que dicha titulación es suficiente para ser contratado como Educador/a en la red de Haurreskolak –red que crece también de forma exponencial–, el conjunto de personal objetivamente contratable se ha limitado.

A ello hay que añadir las dificultades que concurren cuando buscamos personal perfilado lingüísticamente.

A pesar de todo, la cobertura a comienzo de curso de las necesidades estables –por curso escolar– de personal especialista de apoyo educativo, si bien cada vez presenta mayor dificultad, se realiza en los últimos días del mes de agosto, pudiendo decirse que –hasta el momento– para el 1 de septiembre se cubren todas ellas.

Una vez iniciado el curso, y al margen de dichas necesidades, se presentan todo un conjunto de contrataciones para cubrir las reducciones de jornada que se acoge a las reducciones por guardia legal (un 15% de la plantilla en un colectivo que es prácticamente femenino y joven), las liberaciones sindicales, las cada vez más programadas actividades extraescolares y complementarias, etc.

La naturaleza de dichas contrataciones, el hecho de que muchas de ellas sean contrataciones a jornada parcial, con una temporalidad muy reducida –muchas veces contratos por un solo día– y la exigencia de pernoctar fuera del domicilio, son entre otras las razones por las que resulta difícil cubrir estos contratos.

La presente normativa de gestión de listas de candidatos establece una serie de causas por las que se puede renunciar a los contratos ofertados. Dichas garantías son la posibilidad de renunciar a jornadas parciales, a jornadas con pernoctación o incluso a renunciar si es llamado y tiene ya un trabajo en otra Administración o empresa. El efecto práctico de dichas renunciadas justificadas es que la cobertura de cualquier contrato por pocos días, parciales o con pernoctación requiera de un buen número de llamadas para conseguir que alguien lo coja.

Ciertamente a bote pronto puede parecer que estas garantías puedan resultar excesivas, pero nos preguntamos si realmente debemos de eliminarlas. Existe una clara colisión de derechos entre trabajadores/as a los que se oferta este tipo de trabajo y el alumno que precisa de sus servicios ¿Debemos exigir a un/a trabajador/a que trabaja en otra actividad que renuncie a la misma para ser contratado por unos pocos días o para unas pocas horas al día?

Estas, entre otras, son las razones que realmente hacen que la atención a determinadas necesidades educativas especiales resulte cada vez más difícil.”

Confiemos en que se pueda llegar a un equilibrio de intereses que permita reducir, en lo posible, los incidentes actuales.

Para finalizar con este apartado, citaremos la queja tramitada en torno al acceso a diversos documentos generados cuando Osakidetza-SVS ha gestionado las listas de contratación temporal para cubrir necesidades de personal de la categoría de auxiliar administrativo.

Por causas totalmente ajenas a su voluntad, la interesada promotora de la queja había permanecido en el listado en una posición inferior a la que le correspondía. Una vez subsanado

el error y recuperadas la puntuación y la posición a las que tenía derecho, solicitó a Osakidetza que le aportara información acerca de los nombramientos y contratos celebrados durante ese lapso de tiempo a los que ella habría tenido opción con arreglo a la posición correcta. La administración desestimó su solicitud, con el argumento principal de que la regulación del procedimiento de responsabilidad patrimonial de las administraciones no establece un trámite previo en que la reclamante pueda recabar de la administración los datos precisos para formalizar, a continuación, su reclamación de responsabilidad.

El análisis de la queja ha concluido con la [Resolución de 30 de octubre de 2008](#)⁸, por la que la institución ha recomendado a Osakidetza que facilite a la interesada la información que esta les había solicitado. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ampara el derecho de las personas interesadas en un procedimiento administrativo a conocer el estado de las actuaciones, en cualquier momento de su tramitación, y a obtener su correspondiente mismo. Asimismo, permite a la ciudadanía que ostenta un interés legítimo el acceso a documentos nominativos correspondientes a procedimientos concluidos que obren en los archivos administrativos, siempre que no contengan datos relativos a la intimidad de las personas.

Permisos y licencias

Como viene siendo habitual, gran parte de las quejas tramitadas en relación con este apartado han sido generadas por la necesidad de una mayor conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales.

Es el caso, por ejemplo, de la tramitada a instancia de una empleada laboral del Departamento de Interior que solicitaba que le fuera reconocida una reducción de jornada en un octavo, en régimen de jornada continuada, con anticipación a la firma de la circular sobre jornadas y horarios para 2008 del personal laboral de los Servicios Auxiliares de la Administración de Seguridad (SAAS).

Al abordar nuestra intervención, no dudamos en hacer notar, tal y como se ha señalado en repetidos pronunciamientos judiciales, que en la aplicación de las reducciones de jornada por cuidado de menores ha de partirse de la base de que tal precepto (artículo 37.5 del Estatuto de los Trabajadores) forma parte del desarrollo del mandato constitucional (artículo 39 de la Constitución) que establece la protección a la familia y a la infancia, finalidad que ha de prevalecer y servir de orientación para la solución de cualquier duda interpretativa, puesto que los deberes de guarda legal están por encima de la organización del trabajo. Presumimos que esta reflexión contribuyó a que los responsables del Departamento de Interior reconsideraran su inicial negativa.

⁸ Resolución del Ararteko, de 30 de octubre de 2008, por la que se recomienda a Osakidetza-Servicio vasco de salud que facilite a la promotora de la queja la información relativa a la gestión de las listas de contratación temporal de la categoría de auxiliar administrativo/a que ha solicitado.

En otro orden de necesidades, cabe destacar también la queja que ha promovido una organización sindical preocupada por la práctica del Departamento de Educación, Universidades e Investigación con respecto a la gestión de los permisos por fallecimiento de familiares en el caso de funcionarios docentes. Según los acuerdos de condiciones de trabajo, los docentes disponen de un permiso de tres días laborales por fallecimiento de un familiar de hasta segundo grado. También se especifica que estos permisos deben cogerse coincidiendo con el hecho causante.

El motivo del malestar radicaba en que en los últimos meses habían aumentado la quejas de profesores cuyos familiares habían fallecido en las últimas horas del día, una vez que el trabajador había realizado con normalidad su jornada docente y que al ir a comunicarlo a la Delegación para solicitar su permiso, se les ha dicho que este día del fallecimiento se consideraba el primero del permiso, con lo que solo les quedaban dos más por disfrutar.

Tras nuestra intervención, la directora de Gestión de Personal ha informado de la intención de reconsiderar dicha práctica.

En 2007, una funcionaria del Instituto Foral de Bienestar Social de Álava (IFBS) sometió a nuestra valoración la negativa de la entidad a concederle los días de vacaciones que, devengados durante el año 2006, no había podido disfrutar debido a una incapacidad temporal declarada por razón de embarazo.

La interesada había fundado su petición en el artículo 59 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, LOI), por el que se reconoce el derecho a disfrutar, fuera del año natural de su devengo, del periodo de vacaciones que haya coincidido con una incapacidad temporal derivada del embarazo, parto o lactancia natural o con el permiso de maternidad o su ampliación por lactancia.

El instituto foral había desestimado la solicitud, sosteniendo, en primer lugar, que la incapacidad temporal había obedecido a una enfermedad común; en segundo lugar, que el artículo 59 LOI contenía una medida destinada a las empleadas de la Administración general del Estado y sus organismos autónomos, por lo que no le era de aplicación a quien se hallaba adscrita a una administración foral; por último, argumentaba que correspondía al ámbito de la negociación colectiva la introducción de esta medida, ya que el acuerdo regulador vigente no la había previsto y, además, fijaba el 1 de febrero del año siguiente al del devengo natural como fecha límite para el disfrute de las vacaciones.

Una vez intentado, sin éxito, que el instituto reconsiderase su decisión, se aprobó la [Resolución de 14 de marzo de 2008](#)⁹, en la que se le recomendaba que autorizara a la empleada

⁹ Resolución del Ararteko, de 14 de marzo de 2008, por la que se recomienda al Instituto Foral de Bienestar Social de Álava que autorice a la empleada promotora de la queja el disfrute del periodo de vacaciones del año 2006 coincidente con la incapacidad temporal derivada del embarazo.

el derecho a usar los días de vacaciones que habían coincidido con la incapacidad temporal derivada del embarazo.

En contra de la postura defendida por el IFBS, hemos remarcado que el nexo causal entre el embarazo y la incapacidad temporal se ha constatado mediante los documentos oficiales de tramitación de la situación y los informes médicos que la trabajadora había aportado. De esta manera, hemos entendido que se debía considerar cumplido el supuesto de hecho definido en la ley para acceder al reconocimiento.

Es cierto que la LOI explicita este derecho con relación a dos colectivos, como son las empleadas de la Administración general del Estado y sus organismos autónomos y las personas cuya relación de servicios se rige por el Estatuto de los Trabajadores.

Sin embargo, esta institución ha defendido el valor de auténtico mandato constitucional del artículo 14 CE, que proclama el principio de igualdad ante la ley y prohíbe toda discriminación por razón de sexo. Es sabido que el propio Tribunal Constitucional viene considerando el embarazo causa de actuaciones discriminatorias, en cuanto elemento o factor diferencial que incide de forma exclusiva sobre las mujeres.

De hecho, la LOI nace amparada en el artículo 14 CE, con el objeto de transponer al ordenamiento jurídico estatal una directiva de las Comunidades Europeas. Su artículo 8 califica de discriminación directa por razón de sexo todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo o la maternidad.

Situaciones administrativas

En este apartado debemos destacar la actuación seguida a instancia de una funcionaria docente interina con una larga trayectoria de servicios de carácter temporal (sustituciones), quien en su momento cuestionó ante esta institución la negativa del Departamento de Educación, Universidades e Investigación a reconocerle la posibilidad de acogerse a una excedencia por cuidado de hijo.

En tales casos, según las previsiones del Acuerdo Regulator de la Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario Docente no Universitario de la CAPV (Decreto 182/2007, de 23 de octubre; BOPV nº 210 de 31 octubre) el Departamento de Educación, Universidades e Investigación establece, en su lugar, la posibilidad de acogerse a una situación especial que denomina "suspensión transitoria en la prestación de servicios".

No obstante, entendemos que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación debe tratar de superar la mera formalidad que supone el modo en que se realizan los nombramientos docentes temporales, en la línea de lo que ya se ha avanzado con respecto a la situación especial de suspensión transitoria (reserva de eventuales vacantes en los procesos de adjudicación de destinos de inicio de curso, consideración de la permanencia en tal situación a efectos de la rebaremación de la Lista de Gestión de Candidatos, etc.),

y, en definitiva, debe posibilitar a los funcionarios interinos que lo soliciten el reconocimiento de la situación de excedencia por cuidado de hijos e hijas, cuando no medie un motivo objetivo y razonado que justifique su denegación ([Resolución de 18 de noviembre de 2008](#)¹⁰).

En el presente año, la institución ha dictado también la [Resolución de 11 de diciembre de 2008](#)¹¹, recomendando al Instituto Foral de Bienestar Social de Álava (IFBS) que reconozca al personal funcionario de carrera que lo solicite la situación de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público aunque la adscripción al nuevo destino carezca de carácter permanente.

La recomendación ha puesto fin al estudio de la queja promovida por un funcionario de carrera del instituto a quien la denegación a su solicitud para pasar a la situación citada le había abocado a renunciar a la oferta de trabajo que había recibido de otra administración pública en la gestión de una lista de contratación temporal.

El IFBS sustentaba su negativa en un doble razonamiento. Por un lado, argumentaba que la naturaleza temporal de una relación de interinidad no se corresponde con la pertenencia a un cuerpo o escala que el ordenamiento requiere para que proceda la declaración de la excedencia. Por otro lado, invocaba la vigencia y aplicabilidad de una modificación del Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración general del Estado, introducida mediante el Real Decreto 255/2006, de 3 de marzo, según la cual el desempeño de puestos con carácter de funcionario interino o de personal laboral temporal no habilita para pasar a la situación administrativa de excedencia por prestar servicios en el sector público.

Nuestra resolución rebate esta argumentación, comenzando por negar el pretendido carácter de normativa básica que la administración atribuía a la modificación del reglamento estatal. En este sentido, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público incorpora unas previsiones básicas en materia de situaciones administrativas y, desde la fecha de su entrada en vigor, deroga el precepto de la Ley 30/1982, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública en el que se contemplaba la modalidad de excedencia de que tratamos.

En esta situación, en tanto no se dicte la nueva ley de la función pública vasca, la regulación de esta materia conservará su vigencia mientras no se oponga o contradiga la normativa introducida por el Estatuto.

¹⁰ Resolución del Ararteko, de 18 de noviembre de 2008, por la que se concluye la actuación relativa a la denegación de la excedencia por cuidado de hijos e hijas a funcionarias docentes interinas.

¹¹ Resolución del Ararteko, de 11 de diciembre de 2008, por la que se recomienda al Instituto Foral de Bienestar Social de Álava que reconozca al personal funcionario de carrera que lo solicite la situación de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público aunque la adscripción al nuevo destino carezca de carácter permanente.

Ello nos conduce a la aplicación al caso tanto de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, como del Decreto 339/2001, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones administrativas del personal funcionario de las administraciones públicas vascas. Ninguna de estas dos normas condiciona la concesión de la excedencia a la estabilidad o permanencia de la relación de servicios que vincule al funcionario de carrera a su nuevo puesto. Los términos legales permiten el reconocimiento de esta modalidad de excedencia para prestaciones funcionariales o laborales desprovistas del rasgo de fijeza.

Además, a nuestro modo de ver, los conceptos de cuerpo y escala no son predicables en exclusividad del funcionariado de carrera, dado que la relación de interinidad vincula a la persona empleada al servicio de la administración que cubre una plaza de la organización, desempeñando las funciones inherentes al puesto que ocupa e integrándose en su estructura de personal en las mismas condiciones que el personal funcionario de carrera, con la salvedad de aquellas que vengan impuestas por la naturaleza transitoria del nombramiento.

Jubilaciones

En el año 2008 también se han recibido quejas en relación con el reconocimiento de dedicación en ikastolas clandestinas.

En esta ocasión, sin embargo, se trataba de interesadas que, tras haberse dedicado a actividades no docentes, cuestionaban que no se les hiciera extensivo el reconocimiento de estos periodos a efectos de cotizaciones de Seguridad Social.

En su momento, ya tuvimos acceso al acuerdo adoptado por el Gobierno Vasco, en una sesión celebrada en enero pasado, en la que se analizó el verdadero objeto del Real Decreto 788/2007, de 15 de junio, dimanante de la Ley presupuestaria 42/2006, de 28 de diciembre (disposición adicional quincuagésimo quinta); estas disposiciones constituyen, en definitiva, los antecedentes de la regulación aprobada en el ámbito de la CAPV para la certificación acreditativa del ejercicio de la actividad docente en euskera (Decreto 172/2007, de 9 de octubre).

Al analizar las quejas presentadas, hemos observado que los fundamentos jurídicos en los se apoya la desestimación reproducen la misma línea argumental que la utilizada entonces por el Consejo de Gobierno. Únicamente se añaden unas reflexiones obligadas con respecto al alcance del principio de igualdad, habida cuenta de su alegato relativo a un posible trato discriminatorio, así como a los condicionantes de orden competencial que se han de tener presentes al canalizar su pretensión de hacer extensivo este reconocimiento a la actividad no docente desarrollada en las ikastolas entonces clandestinas.

Por ello, al igual que concluimos entonces, hemos entendido que este acuerdo se basa en unos fundamentos jurídicos difíciles de rebatir. En este sentido, la profusa explicación de

los antecedentes legislativos en los que se deben enmarcar las solicitudes de certificación acreditativa de los periodos de ejercicio de actividad docente en euskera, a efectos de su reconocimiento como cotizados a la Seguridad Social, deja pocas dudas con respecto a la finalidad para la que se promovió la iniciativa legislativa que se plasmó por primera vez en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007: compensar a las andereños que impartieron clandestinamente docencia en euskera.

Con un carácter más puntual cabe destacar también la queja que planteó un funcionario interino al servicio de Instituto Foral de Bienestar Social de Álava (IFBS) que interesaba el reconocimiento de una prima por jubilación voluntaria.

Es cierto que en determinadas ocasiones relacionadas con interinidades de larga duración, se ha admitido en sede constitucional que no existe justificación para dispensar un trato diferenciado a los funcionarios interinos frente al otorgado a los funcionarios de carrera, lo que de partida explica el enfoque dado a la queja. No obstante, el propio Tribunal Constitucional ha señalado que, al amparo del principio de igualdad, no es lícito asimilar situaciones que en origen no han sido asimiladas por las normas jurídicas que las crean, circunstancia conforme a la cual emitimos nuestro pronunciamiento, puesto que el artículo 58.1 del segundo Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal al servicio el Organismo Autónomo Instituto Foral de Bienestar Social únicamente establece la posibilidad de primas por jubilación voluntaria para el personal funcionario al servicio del Instituto.

Retribuciones

En este apartado debemos destacar las quejas presentadas en torno al proceso que se sigue para la evaluación y asignación de complementos adicionales del personal docente e investigador de la UPV/EHU, a resultas de la convocatoria anunciada mediante el Acuerdo del Pleno del Consejo Social de 26 de enero de 2007 (BOPV de 19 de febrero).

Como resultado de las gestiones realizadas en su momento ante Unigual–Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario Vasco, esta institución pudo comunicar a los interesados que esta agencia parecía estar decididamente comprometida a procurar a que este proceso, entonces todavía en trámite, se ajustase plenamente a las garantías formales que resultan decisivas para asegurar la correcta actuación de los comités responsables de la evaluación y que, al mismo tiempo, contribuyen a una tutela efectiva de los afectados.

De este modo, mientras seguía abierta la vía de justicia administrativa, esta institución concluyó que era el momento de que la agencia facilitase a los interesados todas las posibilidades o garantías que les asistían, extremando especialmente las exigencias de motivación.

Por otra parte, la misma organización sindical a la que hemos aludido en materia de permisos ha mostrado también su preocupación por una práctica del Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Esta vez, la práctica cuestionada se refería a la devolución de

cantidades indebidas por parte de funcionarios interinos debido a errores en la estimación de retribuciones. El motivo de queja tenía relación con la forma en que se gestiona esta devolución (a veces sin previo aviso al interesado, reteniendo todas las retribuciones correspondientes al mes o meses que sea necesario hasta saldar la totalidad de la deuda; en varios casos, la primera vez que el afectado ha tenido conocimiento del problema ha sido al dejar de percibir sus retribuciones el primer mes en que se realiza el ajuste etc.).

Nuevamente, tras nuestra intervención, la directora de Gestión de Personal ha informado de la intención de reconsiderar dicha práctica.

Normalización lingüística

Consideramos que puede ser de interés la queja promovida por una interesada que ocupa un cargo político y que entiende que debe facilitársele el acceso a la pruebas de acreditación de perfiles lingüísticos, para poder acreditar su competencia de perfil 4.

En un primer momento, planteamos nuestra intervención ante los responsables del IVAP, con el fin de profundizar en las razones que, en opinión de éstos, deben llevar a descartar esta posibilidad. Según el director del IVAP:

- el marco de posibles actuaciones del IVAP ha de quedar necesariamente referido, entre otros referentes, a la normalización del euskera en la Administración pública.
- vista la regulación del proceso de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas de la CAPV, el ámbito subjetivo de aplicación de las pruebas ordinarias de acreditación de perfiles lingüísticos no puede ser otro que "*el personal al servicio de las administraciones públicas*".
- este *personal al servicio de las administraciones públicas* está integrado, a tenor de lo que establece la Ley de Función Pública Vasca, por: funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal eventual y personal laboral.

De acuerdo con estas conclusiones, el director del IVAP afirmó que: "*...la no inclusión de los cargos electos en el ámbito subjetivo de las normas que rigen las convocatorias abiertas de acreditación de perfiles lingüísticos que convoca el IVAP no es un mero óbice formal para admitir a estas personas a las convocatorias que se arbitran, sino que tiene su encaje material en la inexistencia, en el ordenamiento jurídico de aplicación general, de obligación personal alguna de los cargos electos con respecto a la normalización lingüística del uso del euskera*".

Esta primera reacción de los responsables del IVAP nos hizo considerar la necesidad de ampliar los términos de nuestra intervención, para tratar de conocer si en otras instancias administrativas se había planteado la posibilidad de regular una convocatoria libre y abierta a todos los ciudadanos interesados en acreditar un nivel C2 de conocimiento del euskera.

Nos dirigimos por ello al Departamento de Educación, Universidades e Investigación haciendo notar que, quizá, la certificación del nivel C2 por parte de las escuelas oficiales de idiomas que sean autorizadas al efecto, mediante la realización de pruebas en régimen libre, puede ser la vía que mejor se ajuste a la legítima pretensión de hacerse con un título o certificado que acredite el nivel C2 de usuario competente de euskera, cuando los eventuales interesados sean ajenos a los procesos de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas vascas y cuando, al mismo tiempo, no deseen incorporarse a programas de enseñanza de euskera de adultos (decimos esto último porque la formalización de la correspondiente matrícula en un euskaltegi constituye un antecedente obligado para la obtención del certificado de cuarto nivel emitido por el Departamento de Cultura).

Conforme a la información recabada en esta segunda intervención, todo hace confiar en una próxima regulación del currículo y de la certificación del nivel C2 de escuelas oficiales de idiomas, que se incluya, a su vez, en la lista de títulos y certificados de nivel C2 convalidados entre sí. Pero hasta entonces, salvada la posibilidad que supone el certificado de cuarto nivel emitido por el Departamento de Cultura, desde una perspectiva estrictamente jurídica, nada cabe oponer a la postura expresada por el IVAP, que hace coincidir el ámbito subjetivo de aplicación de las pruebas ordinarias de acreditación de perfiles lingüísticos con las distintas categorías que integran el personal al servicio de las administraciones públicas.

Por otra parte, en este apartado debemos dejar constancia de la solicitud de mediación que ha vuelto a plantear a esta institución el colectivo de docentes interinos sin perfil lingüístico.

Comprendemos que el asistir a un nuevo procedimiento selectivo de ingreso en la función pública docente como el desarrollado recientemente, en el que se ha tratado de favorecer el acceso de los aspirantes que con anterioridad hubiesen desempeñado tareas docentes como funcionarios interinos, les haya llevado a interesar nuevamente la intervención de esta institución, poniendo de manifiesto, una vez más, los graves inconvenientes que rodean a su actual situación profesional.

De hecho, nos hemos reiterado en los mismos términos que se recogían en el escrito de conclusiones que emitimos como motivo de sus anteriores quejas, planteadas con ocasión de la revisión del llamado "*compromiso de estabilidad*", pero hemos pospuesto cualquier eventual intervención hasta que se adopten nuevas decisiones educativas que puedan afectar a la continuidad de su trayectoria profesional.

Otros derechos

Un interesado que demandaba la regularización de la relación de prestación de servicios que le había unido al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco solicitó, igualmente, la mediación de esta institución.

En esta ocasión no pudimos abordar de igual manera todas sus pretensiones. Así, aun asumiendo los hechos probados que se referían en una sentencia de un juzgado de lo social, esta institución hubo de remitirse a lo que en definitiva resultase del proceso judicial que el interesado había iniciado y que, entonces, estaba en fase de recurso de suplicación, dado lo preceptuado en el artículo 13.1 de nuestra Ley, que expresamente señala que el Ararteko no entrará al examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente una resolución judicial.

De cualquier modo, hicimos notar al interesado que los derechos que pudieran surgir, en un futuro inmediato, de un probable reconocimiento de su situación por parte de la jurisdicción social, alcanzarían o desplegarían su eficacia en el ámbito de ejecución de la sentencia que dictase el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, siguiendo la ya consolidada línea jurisprudencial que integra la normativa laboral con las exigencias constitucionales que, en todo caso, deben regir el acceso a los empleos públicos.

Según esta línea, el carácter indefinido del contrato implica, desde una perspectiva temporal, que éste no está sometido directa o indirectamente a un término, pero que no supone que el trabajador consolide, sin superar los procedimientos de selección, una condición de fijeza de plantilla que no sería compatible con las normas legales sobre selección de personal fijo en las administraciones públicas, como en efecto ha ocurrido en el caso del interesado en ejecución de la sentencia dictada en suplicación por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

No obstante, salvadas estas matizaciones, desde esta institución no tenemos inconveniente –es más, nos sentimos obligados– a sumarnos al reproche que merece la utilización fraudulenta de la contratación administrativa para encubrir relaciones de servicio de absoluta dependencia y ajenidad, así como a poner de manifiesto los serios perjuicios que se pueden llegar a derivar de tales prácticas.

Precisamente, con un antecedente muy similar, en el que la intervención de los tribunales de justicia motivó el reconocimiento laboral de una relación contractual hasta la cobertura reglamentaria de la vacante, hemos conocido de un incidente posterior en el que la Administración general de la CAPV reclamaba al interesado la devolución de retribuciones indebidamente percibidas, en concepto de cuotas del trabajador a la Seguridad Social, por un importe de 6.714,01 euros.

Con el fin de concretar debidamente nuestras posibilidades de intervención, mantuvimos un contacto con la inspectora de Trabajo y Seguridad Social, que en diciembre de 2007 formuló el requerimiento para que la Administración diera el alta como trabajador del régimen general de la seguridad social del trabajo al interesado promotor de la queja y procediese al abono de las cuotas correspondientes.

Esta inspectora nos corroboró nuestra impresión relativa a que el cumplimiento del requerimiento formulado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el ingreso de cuotas de ningún modo puede llevar a una exigencia como la que acaba de plantear la

Administración a este interesado, debiendo asumir por el contrario, a su exclusivo cargo, la totalidad de las cuotas pendientes.

Así las cosas y sin ánimo de interferir en la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, nos ha parecido obligado indicar a la Administración que adopte las medidas que permitan dejar sin efecto esa resolución, a lo que finalmente ha accedido.

Acoso moral o mobbing

La queja reiterada de una empleada municipal al servicio del Ayuntamiento de Derio que, según refería, se enfrentaba a una situación que no dudaba en calificar como de acoso moral, nos llevó en su momento a sugerir a ésta que acudiese a OSALAN. Este organismo, tras su intervención, planteó, entre otras recomendaciones, que se procurara un cambio de puesto de trabajo dentro del Ayuntamiento, de acuerdo con la trabajadora.

Estos son los antecedentes que explican la aprobación de un decreto de Alcaldía que re-suelve adscribir a la interesada al Departamento de Gobernación y Régimen Interior (Policía Municipal), decisión que finalmente es motivo de una nueva queja.

La Alcaldía, para justificar la procedencia de esta adscripción, además de la recomendación formulada como tal por Osalan con el objetivo de proteger la salud de esta empleada, traía a colación una serie de razones organizativas, al tiempo que citaba, como eventual amparo normativo, el artículo 18.1 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca (LFPV, en adelante) y el artículo 81.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

El estudio de estas previsiones normativas hizo que esta institución reparase en que con este decreto de Alcaldía únicamente se había tomado una decisión de adscripción con respecto a la interesada, pero sin que dicha decisión hubiera supuesto, a su vez, la readscripción del puesto del que es titular, en la medida en que se mantiene la necesidad de un puesto de administrativo adscrito al área de intervención del Departamento de Hacienda Municipal.

Consecuentemente, dado que no se trata de un traslado motivado por una readscripción de puestos en el modo previsto en el artículo 39 del Decreto 190/2004, que aprueba el Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo del Personal Funcionario de las Administraciones Públicas Vascas, planteamos la necesidad de valorar la viabilidad de otras alternativas de movilidad, al margen del cauce de redistribución de efectivos del que también se ocupa el artículo 37 de este mismo decreto, cauce éste en el que pudiera pensarse de manera inmediata, al no requerir de la readscripción simultánea del puesto de trabajo.

A este respecto, el artículo 78 del Estatuto Básico del Empleado Público, dedicado a los principios y procedimientos de provisión de puestos de trabajo, en su apartado 3, señala la posibilidad de que las leyes de función pública que se dicten en su desarrollo puedan

establecer otros procedimientos de provisión, distintos de los generales de concurso y libre designación con convocatoria pública, en supuestos tales como los de movilidad por motivos de salud o rehabilitación.

De hecho, median ya antecedentes con virtualidad supletoria, como es el caso del artículo 20. 1 h) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que establece que se podrá adscribir a los funcionarios a puestos de trabajo en distinta unidad o localidad, previa solicitud basada en motivos de salud o rehabilitación del funcionario, cónyuge o hijos a su cargo, con un informe previo del servicio médico oficial y condicionado a que existan puestos vacantes con asignación presupuestaria.

En nuestra opinión, es obligado reparar en la nota de voluntariedad que acompaña a esta posibilidad de movilidad, en la medida en que requiere la previa solicitud del funcionario interesado en el traslado. Conviene reparar también en que este procedimiento se compecede mejor con lo recomendado por OSALAN en el sentido de *“buscar, de acuerdo con la trabajadora, un cambio de puestos de trabajo dentro del propio Ayuntamiento”*.

Sin embargo, pese a nuestros reiterados intentos, la Alcaldía de Derio ha desatendido las reflexiones planteadas, lo que nos ha llevado a considerar agotadas todas las posibilidades de mediación.

El pasado año 2007 ya nos hicimos eco del expediente tramitado a instancia de un empleado de la Fundación Bilbao Arte a resultas de los pronunciamientos que habían reconocido una situación de acoso moral.

Señalábamos entonces que continuábamos pendientes de conocer la consideración razonada por parte del Patronato, en tanto que responsable de la vigilancia y control de la Fundación, habida cuenta del importante calado de estas situaciones que comprometen y vulneran la integridad moral, física y psíquica de las personas empleadas.

Finalmente, ha tenido entrada en esta institución un escrito del alcalde de Bilbao, al que acompaña un informe de la concejala delegada del Área de Cultura y Educación, en el que se limita a señalar que: *“..En dicha reunión todos los miembros del Patronato, por unanimidad, estimaron que la sentencia que da origen a la solicitud de información del Ararteko se considera cumplida y no procede repetir ni exigir a las personas declaradas responsables en la sentencia la indemnización ya satisfecha de forma directa por la Fundación, dando por cerrado este asunto.”*

Lo cierto es que, formalmente, el Patronato de la Fundación Bilbao Arte ha atendido la sugerencia formulada por esta institución y ha considerado el posible alcance de los pronunciamientos judiciales que reconocieron su situación de acoso laboral, si bien entendemos –y así se lo hemos saber al interesado– que pueda echar de menos una valoración más matizada por parte de este patronato, en la línea planteada en nuestra sugerencia.

Por otra parte, este año 2008, hemos podido concluir la intervención iniciada a instancia de un grupo de agentes destinados en la Unidad de Policía Científica (UPC).

En el curso de este expediente, el Departamento de Interior nos ha dado cuenta de las iniciativas que han sido adoptadas para la prevención e intervención en posibles supuestos de acoso laboral. Asimismo, ha efectuado una mención especial de la medida de protección que se ha adoptado con respecto a una agente destinada en esa unidad, en cumplimiento de una de las medidas recomendadas por la Inspección de Trabajo.

Naturalmente, debemos expresar nuestra satisfacción por el avance que, sin duda, suponen estas iniciativas para el afianzamiento de un mayor compromiso en la detección de riesgos psicosociales y en la investigación de posibles denuncias de acoso laboral.

Afortunadamente, estas iniciativas establecen, en lo tocante a estas denuncias de acoso laboral, un cauce claro de actuación, con una primera fase de mediación que, de no ofrecer los resultados esperados, da paso a la intervención de la Dirección de Inspección General, que, a su vez, de confirmar el fundamento de la denuncia, puede proponer el inicio de las correspondientes actuaciones disciplinarias, todo ello con la diligencia y brevedad precisas para evitar dilaciones innecesarias en detrimento de la salud de los funcionarios.

Asimismo, la información facilitada pone de manifiesto la intención del Departamento de proseguir con sus esfuerzos para lograr una mayor divulgación de estos nuevos cauces, así como la debida formación de los mandos policiales responsables de su tramitación.

Queremos confiar en que estas nuevas medidas sean todo lo eficaces que se pretende, y contribuyan a evitar que en un futuro se repitan quejas como las planteadas.

Pero, además de estas iniciativas, creemos que casos como éste que ha tenido lugar en la UPC deben ser motivo de una reflexión crítica, para tratar de evitar que en la práctica del Departamento se reproduzcan actitudes y conductas que no se corresponden con las que deben presidir una labor de prevención y protección con las garantías suficientes.

I.6

HACIENDA

ararteko

6. HACIENDA

Introducción

En el año 2008 hemos registrado 106 quejas relacionadas con el área de hacienda, que representan un 8,36% de la totalidad de las presentadas en la institución.

Tomando en consideración las materias o subáreas sobre las que han versado estas reclamaciones, presentamos la siguiente distribución:

- Impuestos locales	56
- Impuestos forales	18
- Precios públicos	13
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	10
- Tasas	5
- Derechos y libertades	3
- Otros aspectos	1

Impuestos forales

- *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)*

Las nuevas normas forales reguladoras de este impuesto (NF 3/2007 en Álava, NF 6/2006 en Gipuzkoa y NF 10/2006 en Bizkaia) contienen numerosas novedades respecto a la legislación anterior.

Aunque las tres normas entraron en vigor en enero de 2007, ha sido a partir de marzo-abril de 2008, esto es, desde el comienzo del plazo de liquidación del impuesto, cuando la ciudadanía ha tenido la ocasión de apreciar sus efectos reales. En este sentido, nos atrevemos a decir que la primera campaña del nuevo impuesto ha sido relativamente pacífica en cuanto al número de quejas registradas. En este informe hacemos mención específica a dos de ellas, que tienen relación directa con los derechos fundamentales de igualdad e intimidad.

La primera deriva del tratamiento que el nuevo impuesto ha dado a las **pensiones por incapacidad permanente total**, tanto en Gipuzkoa como en Bizkaia, pues el ámbito de aplicación de la exención de esta prestación ha quedado restringido en ambos territorios a los supuestos de incapacidad permanente total cualificada para mayores de 55 años.

Así, mientras en la legislación anterior estaban exentas todas las pensiones de incapacidad permanente total, siempre y cuando éstas fueran la única fuente de ingresos de trabajo o de actividad de su perceptor, en la actualidad solamente están exentas de tributación en el IRPF las prestaciones reconocidas por las Seguridad Social como consecuencia de

incapacidad permanente total cualificada para mayores de 55 años, las de invalidez absoluta y las de gran invalidez.

En cuanto al régimen de clases pasivas, están exentas en los referidos territorios las pensiones por inutilidad o incapacidad permanente cuando la lesión o enfermedad que hubiera sido la causa de aquellas inhabilitara por completo al perceptor de la pensión para toda profesión u oficio.

Como ya apuntábamos en nuestro informe del año anterior, en nuestra opinión esta reforma provoca situaciones de desigualdad injustificada, porque la línea divisoria que se ha trazado entre tributación y exención de la misma prestación ya no viene determinada por ninguna diferencia en cuanto a la discapacidad del perceptor ni a su capacidad económica, sino que se vincula a otros factores ajenos a estas dos circunstancias, concretamente a la edad y a la inclusión en un determinado régimen de seguridad social.

Son dos los colectivos afectados:

- Los pensionistas integrados en el régimen general de la seguridad social, menores de 55 años y sin otros ingresos de trabajo o de actividad aparte de su pensión.
- Los pensionistas integrados en los regímenes especiales agrario, del mar y de autónomos cuya pensión les fue reconocida en una fecha anterior al 1 de enero de 2003.

El legislador fiscal se ha servido directa y exclusivamente del sistema establecido por la legislación social para configurar el nuevo tratamiento tributario de estas pensiones. Este nuevo diseño proporciona una enorme simplificación en la gestión del impuesto, ya que no se requiere ninguna tarea de individualización en el momento de liquidar el impuesto, como ocurría antes de la reforma, sino que el tratamiento tributario de la pensión viene determinado por un dato externo, que es la denominación que le haya dado la normativa de la Seguridad Social, y no por la verdadera capacidad económica de su perceptor.

Además, absorto en ese afán de simplificación, el legislador tributario no ha tenido en cuenta la existencia de diferentes regímenes de seguridad social, ni que cada uno de ellos ha tenido su particular proceso de implantación, sino que ha tomado como única referencia el régimen general de la Seguridad Social, el más evolucionado, y ha ignorado que la situación de los regímenes especiales agrario, del mar y autónomos no ha sido, ni es, la misma que la del régimen general. Concretamente, la implantación de la mejora en la pensión de incapacidad permanente para mayores de 55 años no existió en los regímenes especiales citados hasta el año 2003 y su aplicación quedó restringida a las situaciones de incapacidad que se declararan a partir del 1 de enero de ese año. A día de hoy, esto significa que una persona que tenga la condición de pensionista por incapacidad permanente total desde una fecha anterior al 1 de enero de 2003 tiene acceso a la pensión incrementada tras cumplir la edad de 55 años, únicamente si procede del régimen general de la seguridad social, pero no tiene ninguna posibilidad de obtenerla si pertenece al régimen especial agrario, al del mar, o al de autónomos.

El principio de igualdad “ante o en la ley” impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable, o que resulte desproporcionada. Lo que prohíbe el principio de igualdad es, en suma, la desigualdad que resulte artificiosa o injustificada por no venir fundada en criterios o juicios de valor generalmente aceptados, además de que, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, las consecuencias jurídicas que se derivan de tal distinción deban ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos.

Asimismo, es preciso recordar el mandato contenido en el artículo 31. 1 de la Constitución, que prohíbe gravar de manera diferente idénticas manifestaciones de riqueza, salvo que exista una justificación razonable.

Pues bien, entendemos que esta reforma no atiende a la capacidad económica del contribuyente, representada por la obtención de renta, sino a una capacidad económica teórica que el legislador atribuye al pensionista por incapacidad permanente total menor de 55 años por el mero hecho de que su pensión sea compatible con la percepción de otros ingresos, con independencia de que dichos ingresos existan o no en la realidad.

Es obvio que una persona tiene más capacidad económica si percibe una pensión de incapacidad permanente total cualificada, esto es, incrementada en un 20%, que si fuera perceptor de la pensión no cualificada, siempre y cuando las restantes circunstancias personales y económicas no varíen. Sin embargo, la normativa que analizamos concede la exención, precisamente, a quien tiene más recursos económicos, es decir, más capacidad económica y, por el contrario, niega este beneficio a quien dispone de menos recursos.

Con base en estos principios, esta institución dirigió a la Hacienda foral de Gipuzkoa la [Resolución de 14 de abril de 2008](#)¹².

Como respuesta a esta recomendación, la citada Administración tributaria nos ha comunicado que ha optado por plantear este asunto al Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi (OCTE) con el fin de procurar la armonización de esta materia en los tres territorios forales, pero no ha anticipado ninguna observación ni opinión en relación con el contenido de la aludida recomendación.

En cuanto a la Hacienda foral de Bizkaia, tenemos que decir que la situación es similar a la de Gipuzkoa: hasta la fecha no ha rebatido ni apoyado nuestras consideraciones en relación con este asunto, sino que lo ha trasladado al OCTE.

¹² Resolución del Ararteko, de 14 de abril, por la que se recomienda al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa que promueva la modificación de la tributación de las prestaciones por incapacidad permanente total en el IRPF.

Lamentamos la falta de agilidad y, en definitiva, la escasa sensibilidad que están mostrando las administraciones afectadas en la búsqueda de una solución adecuada a este problema, que afecta ya a dos períodos impositivos. No obstante, confiamos en que finalmente se resuelvan de forma satisfactoria las deficiencias que hemos advertido y que los efectos adversos de esta demora se neutralicen mediante una aplicación retroactiva a favor de las personas perjudicadas.

Otra cuestión problemática que ha traído consigo la reforma del impuesto, y que se ha planteado ante el Ararteko por su vinculación con el **derecho a la intimidad personal**, ha sido el mecanismo que se ha diseñado para hacer operativa la deducción correspondiente a la **cuota sindical** (la problemática es idéntica para las cuotas de afiliación a **partidos políticos**).

La nueva regulación del IRPF ha incorporado en el capítulo de deducciones de la cuota la posibilidad de aplicar una deducción del 30% de las cuotas satisfechas a los sindicatos de trabajadores, así como de las cuotas de afiliación y aportaciones a partidos políticos distintas de las que tienen la consideración de gasto deducible de los rendimientos del trabajo.

Lógicamente, la inclusión de esta deducción en el impuesto no es el objeto de la reclamación, sino que ésta deriva de la peculiar fórmula de aplicación que se ha establecido, pues, tal como prescribe el artículo 95. 2 de la Norma Foral, únicamente pueden practicar la citada deducción los contribuyentes incluidos en un determinado modelo informativo, que previamente habrían presentado ante Hacienda los sindicatos y partidos políticos; es decir, se impide expresamente al contribuyente acreditar por sus propios medios su derecho a aplicar la deducción.

Así, tanto a los sindicatos de trabajadores como a los partidos políticos se les ha impuesto la obligación de presentar el citado modelo informativo 182, en relación con los afiliados que hayan consentido su inclusión en esta declaración informativa. En este impreso, los sindicatos de trabajadores y los partidos políticos deben consignar la relación individualizada de los afiliados que hayan consentido, así como la cuota anual que hayan satisfecho.

Un somero análisis de esta regulación pone de manifiesto que la finalidad que persigue es que la aplicación de esta nueva deducción no menoscabe la efectividad de las llamadas propuestas o borradores de declaración del IRPF, que Hacienda envía a un cada vez más nutrido número de contribuyentes. Se pretende que la Administración siga teniendo la información necesaria para poder elaborar las propuestas de declaración con el mayor acierto posible y sin la intervención del contribuyente, ya que de ese modo evita tener que afrontar un proceso masivo de modificaciones posteriores.

Las tres administraciones tributarias han defendido la legalidad de esta fórmula, alegando que la exigencia del consentimiento expreso por parte del afiliado para ser incluido en el correspondiente modelo informativo salva con éxito las exigencias previstas en la LOPD en relación con el dato de afiliación, pero ninguna ha analizado en profundidad las verdaderas características de tal consentimiento.

En este aspecto, resultan de gran interés las declaraciones que la Agencia Vasca de Protección de Datos ha efectuado en las resoluciones que ha dictado sobre este asunto:

“Y es que, a juicio de esta Agencia, dicho sea con todas las cautelas expresadas al inicio del presente Fundamento, es posible sostener razonablemente que si la única posibilidad de que una persona afiliada pueda aplicarse la deducción prevista en el artículo 95 de la Norma Foral pasa por la necesidad de que la misma dé consentimiento al sindicato para que éste pueda incluirle en la declaración informativa que debe trasladar a la administración tributaria (independientemente, se insiste de las consecuencias jurídicas que de ello puedan derivarse desde otros sectores del ordenamiento) el consentimiento que dicha persona afiliada prestara difícilmente podría ser calificado de “libre,” tal como, entre otros requisitos, exige la normativa sobre protección de datos de carácter personal. Podría todavía argumentarse que el consentimiento prestado sería también “libre” en cuanto entra dentro de la esfera de decisión de la persona afiliada prestarlo o no, pero no sería correcto, a nuestro juicio, defender dicha posición dado que la decisión estaría profundamente condicionada por la imposibilidad, en caso de no prestar el consentimiento, de practicar la deducción que le correspondería.”

Por el contrario, la Agencia Vasca de Protección de Datos estima que no perjudicaría el derecho fundamental de los sindicatos el hecho de que éstos deban acreditar su condición de tales ante la propia Hacienda para obtener la deducción correspondiente. Para ello, la Agencia invoca la jurisprudencia constitucional, que sostiene que *“el derecho a la intimidad no es absoluto, como no lo es ninguno de los derechos fundamentales, pudiendo ceder ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que aquel haya de experimentar se revele como necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho”*.

La Agencia concluye señalando que *“...así como la necesidad de declarar la afiliación sindical ante la propia hacienda para practicar una deducción prevista por tal circunstancia, es admisible en cuanto aparece como una medida adecuada y proporcional, no puede predicarse lo mismo respecto a la obligatoria inclusión en un modelo informativo elaborado por los sindicatos, porque, siempre a juicio de esta Agencia, tal medida no cumple el canon de proporcionalidad que es exigible a cualquier medida limitativa de un derecho fundamental (...). Con evidencia, el modelo informativo tantas veces citado ni es necesario ni es imprescindible para la consecución de la finalidad perseguida, en cuanto la misma finalidad es posible si se permite que el sindicato declare su afiliación sindical ante la propia Hacienda (que sería la única medida proporcional) dejando optar, pero no “obligando,” a tal sindicato a manifestar su afiliación ante el propio sindicato como sustitutiva de la manifestación ante la propia Hacienda, en cuyo caso dicha manifestación de consentimiento sí podría calificarse de libre.”*

En nuestra opinión, esta solución es la única que puede considerarse válida, no sólo por ser acorde con la protección especial que merece el derecho a la intimidad, sino también porque así conservaría intacta su vigencia la regla general sobre los medios de prueba en el orden tributario.

Un tipo de reclamación que se repite con cierta frecuencia en los últimos años es el relativo a los **intereses de demora** que la Administración tributaria exige con ocasión de la modificación de liquidaciones que se han realizado en la propia Hacienda Foral a través de sus servicios de confección de declaraciones, o bien, que han sido presentadas utilizando la información fiscal que Hacienda ha facilitado personalmente al contribuyente.

La mayoría de las personas que utilizan los servicios de confección de declaraciones lo hacen porque desconocen en mayor o menor grado la normativa tributaria, así como los mecanismos de liquidación del impuesto y, por ello, se ponen en manos de personal su-puestamente experto, lo cual implica una presunción de credibilidad hacia la liquidación que se les ofrece. En estas circunstancias, la conformidad que presta, en general, el contribuyente al plasmar su firma en la declaración-liquidación es, sobre todo, un gesto de fe y de confianza en el buen hacer de la Administración.

Sin embargo, como la utilización de este servicio no altera la posición del contribuyente como declarante, esto es, no comporta un traslado de responsabilidad del contribuyente al órgano que, en realidad, declara y liquida, las consecuencias de los eventuales errores y/o irregularidades que puedan acompañar a este proceso corren a cargo del contribuyente como si éste hubiera actuado por su cuenta.

En estos casos, los afectados por modificaciones posteriores en su contra no suelen cuestionar casi nunca la necesidad de regularizar la situación, pero se revelan enérgicamente contra la aplicación de los intereses de demora, ya que se consideran víctimas de una penalización injusta, sobre todo cuando se trata de errores de calificación de ingresos o de gastos en la liquidación. En estos casos, algunos reclamantes estiman que no debieran soportar ningún interés; otros sostienen que éste no debería ser superior al legal del dinero.

Somos conscientes de que pretensiones como ésta podrían en principio parecer inviables y superadas por el actual marco tributario, donde el devengo de intereses de demora se formula prácticamente como un principio general y es considerado como un logro en cuanto al equilibrio entre partes.

Aún así, estimamos necesario insistir en ello, ya que cada vez que intentamos dar una explicación razonada a los reclamantes sobre estas cuestiones, tomamos conciencia de que muchas de las actuaciones que la Administración tributaria realiza como normales y habituales en la actualidad son, sin embargo, completamente nuevas y desconocidas por la legislación aplicable en materia de procedimiento. Es decir, con el paso del tiempo, se han ido modernizando las actuaciones, adaptándose a las atractivas posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, pero no se han revisado los procedimientos administrativos sobre los que esas actuaciones se asientan¹³.

¹³ Ver Informe al Parlamento Vasco 2003. Capítulo VI. Recomendaciones de carácter general: Las modernas fórmulas de gestión tributaria y el necesario reconocimiento normativo de sus particularidades.

Por esta razón, se producen desajustes como el del caso que comentamos, donde la Administración participa como sujeto activo en la confección de la declaración y, sin embargo, a efectos legales, es como si no hubiera hecho nada. Ante la ausencia de una cobertura legal adecuada, se ha creado esta ficción, que aunque en principio, puede parecer que juega a favor del contribuyente, no siempre es así, al menos en relación con la responsabilidad de quienes intervienen, como hemos podido observar en el caso expuesto.

Tramitamos un expediente de queja que ha planteado una persona a la que la Hacienda Foral de Bizkaia le ha negado la posibilidad de presentar **declaración conjunta** con un menor en situación de **acogimiento judicial preadoptivo**.

Como fruto de un primer contacto por nuestra parte con la citada Administración, y aunque al cierre de este informe permanecemos a la espera de que se dicte resolución al recurso de reposición interpuesto por el interesado, hemos podido saber que la Oficina Gestora del impuesto fundamenta su actuación en las diferencias terminológicas que ofrece el artículo 100 de la Norma Foral (que describe las modalidades de unidad familiar que pueden optar por la tributación conjunta en el IRPF) frente al artículo 83 (en el que se regula la deducción por descendientes y se establece la asimilación entre éstos y las personas vinculadas al contribuyente por razón de tutela o acogimiento formalizado ante la Entidad Pública con competencia en materia de protección de menores).

Aún reconociendo que el artículo 100 emplea el término “hijos” y que, además, no contiene de forma expresa la asimilación que, por el contrario, sí consta en el artículo 83 respecto de las situaciones de tutela y de acogimiento, estimamos que no sería correcto efectuar una interpretación aislada y exclusivamente literal de cada uno de estos artículos, como parece que defiende la Oficina Gestora, ya que ello provocaría resultados incoherentes, alejados de la propia finalidad de la norma tributaria e, incluso, inconstitucionales, teniendo en cuenta que la equiparación entre la filiación natural y la adoptiva se halla contemplada en la propia Constitución (Art. 39. 2).

También en relación con la tributación conjunta y la unidad familiar, haremos referencia a una reclamación de una madre separada que ponía de manifiesto su disconformidad con el tratamiento que proporciona el IRPF a las madres separadas o divorciadas cuando los hijos o hijas a quienes custodian tienen más de 18 años, pues considera que esta normativa favorece a los padres.

Como solución, la reclamante propone que la ley permita al cónyuge a quien se le atribuyó la custodia de los descendientes seguir utilizando la modalidad conjunta del IRPF, aún después de que dichos hijos alcancen la mayoría de edad.

Comunicamos a la interesada que no podíamos compartir sus planteamientos, por las razones siguientes:

Según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, el principio de igualdad en la ley, reconocido en el artículo 14 de la Constitución, impone al legislador el deber de dispensar

un mismo tratamiento a quienes se encuentran en **situaciones jurídicas iguales**, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada. Sin embargo, en este caso estamos comparando dos situaciones jurídicas que, aunque confluyen en el tiempo, no pueden calificarse de iguales. De hecho, durante la minoría de edad de los descendientes, el IRPF ofrece un tratamiento a los progenitores separados que tampoco soportaría ningún juicio de igualdad. A modo de ejemplo, diremos que a una base imponible de 18.000 euros en la declaración del progenitor que tiene la custodia del descendiente menor de edad, la modalidad conjunta le aporta un beneficio aproximado de 600 euros en la cuota del impuesto, mientras que el progenitor que paga por ese descendiente una pensión alimenticia se puede beneficiar, como máximo, de 160 euros (el 30% de la deducción por descendiente), con independencia del importe de sus ingresos y de la pensión de alimentos.

Por otra parte, no debemos ignorar que la situación fiscal que hemos puesto como ejemplo deriva de una excepción a la regla general de tributación de la totalidad de las rentas de la unidad familiar en el IRPF. Esta excepción consiste en que la pensión alimenticia no tributa como ingreso en la renta de quien la percibe (de lo contrario, tributaría en la declaración conjunta de la madre) y, sin embargo, sí lo hace en la declaración de quien la paga, en este caso, del padre.

En definitiva, estimamos que esta cuestión no puede ser valorada sin haber efectuado previamente un análisis integral de la legislación que le es aplicable. Sólo de este modo se podría llegar a determinar si, con carácter general, el tratamiento en el IRPF es más gravoso para los progenitores que tienen a su cargo la custodia de sus descendientes que para quienes pagan pensiones alimenticias por ellos y, en caso afirmativo, habría que valorar después si a tal situación se le encuentra o no una justificación objetiva y razonable.

- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP)

El año 2007, la Hacienda foral de Gipuzkoa rechazó nuestra resolución nº 45/2007, en la que le recomendábamos que aplicara la exención en el impuesto al adquirente de **vivienda de protección oficial** de segunda transmisión, cuando ésta ha sido previamente **ofrecida en compra al propio Departamento de Vivienda por su anterior adjudicatario**. Esta Administración consideró que tal actuación vulneraría el artículo 13 de la NFTG, que prohíbe la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible, de las exenciones y demás beneficios fiscales.

Aunque entendemos que esta argumentación no era aplicable al supuesto planteado, en cualquier caso nos complace comprobar cómo la Hacienda Foral ha proporcionado una solución alternativa adecuada, mediante la incorporación de un nuevo párrafo al artículo 41. 1. B 13 de la Norma Foral 18/1987, en el que se especifica que *“esta exención también se aplicará a los supuestos en los que, al amparo de la normativa vigente sobre procedimientos de adquisición y adjudicación de viviendas de protección pública, se realice una*

transmisión de una vivienda de protección pública entre particulares, cuando el adquirente haya sido designado por el Gobierno Vasco."

- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

Incidencia de las subvenciones en el derecho a deducción en el impuesto, declarado

en 2004: La interesada ha presentado varias solicitudes de regularización ante la Hacienda Foral de Bizkaia, al considerar de aplicación a su caso la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 6 de octubre de 2005, en la cual se declara que la ley del IVA, concretamente sus artículos 102.Uno y 104.Dos, se contraponen a la Sexta Directiva comunitaria, al limitar el derecho a deducir el impuesto cuando los empresarios perciben determinadas subvenciones. Sin embargo, la Administración tributaria ha desestimado la pretensión de la reclamante en todas sus instancias, incluida la económico administrativa, basándose para ello en las Instrucciones 11/2005 y 13/2005 de la Dirección General de Hacienda, que consideran inaplicables los efectos de la citada sentencia a las liquidaciones que eran ya firmes cuando aquella se publicó.

La sentencia del TJCE deja claro que los Estados Miembros no pueden crear limitaciones a la deducibilidad del IVA al margen de la Sexta Directiva. Por tanto, se declaran contrarias al ordenamiento comunitario, tanto la restricción consistente en incluir las subvenciones en el denominador de la prorrata, como la restricción de no considerar deducible el IVA soportado en la compra de bienes o servicios subvencionados.

El mismo tribunal rechaza la pretensión del Gobierno español de limitar en el tiempo los efectos de la sentencia, de modo que sólo produzca efectos en el futuro. Y ello porque únicamente cuando exista una incertidumbre objetiva e importante de las normas comunitarias se pueden limitar los efectos temporales de las sentencias del TJCEE, y en este caso el Tribunal estima que no existía tal incertidumbre.

Sin embargo, en contra del dictado de la sentencia, la Resolución 2/2005 (igual que su correspondiente adaptación foral) ha negado el derecho a obtener la devolución de ingresos indebidos a los sujetos pasivos a los que se les había practicado una regularización por aplicación de la norma contraria al ordenamiento comunitario, siempre que las liquidaciones fueran ya firmes. Se niegan así los efectos ex tunc de la sentencia, lo cual no podría haber hecho ni tan siquiera el propio legislador, pues según la STJCE 29 junio 1988 *"con posterioridad a una sentencia del Tribunal de Justicia...el legislador nacional no puede adoptar ninguna norma...que reduzca especialmente la posibilidad de reclamar la devolución de tributos indebidamente percibidos"*.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, en caso de declaración de incumplimiento, el Estado queda obligado a suprimir con efectos retroactivos las consecuencias de la infracción, lo que en el ámbito tributario se traduce en el derecho a la devolución de las cantidades ingresadas de acuerdo con la normativa interna incompatible con el ordenamiento comunitario.

En cuanto a los requisitos de forma y de fondo para solicitar la devolución, la misma jurisprudencia precisa que son los previstos en el ordenamiento interno, pero no pueden ser menos favorables que los correspondientes a reclamaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) ni articularse de tal manera que hagan imposible en la práctica el derecho a la devolución (principio de efectividad).

En el ámbito interno es posible instar la devolución de ingresos indebidos aunque exista un acto administrativo firme, a través de alguno de los procedimientos especiales de revisión establecidos en la Ley General Tributaria (Norma Foral General Tributaria en nuestro caso). En definitiva, la firmeza de la liquidación sería verdaderamente un obstáculo para instar la devolución si tal firmeza impidiera revisar las liquidaciones que infringen el ordenamiento interno. Pero como éste no es el caso en nuestro ordenamiento, y dado que la regulación interna no puede ser menos favorable cuando el carácter indebido del ingreso resulta de la contradicción entre la norma interna y la comunitaria, tampoco en este ámbito puede oponerse la firmeza, pese a la afirmación en contrario de la Dirección General de Tributos. Es más, lo lógico sería que, si realmente se desean extraer las oportunas consecuencias del incumplimiento, se procediera de oficio al reconocimiento del derecho a la devolución que corresponda, y a la efectiva devolución de los ingresos indebidos, incluso aunque hubiera recursos pendientes o liquidaciones firmes.

Impuestos locales

- *Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)*

Continuamos registrando quejas relativas a modificaciones del valor catastral en las que concurre algún error en su determinación. En muchos de estos casos, la Administración se resiste a retrotraer los efectos de la regularización hasta el momento que se produjo el error.

En estos casos, la calificación del error como de hecho o de derecho resulta clave, ya que la extensión de la revisión por aplicación de los procedimientos de rectificación de errores y de devolución de ingresos indebidos se encuentra legalmente reservada a los supuestos de **error de hecho** de la liquidación, mientras que las posibilidades de revisión del error de derecho están condicionadas por la firmeza del acto administrativo correspondiente.

La Administración tributaria tiende a considerar, a nuestro juicio con excesiva frecuencia, que tales variaciones son fruto de un error de derecho y, por ello, les niega la revisión retroactiva, al afectar, casi siempre, a liquidaciones firmes.

En nuestra opinión, las modificaciones que implican una minoración del valor catastral y que derivan de errores en el año de construcción, o en la superficie del inmueble, deberían de imputarse, con carácter general, a un mal funcionamiento de la Administración y calificarse como errores de hecho, de modo que la regularización de liquidaciones afectadas por el error denunciado se pueda retrotraer hasta el momento en que se cometió, con el único límite de

la prescripción. Este criterio permitiría compaginar mejor que el actual el principio de seguridad jurídica con los criterios básicos de justicia material que exigen las personas afectadas.

- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)

El Ayuntamiento de Barakaldo aprobó para el año 2006 la máxima subida posible en el tipo impositivo de este impuesto, alcanzando el 10%. El mismo porcentaje se mantuvo para 2007.

Esto supuso un incremento espectacular en las cuotas a satisfacer por las personas que transmitieron inmuebles durante ese período, ya que hasta entonces el tipo aplicable había sido el 2%.

La ordenanza de 2008 ha traído consigo el retorno al tipo del 2%.

Muchas personas de las que tuvieron que pagar en 2006 y en 2007 se han asociado con objeto de presionar al ayuntamiento para que aplique retroactivamente la ordenanza de 2008 y han solicitado el apoyo del Ararteko.

Parece que las razones que han movido al Ayuntamiento de Barakaldo a subir bruscamente este impuesto, y a bajarlo del mismo modo al cabo de dos años, han sido de carácter puramente recaudatorio: la fase expansiva del mercado inmobiliario ha sido aprovechada por el consistorio para acometer un plan de saneamiento financiero. Una vez finalizado ese período de expansión y cumplidos los objetivos de recaudación municipal, la importancia recaudatoria de este impuesto ha recuperado la normalidad, tanto en relación con épocas anteriores como respecto de la que tiene en los municipios de su entorno.

En relación con esta cuestión, tenemos que decir que la modificación aprobada por el Ayuntamiento el pasado 27 de diciembre, mediante la que se rebaja el tipo impositivo de este impuesto al 2%, afecta exclusivamente a la Ordenanza aplicable al año 2008, pero no a los dos años anteriores. Al aprobar esta rebaja en el impuesto, el Ayuntamiento no ha reconocido ningún error respecto de las liquidaciones que se practicaron durante esos años, de tal suerte que dichas liquidaciones se consideran correctas, en tanto que han sido calculadas de conformidad con la legislación entonces vigente.

Hemos recibido también una queja de una persona que compró una vivienda de protección oficial, sometida al régimen de **derecho de superficie** y, al cabo de 10 años, la ha permutado por otra. Según declara en su queja, un notario le ha asegurado que el Ayuntamiento no tendría que haber liquidado este impuesto, ya que él nunca ha sido propietario del terreno transmitido. Al parecer, el Ayuntamiento no le ha proporcionado ninguna aclaración al respecto.

El derecho de superficie es una excepción al derecho de accesión, lo cual significa que, en condiciones normales, las construcciones y las plantaciones existentes en una finca

pertencen al propietario de la misma y se presume, salvo prueba en contrario, que tales edificaciones y plantaciones han sido llevadas a cabo por la persona propietaria del terreno. Sin embargo, mediante la figura del derecho de superficie se hace una excepción al principio general de accesión, atribuyendo temporalmente la propiedad de las construcciones o de las plantaciones existentes a una persona distinta de la persona propietaria de la finca.

El derecho de superficie tiene la naturaleza de derecho real. En estos casos, debe tenerse en cuenta que sobre el mismo inmueble existen dos derechos: el del superficiario y el del propietario gravado con el derecho de superficie, análogamente a lo que ocurre entre el usufructuario y el nudo propietario. Ambos derechos, usufructo y superficie, deben calificarse como derechos reales limitados sobre cosa ajena y, a su vez, como derechos reales limitativos del dominio, en cuanto suponen un gravamen al propietario.

Dicho esto, y teniendo en cuenta además que el objeto de este impuesto no sólo recae sobre la transmisión de la propiedad, sino que también incluye la constitución o transmisión de derechos reales de goce, limitativos del dominio, la cuestión planteada no ofrece dudas: La transmisión del derecho de superficie sí tributa en el IIVTNU.

- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

Éste es el único impuesto local que considera expresamente la reducción de capacidad contributiva que supone la **discapacidad**, por medio de la exoneración regulada en cada una de las Normas Forales.

Sin embargo, y como venimos repitiendo desde 2004 en todos nuestros informes anuales, la aplicación de esta exención en la CAPV no es pacífica ni uniforme.

Una vez más, tenemos que decir que las ordenanzas fiscales tienen competencia para regular los **aspectos formales**, al objeto de determinar los documentos que ha de aportar la persona con discapacidad para acreditar su derecho a la exención, pero carecen de capacidad para modular el alcance de la exención, ya que éste es un **aspecto sustantivo**, reservado a la Norma Foral.

La competencia de un ayuntamiento para conceder la exención del pago de impuesto a una personad con discapacidad no es una potestad discrecional, sino totalmente reglada, recayendo en el ayuntamiento únicamente la facultad de comprobar si se cumplen o no los requisitos establecidos en la Norma Foral. La exención constituye un elemento esencial del tributo que en ningún caso puede regularse por vía de Ordenanza.

Ni la desconfianza de algunos ayuntamientos en relación con la adecuación de esta exención a su verdadera finalidad, ni su disconformidad con algunos aspectos de su formulación actual, pueden ser canalizadas mediante la aprobación de ordenanzas que modulen al gusto de cada municipio el ámbito de aplicación de la exención, ya que esta práctica vulnera frontalmente el principio de reserva de ley (en nuestro caso, hablaríamos de reserva de

norma foral). Sin embargo, como es sabido, ésta es la situación en la que se encuentran algunos municipios del País Vasco.

De poco o nada han servido las recomendaciones dirigidas desde esta institución a las administraciones afectadas, así como la Recomendación general publicada en el Informe anual de 2004¹⁴.

En un último intento de reconducción de esta situación a la legalidad vigente, nos hemos dirigido a EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) para que tome cartas en el asunto y promueva entre los municipios afectados un cambio de actitud en relación con la exención que nos ocupa, que derive en una revisión y modificación de sus ordenanzas acorde con los términos previstos en la normativa marco del impuesto.

Por otra parte, en relación con los plazos de solicitud de la exención por discapacidad y con la fecha de efectos de ésta, haremos mención particular a una queja que hemos tramitado a instancia de una persona con una discapacidad reconocida del 65%, que había solicitado al ayuntamiento de Bermeo la exención en el IVTM y que éste, en un principio, consideró extemporánea:

Tras analizar la ordenanza, pudimos comprobar que su redacción ofrecía cierta confusión, ya que aludía a dos plazos distintos: por una parte, (en la letra e del artículo 4 1, que regulaba la exención por discapacidad) se hacía referencia a la fecha en la que la liquidación adquiriera firmeza como límite de plazo, y por otro lado, al final del artículo y como fórmula de aplicación común a todas las exenciones enumeradas en las letras anteriores, se establecía que el plazo de solicitud comienza el 1 de enero y finaliza el 15 de febrero.

La corporación municipal ha tenido que reconocer la existencia de un error en la redacción de la referida ordenanza, que será subsanado para el próximo año 2009. Asimismo, en lo que afecta al caso concreto de esta reclamación, el Ayuntamiento ha decidido salvar su error haciendo una interpretación favorable para el solicitante y, siguiendo esa línea, ha estimado que la solicitud de exención fue presentada antes de que la liquidación fuera firme, es decir, dentro del plazo exigible para que la exención pueda aplicarse ya en 2008.

Tasas

A diferencia de lo que ocurre con los impuestos, cuya exacción no se vincula a ninguna actuación concreta de la Administración, la exigibilidad de las tasas responde necesariamente a alguna de las siguientes causas:

- La utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes de dominio público.

¹⁴ Informe al Parlamento Vasco 2004. Capítulo VI. Teoría y práctica de la protección de las personas con discapacidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica tras la reciente reforma de la tributación local.

- La prestación de servicios o realización de actividades de competencia local que afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo.

Sin embargo, ninguna de estas situaciones concurrían respecto de unas cantidades que cobró el Ayuntamiento de Arraia-Maeztu a un particular en concepto de reposición de fondos para satisfacer los honorarios profesionales, publicaciones y demás gastos que se pudieran generar por la **tramitación de una modificación puntual del planeamiento municipal**.

Tomando como referente normativo la Norma Foral 41/89, de 19 de junio, reguladora de las Haciendas Locales, estimamos que la liquidación girada por este ayuntamiento no encuentra acomodo en ninguno de los recursos de derecho público de los que disponen la entidades locales, salvo si se pudiera considerar como una **tasa por la prestación de un servicio o por el ejercicio de una actividad**, lo cual no es procedente, ya que las actuaciones urbanísticas tienen un interés predominantemente público, lo cual hace imposible suafección al concepto de interés particular, propio de las tasas por prestación de servicios.

Por esta razón, la institución del Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Arraia-Maeztu la devolución de oficio de las cantidades abonadas por los interesados, más los correspondientes intereses, como consecuencia de la tramitación del expediente citado ([Resolución de 10 de julio de 2008](#)¹⁵). Esta recomendación no fue aceptada por el Ayuntamiento.

En los últimos años las entidades locales están realizando un esfuerzo importante para extender fuera del casco urbano la prestación de distintos servicios municipales, entre los que se encuentra el de **recogida de basuras**. Esta iniciativa, una vez adoptada, se acompaña del cobro del recibo, sin que, a veces, se tome en consideración, si efectivamente se esté ofreciendo un servicio a la persona a quien se le pretende cobrar.

Este problema afectaba a un barrio rural del municipio de Bergara. Las personas afectadas llamaban la atención de que en esa zona no disponían de contenedores, ni puntos de recogida de basuras, a pesar de estar interesados en su colocación. A este respecto, incidían en que, los contenedores más próximos a sus domicilios se encontraban a más de tres kilómetros de sus viviendas.

Esta institución, en su petición de información avanzó al Ayuntamiento de Bergara que, dada la gran distancia que separaba las viviendas de los puntos de recogida no procedía el cobro de la tasa al vecindario de dicha barriada, porque no se les estaba prestando de manera efectiva el servicio de recogida de basuras. En este contexto, incidíamos en que para que el cobro de esta tasa sea legal no basta con que el servicio exista y se preste en el municipio, sino que es preciso que afecte o beneficie de manera particular al sujeto pasivo.

¹⁵ Resolución del Ararteko, de 10 de julio de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Arraia-Maeztu que devuelva de oficio la cantidad abonada a cuenta en concepto de redacción y tramitación del expediente de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal.

El Ayuntamiento de Bergara modificó el texto de su ordenanza reguladora para el año 2008. En concreto, con la nueva redacción de la ordenanza, se aplicaban unas tarifas reducidas en función de la distancia que mediaba a los puntos de recogida, de forma que, al final, no tenían que abonar el importe de la tasa quienes tuvieran los contenedores a una distancia superior a 500 m. de sus viviendas.

Esta medida, resultaba más acorde con la exigencia de una prestación efectiva del servicio, pero no resolvía por sí sola el problema que había afectado a quienes habían promovido su queja durante el año 2007.

Ante esta situación, el Ararteko se vio en la necesidad de elevar a esa entidad local una recomendación ([Resolución de 9 de septiembre de 2008](#)¹⁶), mediante la que se le instaba a que revocase de oficio las liquidaciones que había girado a las personas que habían reclamado por ese concepto, porque durante el 2007 no se les había prestado dicho servicio en sus viviendas.

El Ayuntamiento de Bergara no aceptó nuestra recomendación.

Precios públicos

- Precios públicos municipales

Las entidades locales se sirven de la figura jurídica del precio público para financiar los servicios que prestan de forma voluntaria. Así, las actividades culturales, deportivas y de ocio son objeto de frecuentes quejas, aunque la mayoría de ellas tienen un trasfondo más relacionado con el procedimiento de recaudación o con la gestión de altas y bajas que con la actividad propiamente dicha.

- Precios públicos exaccionados por la Comunidad Autónoma Vasca

A finales del año 2007 recibimos varias quejas, promovidas por alumnas y alumnos de la Universidad Pública Vasca (en adelante, UPV/EHU), que expresaban su desacuerdo con las resoluciones que había dictado el Rectorado en respuesta a sus solicitudes de devolución de las cantidades que pagaron en su día indebidamente en concepto de matrícula.

Según indicaban en sus quejas, con posterioridad al pago de su matrícula, los reclamantes supieron que cumplían los requisitos materiales necesarios para acogerse a una exención

¹⁶ Resolución del Ararteko, de 9 de septiembre de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bergara que revoque de oficio las liquidaciones que giró en concepto de tasa de basuras a los vecinos y vecinas de la barriada Zabaleta Mendi, durante el año 2007, porque durante dicho período no se les prestó servicio alguno de recogida de basuras en sus viviendas.

cuya existencia desconocían hasta entonces, y de la cual tampoco se hacía mención en la documentación elaborada por la Universidad para la formalización de los correspondientes formularios.

La exención a la que nos referimos está contemplada en el artículo 39 1 a) de la Ley 3/2004, del Sistema Universitario Vasco.

Tras analizar el caso planteado, y después de un primer contacto con la UPV/EHU, que nos sirvió para confirmar la postura de esa entidad en relación con el tema, nos dirigimos por separado al Departamento de Educación, Universidades e Investigación y a la propia UPV/EHU, instando a cada una de estos organismos a que asumiera la responsabilidad que, a nuestro juicio, les correspondía en relación con la aplicación de la exención prevista en el artículo 39 1 a) de la Ley 3/2004, reguladora del Sistema Universitario Vasco.

A la vista del escenario normativo creado por la citada Ley 3/2004, y tras analizar las órdenes dictadas por la Consejería de Educación, Universidades e Investigación para regular los precios públicos universitarios a lo largo de los cuatro cursos académicos siguientes a la entrada en vigor de la exención por discapacidad de un familiar, sosteníamos que el Departamento de Educación del Gobierno debía dar explicaciones por no haber dado cumplimiento inmediato a la Ley 3/2004 y por haber provocado con ello que la UPV/EHU no aplicara la exención en los cursos académicos 2004-2005 y 2005-2006, al no reflejar en las respectivas órdenes la citada exención. Asimismo, entendíamos que la institución responsable de la aplicación normalizada de la exención en los cursos posteriores, esto es, 2006-2007 y 2007-2008, sería la propia UPV/EHU, dado que en estos dos cursos la universidad no había aplicado la exención a pesar de que ésta ya figuraba en la orden de precios dictada por el Gobierno.

El informe que nos remitió la UPV/EHU señalaba que *“..la Consejería de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco se ha comprometido a asumir el pago al alumnado afectado y se ha resuelto admitir las solicitudes de exención de precios públicos por pertenecer a familias con personas con discapacidad correspondientes a los cursos 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007.*

Se indica asimismo, que dicha decisión ha sido publicada en la prensa y en la página Web de la UPV/EHU, estableciendo un plazo hasta el 30 de junio para solicitar las exenciones.”

En la misma línea, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación procedió a la devolución de las cantidades abonadas, correspondientes a los cursos 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007, comprometiéndose a transferir a la UPV/EHU aquellas cantidades abonadas por los alumnos afectados durante los citados cursos.

Tras estas actuaciones, consideramos que la legalidad vigente en relación con este asunto había quedado restablecida y, en consecuencia, dimos por finalizada nuestra intervención.

Sin embargo, la Orden de 23 de junio de 2008, por la que se fijan los precios de los servicios académicos universitarios en el **curso 2008-2009**, ha restringido el ámbito de

aplicación de la exención que nos ocupa, al exigir que el porcentaje de discapacidad del familiar del estudiante sea, como mínimo, del 65%. Hasta ese momento, el porcentaje mínimo necesario era el 33%, ya que no se había especificado ninguno en concreto.

Ante esta nueva situación, varias personas afectadas por el cambio normativo han cuestionado la legalidad del mismo y, por ello, han solicitado de nuevo nuestra intervención en el asunto.

Los términos discapacitado, minusválido,...pueden tener diferentes significados, dependiendo del ámbito en que se empleen. Por lo que respecta a la normativa española, son varias las leyes no tributarias que contemplan un concepto de discapacitado. Entre ellas podemos destacar como más significativas, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, cuyo artículo 7 dispone "a los efectos de la presente Ley se entenderá por minusválido toda persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se hallen disminuidas como consecuencia de una deficiencia, previsiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales."

Posteriormente, se aprobaron otras dos normas de gran trascendencia, que aportan las siguientes definiciones:

La Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad. A los efectos de esta ley, únicamente tendrán la consideración de personas con discapacidad:

- a) Las afectadas por una minusvalía psíquica igual o superior al 33%.
- b) Las afectadas por una minusvalía física o sensorial igual o superior al 65%.

Por su parte, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad recoge que "A efectos de esta ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100. En todo caso, se considerarán afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100 los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad."

En nuestro sistema normativo tributario no se emplea un único término para referirse a la discapacidad, e incluso dentro de una misma norma, a veces, se emplean distintas expresiones para aludir a una misma realidad.

A pesar de esta falta de concreción terminológica, estimamos que la normativa tributaria se está refiriendo siempre a un mismo supuesto de hecho. Así, dentro de dos de los impuestos más importantes de nuestro sistema se incluye una definición a la que desde una interpretación sistemática deberíamos recurrir para interpretar los términos que se utilizan

en los demás. Por una parte, en la imposición directa, concretamente en el IRPF, se establece que, a los efectos de este impuesto, “tendrán la consideración de discapacitados los contribuyentes que acrediten, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100”. Por otra, en la imposición indirecta, la Ley del IVA dispone que “a efectos de esta ley se considerarán personas con minusvalía a quienes tengan esa condición legal en grado igual o superior al 33 por 100, de acuerdo con el baremo recogido en el Real Decreto 1971/1999, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

De acuerdo con la interpretación que estamos proponiendo, cuando alguna norma tributaria se refiera a las personas con discapacidad debería recurrirse a la definición expuesta, a pesar de que ambas definiciones se limitan al impuesto que las recoge. Todo ello se debe, en nuestra opinión, a un problema de técnica legislativa. Por tanto, insistimos, sólo tienen la condición legal de discapacitado, a efectos tributarios, las personas con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100. Pero este principio general sólo puede considerarse aplicable cuando no haya una concreción explícita en la propia norma, es decir, no impide a ésta la posibilidad de establecer un grado diferente al expuesto –particularmente, los textos suelen hacer referencia al 65 por 100-, pero si no lo hace, debe entenderse que el grado igual o superior al 33 por 100 es el que determina la citada condición.

En relación con las tasas universitarias, y, más concretamente, respecto de la exención aplicable al alumnado en cuya familia haya algún miembro con discapacidad, el artículo 39 de la Ley 3/2004, del Sistema Universitario Vasco dispone:

“1. Las estudiantes y los estudiantes de la Universidad del País Vasco disfrutarán, en el marco de las previsiones reglamentarias, de las siguientes exenciones y reducciones de los precios a que se refiere el artículo 95 de la presente Ley:

a) Exención total, cuando pertenezcan a familias numerosas de honor y de primera categoría y a familias que tengan algún miembro discapacitado, así como a víctimas del terrorismo y a sus familiares.

b) Exención del 50 por 100, cuando sean miembros de familias numerosas de segunda categoría y familias monoparentales.

2. En la orden o acuerdo de aprobación de los precios públicos podrán precisarse las condiciones referidas en el número anterior y fijarse otras exenciones totales o parciales, siempre que no impliquen una discriminación arbitraria.

3. (...).”

En la Orden de precios de 2008, la Consejería de Educación, Universidades e Investigación ha hecho uso de la facultad legal que acabamos de exponer. La “precisión” que se ha llevado a cabo, y que, como hemos visto, está expresamente permitida por el Art. 39. 2 de la ley 3/2004, ha consistido en restringir el beneficio de la exención total por discapacidad de familiares a los supuestos en que aquella sea igual o superior al 65 por 100.

En estas circunstancias, tenemos que concluir este caso señalando que la restricción cuya legalidad cuestionan las personas reclamantes no constituye una vulneración del ordenamiento jurídico vigente.



1.7

INTERIOR



ararteko

7. INTERIOR

Introducción

En el año 2008, la institución del Ararteko ha recibido 141 quejas en el área de Interior, lo que supone un 11,12% del total de quejas presentadas en este periodo. Su desglose, atendiendo a las administraciones públicas concernidas, ha sido el siguiente:

- Administración local	86
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	54

Tomando en consideración las materias sobre las que han versado, la distribución ha sido:

- Tráfico	101
- Derechos y libertades	17
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	16
- Seguridad ciudadana	4
- Otros aspectos	3

Además, hemos tramitado de oficio 10 expedientes, referidos a las siguientes materias:

- Protección civil	6
- Centros de detención	3
- Derechos y libertades	1

El número de quejas que hemos recibido este año en materia de **tráfico** ha seguido incrementándose respecto al periodo anterior. Como en años precedentes, las quejas se han referido principalmente a actuaciones del Departamento de Interior del Gobierno Vasco y del Ayuntamiento de Bilbao, aunque también han afectado a otros ayuntamientos como Bakio, Basauri, Bergara, Donostia-San Sebastián, Erandio, Errenteria, Getaria, Getxo, Hernani, Lekeitio, Pasaia, Portugalete, Santurtzi, Vitoria-Gasteiz, Zalla y Zarautz, algunos de los cuales han tenido tan solo una queja.

También en 2008 las cuestiones que se han suscitado conciernen básicamente al **régimen sancionador**, principalmente al procedimiento seguido para imponer las sanciones, respecto al cual se han planteado otra vez problemas recurrentes como el modo de practicar las notificaciones y la tramitación estandarizada de los procedimientos.

Así, continuamos recibiendo quejas en las que las personas interesadas aseguran no haber tenido conocimiento del procedimiento sancionador hasta la vía ejecutiva, lo que la mayoría de las veces obedece a que las notificaciones de los diversos trámites se han practicado

edictalmente. Según hemos comprobado, en algunos supuestos se acude además a la vía edictal sin haberse cumplido previamente todos los requisitos legalmente exigidos para poder hacerlo.

Tenemos que insistir en que la **notificación edictal** es un remedio extraordinario, cuya utilización requiere que se hayan agotado los medios que garanticen la notificación personal. Nos parece pertinente reproducir los términos en los que el Tribunal Constitucional se ha referido este año a la cuestión en la sentencia 32/2008, de 25 de febrero, en la que, partiendo de su doctrina anterior, señala que la notificación edictal *"constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por el destinatario de la misma, a cuyo fin deben extremarse las gestiones en averiguación del paradero de sus destinatarios, por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza, o al menos a una convicción razonable, de la inutilidad de los medios normales de citación"* (Fundamento Jurídico 2º).

Nos resulta particularmente preocupante el automatismo con el que algunas administraciones utilizan la vía edictal para requerir a las personas jurídicas a que identifiquen a quien conducía el vehículo de su titularidad al ser denunciado por una infracción a la normativa de tráfico. A juicio de esta institución, resulta muy dudoso que el requerimiento así notificado pueda servir para acreditar que su destinatario ha tenido conocimiento efectivo de ese acto, lo que, en nuestra opinión, constituye el presupuesto de hecho necesario para poder entender que se ha ignorado el requerimiento sin causa justificada y sancionar, por tal motivo, a quien lo ha incumplido (art. 72.3 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Seguridad Vial y Circulación de Vehículos a Motor).

Respecto a la inobservancia de los requisitos exigidos para poder acudir a la vía edictal, tenemos que citar nuevamente la posición que ha mantenido el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en un expediente de queja que hemos finalizado este año, en el que, al igual que en otros expedientes de los que hemos ido dando cuenta en nuestros informes, no ha actuado en el sentido que le señalamos en dos recomendaciones anteriores sobre la diferencia horaria entre los dos intentos de notificación personal en procedimientos tramitados antes de la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2004, que fijó la doctrina legal sobre el artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (Recomendaciones 17/2006, de 26 de junio y 23/2007, de 24 de septiembre).

Como en años precedentes, quienes han reprochado a la Administración haber realizado una **tramitación estandarizada** del procedimiento se han quejado fundamentalmente de que no se hayan valorado las alegaciones y las pruebas que adujeron en su defensa, y de que éstas se hayan rechazado tácitamente.

La mera apelación a la presunción de veracidad, que reconoce la legislación de tráfico respecto de los hechos observados directamente por los agentes de la autoridad y consignados

en las denuncias obligatorias que formulan (art. 76 del Real Decreto-Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, citado), continúa siendo la respuesta que reciben, en muchas ocasiones, las alegaciones y pruebas que las personas imputadas presentan en el procedimiento para exculparse, incluso en supuestos en que unas y otras no cuestionaban los hechos, sino que ponían de manifiesto circunstancias exculpatorias que, en algún caso, han sido, además, apreciadas por las administraciones correspondientes a raíz de nuestra intervención.

Tenemos que hacer notar una vez más que no todos los defectos en la tramitación de un procedimiento sancionador conducen necesariamente a la nulidad del expediente en que concurren. Sólo poseen esta virtualidad aquellos que sean relevantes. Por tal motivo, el examen de la cuestión exige atender al procedimiento en su conjunto, y, en especial, al conocimiento por parte de la persona interesada de los actos que se le atribuyen, los medios de defensa que haya tenido a su disposición, la trascendencia de los argumentos esgrimidos en relación con la resolución final del expediente, y la capacidad de éstos para desvirtuar las acciones imputadas.

Analizadas las quejas que nos han presentado desde esta perspectiva, hemos entendido que muchos de los defectos procedimentales que se nos han trasladado en 2008 carecían de entidad suficiente para poder afectar a la validez de la sanción.

Algunas de las quejas se han referido, también este año, a **procedimientos que aún no habían concluido**. Ello nos obliga a reiterar que no podemos intervenir en estos supuestos hasta que el procedimiento sancionador haya finalizado y la persona sancionada haya agotado los recursos administrativos a su alcance. Tenemos que insistir, asimismo, en que nuestra intervención requiere que las cuestiones que se someten a nuestra consideración se hayan alegado previamente en el curso del procedimiento, de forma que la Administración haya tenido oportunidad de pronunciarse sobre ellas.

Ha sido motivo de queja nuevamente la **disparidad de los criterios que aplican la Dirección General de Tráfico y las administraciones vascas** en sus respectivos ámbitos para graduar las sanciones por exceso de velocidad, esta vez con relación a una administración municipal.

En el informe ordinario de 2007 pusimos de manifiesto que la sola circunstancia de que la Dirección General de Tráfico aplique otros criterios diferentes a los de las administraciones vascas –al parecer, más beneficiosos– no nos permite reputar ilegales las sanciones que éstas imponen ni intervenir solicitando a dichas administraciones que las minoren si se acomodan al ordenamiento jurídico, como ha sucedido en todos los supuestos que hemos analizado. Señalamos, igualmente, que, a nuestro modo de ver, las quejas hacían patente la necesidad de que en estos casos, de exceso de velocidad –en los que, según nuestra información, si no concurren circunstancias agravantes, la graduación de la sanción se realiza con un cierto automatismo, aplicando unos baremos previamente establecidos, y la legislación que se aplica es única–, las administraciones sancionadoras se coordinen para evitar que un mismo hecho infractor pueda ser sancionado de distinta manera en función del lugar en el que acaece.

Según hemos podido conocer, el proyecto de Ley de modificación del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial que el Gobierno del Estado ha aprobado en 2008 –en fase de tramitación parlamentaria a la fecha de cierre de este informe– unifica los criterios señalados para que esas infracciones reciban el mismo reproche jurídico sea cual sea la administración sancionadora.

Este año hemos recibido dos quejas que plantean cuestiones procedimentales relacionadas con el **pago reducido anticipado** de las sanciones (art. 67 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo). Una de ellas obedecía a que la Administración había incrementado la cuantía de la sanción consignada en la denuncia, sin que la persona denunciada hubiera tenido noticia de dicha modificación hasta conocer que se estaba tramitando un procedimiento de apremio para ejecutar forzosamente la diferencia entre aquella primera cantidad, que ya había abonado con la reducción correspondiente, y la nueva sanción. La otra queja se debía a que la Administración no había respondido al recurso que presentó una persona que había realizado el abono anticipado de la sanción con la reducción correspondiente.

La **ejecución forzosa de sanciones que no han adquirido firmeza**, por no haberse resuelto expresamente los recursos administrativos interpuestos contra ellas, se ha suscitado también este año, lo que nos obliga a señalar otra vez que el mero transcurso del plazo para resolver tales recursos no habilita sin más a la Administración para ejecutar las sanciones recurridas (arts. 83 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y 20 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero).

En este punto nos parece oportuno reseñar la doctrina legal que el Tribunal Supremo ha fijado este año al respecto, señalando que *“interpuesto recurso de alzada contra una resolución sancionadora, el transcurso del plazo de tres meses para la resolución del mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva”* (sentencia de 22 de septiembre de 2008, RJ 2008\4545).

En 2008 hemos recibido dos quejas que han puesto de manifiesto ciertas disfunciones en **procedimientos en los que la tramitación corresponde a una administración distinta a aquella de la que depende el agente denunciante**, lo que sucede cuando éste pertenece a la Ertzaintza y la tramitación del procedimiento compete a una administración municipal y, a la inversa, cuando la denuncia la realiza un agente de la Policía Local y la tramitación del procedimiento corresponde al Departamento de Interior del Gobierno Vasco. En los dos supuestos que hemos analizado, las personas denunciadas realizaron el pago anticipado en la cuenta que señalaba la denuncia, que era la de la administración de la que dependía el agente denunciante y no la de la administración encargada de tramitar el procedimiento, la cual, al desconocer ese dato, había proseguido la tramitación como si el pago anticipado no se hubiera producido. Estimamos que estas disfunciones, una vez detectadas, tendrían que corregirse.

Una persona a la que el Ayuntamiento de Bilbao sancionó por **estacionar** indebidamente su automóvil **en las inmediaciones del campo de fútbol de San Mamés**, y le retiró, por tal motivo, el vehículo al depósito municipal, nos presentó una queja porque consideraba

infundada la actuación municipal, debido, según nos expresó, a que cuando estacionó lo hizo en la creencia de que estaba permitido, ya que la señal restrictiva, cuya vulneración se le imputaba, limitaba la prohibición a los días de partido, pero no indicaba que la fecha en la que aparcó era uno de esos días y ella desconocía ese dato.

La cuestión que subyacía en la queja había sido ya planteada ante esta institución en un expediente de queja anterior, en el que formulamos una recomendación al ayuntamiento citado para que los paneles informativos de todas las señales que referían la prohibición a los días de partido informasen también de la fecha concreta en la que aquella estaba en vigor, al entender que sin ese dato las señales no podían cumplir su función prohibitiva. Le recomendamos también que dejase sin efecto la sanción que había motivado la queja y que devolviera al interesado la cantidad que había abonado para recuperar el vehículo del depósito municipal (Recomendaciones 29 y 30/2000, de 30 de agosto).

Atendiendo a las reglas establecidas en el artículo 150.4 del Reglamento General de Circulación sobre el ámbito de aplicación de las señales, en las recomendaciones mencionadas consideramos que la prohibición establecida por las señales del tipo de la que originó la sanción que estábamos examinando, instaladas en la zona aledaña al estadio de San Mamés afectada por la regulación especial de tráfico en días de partido, comenzaba en la vertical de cada una de ellas y terminaba en la intersección más próxima.

Con base en el precepto mencionado y en el artículo 137 del mismo reglamento, llegamos a la conclusión de que la información facilitada por esas señales era insuficiente para cumplir su función de prohibir el estacionamiento en los días de partido, ya que no proporcionaba un dato fundamental para conocer el alcance de la prohibición, como es el relativo a la fecha en la que esa prohibición se encuentra vigente.

Amparándonos en los dos preceptos señalados, consideramos, igualmente, que esa carencia no podía subsanarse con la información que aportaban las señales situadas en los accesos a la zona sujeta a regulación especial, como sostenía el Ayuntamiento, y que tendría que ser colmada incorporando a las restantes señales de la zona la fecha concreta de la prohibición.

El Ayuntamiento no aceptó en ese momento nuestras recomendaciones ni lo hizo en un expediente posterior. Aun así, dado que la nueva queja ponía de manifiesto que, pese al tiempo transcurrido, continuaban produciéndose situaciones semejantes de personas que estacionan en la zona regulada sin ser conscientes de la prohibición, estimamos pertinente someter de nuevo al análisis municipal los argumentos entonces empleados, para su reconsideración.

El Ayuntamiento ha rechazado una vez más nuestras recomendaciones, en el entendimiento de que las señales prohibitivas proporcionan la información necesaria para cumplir su función. Nos ha remitido también un informe del año 2000, en el que se expresa que las señales no permiten la incorporación de la fecha de prohibición, pero no ha realizado una valoración actualizada de la cuestión, como le solicitamos.

En lo que concierne a **otros aspectos de esta misma materia de tráfico no vinculados con el régimen sancionador**, podemos citar la queja que nos ha presentado un ciudadano de Donostia-San Sebastián porque el Ayuntamiento no adopta medidas para solucionar los problemas de seguridad vial que se derivan, a su juicio, del hecho de que, según nos relataba, algunos autobuses urbanos municipales estacionen sistemáticamente en un paso de peatones aledaño a una de sus paradas.

Ha sido motivo de queja la ordenación de determinadas vías, como el camino de Miramar en Bilbao y la Calzada Vieja de Ategorrieta en Donostia-San Sebastián, respecto de las cuales se han planteado, igualmente, cuestiones relacionadas con la falta de seguridad vial.

En otra queja, una ciudadana francesa solicitó nuestra intervención para que el Ayuntamiento de Bilbao certificase que su automóvil se encontraba en el depósito municipal de vehículos, ya que, según nos expresaba, había tratado de conseguir el documento en el propio depósito pero no había logrado hacerse entender.

Una persona implicada en un accidente de tráfico se ha quejado también de la falta de respuesta a la solicitud que formuló para que se incorporasen determinados datos al informe policial sobre el accidente.

Se ha sometido, igualmente, a nuestra consideración la negativa del Ayuntamiento de Lekeitio a conceder a los propietarios de una vivienda ubicada en el casco histórico permiso para acceder con su vehículo a esa zona, por no cumplir el requisito de estar empadronados, que exige la correspondiente Ordenanza municipal.

Por otro lado, tenemos que dejar constancia de la **remisión al Defensor del Pueblo** de diversas quejas que planteaban cuestiones de su competencia, como la altura mínima exigida legalmente al profesorado de las autoescuelas para poder desempeñar dicha función. La mayoría de estas quejas han estado relacionadas, no obstante, con la tramitación en el ámbito estatal de procedimientos sancionadores.

Hemos remitido también sendas quejas a las **Defensorías** de Andalucía, Catalunya y Castilla y León, relativas a procedimientos sancionadores sometidos a su control.

Finalmente, tenemos que señalar que hemos **rechazado** algunas de las quejas recibidas, debido, sobre todo, a no haber planteado previamente la cuestión a la Administración o haber transcurrido más de un año desde que se produjo la actuación administrativa que la motivaba.

Tanto las quejas que hemos remitido a otras defensorías como las que hemos rechazado no están incluidas en los datos cuantitativos que hemos reflejado al inicio de esta introducción.

* * *

El número de quejas de este año relacionadas con los **demás ámbitos materiales comprendidos dentro del área de Interior** ha sido también superior al de 2007. Es reseñable el aumento experimentado con respecto al año anterior en la subárea de derechos y libertades.

Las quejas han afectado fundamentalmente al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, que concentra la mayor parte de ellas, y, en menor medida, a los Ayuntamientos de Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Barakaldo, Galdakao, Laudio/Llodio y Errenteria, alguno de los cuales han recibido tan solo una.

Como en años anteriores, **varias de estas quejas denuncian un uso desproporcionado de la fuerza o un trato policial indebido** en actuaciones desarrolladas por los agentes fuera de las dependencias policiales.

En este apartado cabe destacar el expediente que tramitamos a instancia de dos hermanos a los que la Ertzaintza detuvo por un presunto delito de atentado contra sus miembros. Los hechos sucedieron en las primeras horas de la mañana de un domingo cuando los reclamantes se encontraban en la plaza del Artium de Vitoria-Gasteiz, tras salir de una discoteca situada en las inmediaciones. Con arreglo a lo que nos relataron, un vehículo sin distintivos policiales frenó bruscamente a su lado y estuvo a punto de arrollar a uno de ellos, lo que motivó que éste increpase a uno de los ocupantes del vehículo –del que, conforme nos indicó, ignoraba en ese momento que fuera agente policial– y que éste, a su vez, propinase a aquél un fuerte golpe en la cara, que le hizo desplomarse. De acuerdo con lo que los promotores de la queja nos manifestaron, el otro hermano se abalanzó entonces contra el agresor, sin saber tampoco que era policía, y le tiró al suelo. Según los interesados, posteriormente acudieron al lugar algunos agentes uniformados, que golpearon a este último hasta dejarle inconsciente. Los hermanos aseguraban desconocer que los ocupantes del vehículo fueran agentes de la Ertzaintza, ya que, conforme expresaban, ni el automóvil ni ellos exhibían ningún signo que los pudiera distinguir, y los agentes tampoco se habían identificado como tales. Añadían que el primero de los hermanos se dio cuenta de que podían ser miembros de la Ertzaintza cuando uno de ellos le esposó y llegaron los refuerzos uniformados, y que el otro incluso desconocía ese dato durante su estancia en el centro sanitario al que fue trasladado para recibir asistencia médica.

En respuesta a la solicitud de colaboración que le remitimos para que investigase los hechos, el Departamento de Interior del Gobierno Vasco nos informó que los agentes a los que se refería la queja habían sido requeridos para intervenir en una pelea que se estaba produciendo cerca del lugar en el que se encontraban los hermanos. Nos indicó, asimismo, que los agentes habían aportado una versión distinta en el atestado policial instruido como consecuencia de la detención en lo concerniente a su identificación, manifestando que sí habían mostrado a los interesados sus acreditaciones profesionales y se habían identificado como agentes de la autoridad cuando aquellos se dirigieron a ellos inicialmente.

Otra de las quejas de este grupo se refiere a una intervención de la Policía Local de Galdakao en un centro docente del municipio durante la celebración de la fiesta anual del

deporte escolar. Con arreglo a la información que se nos facilitó, la actuación policial se originó a raíz de una queja vecinal por el volumen de la música y, en su transcurso, los agentes recurrieron al uso de la fuerza y a la utilización de sprays defensivos tóxicos, que causaron lesiones y quemaduras a algunas de las personas allí congregadas. En la queja se ponía de manifiesto que un vehículo policial había accedido al recinto educativo, poniendo en riesgo la seguridad de los menores que se encontraban jugando en las pistas deportivas del colegio. Se destacaba, asimismo, que la intervención policial no había tenido en cuenta que muchos de los presentes en el centro en ese momento eran menores.

Algunas de estas quejas afectan a personas de origen extranjero y relacionan el trato policial que recibieron con la circunstancia señalada.

Es el caso, por ejemplo, de la queja que nos presentó un ciudadano de origen africano y raza negra al que la Ertzaintza detuvo por un presunto delito de atentado a agentes de ese cuerpo. El interesado nos relató que, cuando se encontraba en el barrio de San Francisco sentado en el bordillo de una acera junto a su automóvil, en compañía de un conocido de procedencia africana como él, un miembro de ese cuerpo policial, que, con otros agentes, estaba realizando una actuación en la zona ajena a los dos amigos, le ordenó que bajase el volumen del equipo de música del vehículo. Según la versión del reclamante, tras cumplir la orden, otro agente le conminó a abandonar el lugar con una expresión ofensiva, lo que motivó que protestase por lo que consideraba un trato insultante y manifestase su intención de denunciar dicho comportamiento, para lo que pidió al agente su número de identificación profesional. Conforme a los datos que nos facilitó el promotor de la queja, como respuesta, el agente, visiblemente alterado, le comunicó que estaba detenido, le colocó violentamente de espaldas contra la pared y comenzó a darle patadas en los tobillos. Con arreglo a la versión del reclamante, el agente le propinó después un rodillazo en los genitales que le hizo caer al suelo, y en esa posición fue esposado e inmovilizado, con la rodilla de uno de los funcionarios policiales ejerciendo una fuerte presión sobre su cuello, lo que le originó un gran dolor físico. Según nos indicó, los golpes recibidos le causaron una lesión en las vértebras cervicales, diagnosticada médicamente, que le dejó secuelas, al igual que los golpes que recibió en los tobillos. Nos expresó, asimismo, que se había sentido humillado y vejado públicamente por la actuación de los agentes.

El reclamante consideraba que la detención y la forma en que se practicó, que calificaba de brutal, carecieron de justificación y obedecieron únicamente a su cuestionamiento de la actuación del agente que le insultó. Según nos indicó, los agentes se burlaron con expresiones xenófobas de sus sucesivas protestas por el modo en que estaba siendo tratado. Nos indicó también que cuando expresó en la comisaría su disconformidad con la detención y relató que había sido insultado y agredido con abuso de autoridad y connotaciones racistas por el simple hecho de querer denunciar el insulto recibido, sus interlocutores se burlaron nuevamente de él.

También en este caso, el Departamento de Interior nos indicó que la versión de los hechos que habían facilitado los agentes en el atestado policial difería por completo en lo

sustancial de la que el reclamante nos facilitó. Nos indicó, igualmente, que no se habían podido verificar los insultos y las burlas que el interesado decía haber recibido en las dependencias policiales.

Otra queja en la que se denunciaba un trato policial indebido a personas inmigrantes la formuló una asociación que trabaja en este ámbito, porque entendía que algunos miembros de la Ertzaintza habían abusado de su autoridad en una intervención con dos varones de origen africano. De acuerdo con el relato de los hechos que la asociación nos trasladó, los dos varones se dirigían en coche a su domicilio, cuando, a la entrada de Urnieta, un vehículo sin distintivos policiales adelantó al suyo, y sus ocupantes, que tampoco exhibían ningún distintivo policial, les indicaron por señas que parasen y les mostraron sus armas –en un gesto que ambos amigos interpretaron como una identificación de esas personas como agentes policiales–, ordenándoles a continuación que les siguieran. Conforme a lo que se señalaba en la queja, así lo hicieron hasta que, al llegar al polígono industrial de esa localidad, y reparar en que estaban en un lugar despoblado y alejado del núcleo urbano, pararon el vehículo y expresaron a quienes supuestamente eran agentes policiales su intención de no seguir adelante. Con arreglo a la versión de la asociación reclamante, los agentes les obligaron entonces a salir del automóvil y a colocarse con las manos apoyadas en el coche y las piernas abiertas, les pidieron su documentación y les hicieron colocar sobre el capó del vehículo los objetos que portaban consigo. Según la misma versión, una vez que se personaron en el lugar otros cuatro agentes de la Ertzaintza, uniformados, en dos vehículos con distintivos policiales, los dos amigos fueron cacheados y se les decomisaron sus teléfonos móviles.

Con arreglo a la queja, la intervención policial se prolongó por un tiempo aproximado de dos horas, durante el cual uno de los interesados fue obligado a permanecer con las manos en alto apoyadas contra la pared de un edificio y el otro con las manos apoyadas en el capó del coche. De acuerdo con lo que señalaba la asociación reclamante, en el curso de la intervención, los agentes profirieron expresiones amenazantes y ofensivas contra los dos amigos. Al parecer, los agentes denunciaron finalmente al conductor del vehículo por infringir la normativa de tráfico. Según la queja, al finalizar la actuación policial, los interesados acudieron a una comisaría de la Ertzaintza próxima con la intención de denunciar los hechos, pero no lo lograron porque el agente que les atendió les recomendó que se olvidaran del asunto y no accedió a formalizar la denuncia. La asociación nos indicó que en la comisaría les devolvieron los teléfonos móviles.

El Departamento de Interior confirmó que la actuación policial se había originado porque los agentes entendieron que el vehículo en el que circulaban los dos amigos había cometido dos infracciones administrativas de tráfico de cierta entidad. Justificaba el traslado de ambos al polígono industrial en la necesidad de identificarlos para formalizar la denuncia de dichas infracciones y en que el lugar en que se encontraban no reunía las mínimas condiciones de seguridad y discreción para realizar esos trámites. Nos indicó que las dos personas se habían negado a identificarse y habían amenazado e insultado a los agentes, y que éstos les habían imputado una presunta infracción penal por este último motivo. Reconoció también que los agentes habían cacheado a los dos amigos y justificó esta

medida en la necesidad de asegurar su identificación y de garantizar la seguridad de los propios agentes. Reconoció, igualmente, que habían decomisado el teléfono móvil de uno de ellos, no de los dos, y justificó esa actuación en la necesidad de comprobar la legalidad de su tenencia y posesión, ya que, según nos expresó, su propietario había indicado a los agentes que no disponía de teléfono de contacto alguno cuando le preguntaron al respecto. Discrepó, no obstante, acerca del tiempo que duró la intervención, respecto a lo cual nos indicó que había sido de una hora escasa.

Con la información que se nos facilitó, entendimos que algunas de estas actuaciones no resultaban justificadas, como trasladar a los dos amigos para denunciarles por las supuestas infracciones de tráfico a un lugar despoblado, alejado del núcleo urbano y distante del punto en el que se habían cometido, e identificar a ambos, no sólo al conductor, para realizar ese trámite. Atendiendo a dicha información, también nos generaba dudas el decomiso del teléfono móvil, el propio cacheo y la prolongación de la intervención policial durante casi una hora.

Por otro lado, el Departamento de Interior no nos informó sobre la negativa a recoger la denuncia de los interesados, lo que motivó que a la fecha de cierre del informe no dispusiéramos de los elementos de juicio suficientes para valorar ese extremo.

La forma de practicar la **identificación de personas de origen extranjero** y el **registro de sus pertenencias** se ha planteado en otras dos quejas relativas a sendas actuaciones de la Policía Local de Bilbao. En los dos supuestos, las personas que presentaron las quejas habían presenciado la intervención policial.

Una de ellas nos mostraba su desacuerdo con el modo en que los agentes habían realizado la identificación y el registro de las pertenencias de dos mujeres negras en un comercio. Consideraba que la forma en que se habían dirigido a ambas ciudadanas era inadecuada, que no habían actuado con la necesaria reserva y discreción y que tampoco habían tenido en cuenta la presencia de una menor, que las acompañaba.

En la otra queja se señalaba que la forma en que un miembro de dicho cuerpo policial se había dirigido a un ciudadano de origen africano para identificarle y registrar la mochila que portaba –agarrándole del brazo, girándose hacia atrás y apartándole a un lado de la calle–, así como la propia identificación y registro, podrían haber respondido al hecho de que se tratase de una persona de raza negra. Según nos indicaba, el ciudadano no portaba ningún objeto ilícito entre sus pertenencias.

El Ayuntamiento nos informó que, en el primer caso, los agentes negaron que el trato hubiera sido indebido y falto de discreción. Respecto al segundo, nos indicó que la identificación y el registro del ciudadano obedecieron a que sus características físicas y su vestimenta respondían a la descripción de un varón que había sido denunciado por robar una cartera, y que la intervención policial se adecuó a la correspondiente instrucción policial y finalizó tan pronto como los agentes consideraron, a la vista del registro, que dicho ciudadano no tenía relación con la denuncia.

En ambas quejas se indicaba que los agentes habían puesto trabas a algunos testigos de los hechos para que pudieran continuar presenciándolos. El Ayuntamiento, sin embargo, no lo reconoció. Nos indicó, por el contrario, que uno de los testigos no se había limitado a presenciar la actuación policial, sino que había pretendido intervenir en ella, lo que calificaba como una obstaculización a la labor de los agentes.

En una queja distinta se reprochaba a la Policía Local de Errenteria una actuación relativa a la identificación de un varón homosexual de procedencia extranjera, que estaba realizando, al parecer, encuestas domiciliarias para el Gobierno Vasco. Según se nos manifestó, dos agentes de ese cuerpo solicitaron la identificación de la persona citada en la vía pública, le revisaron las encuestas que estaba realizando y le obligaron a llamar a la empresa que le había contratado para que respondiera por él, tras lo cual le dejaron marcharse sugiriéndole que abandonase el municipio. En la queja se relacionaba la actuación policial con las dos condiciones personales del ciudadano que hemos señalado.

El Ayuntamiento de Errenteria justificó la identificación en que la Policía Local había recibido algunas llamadas telefónicas alertando sobre la presencia de un joven que estaba realizando en las viviendas preguntas que a determinadas personas les resultaron sospechosas, sobre la estancia de los vecinos en sus domicilios durante unas jornadas festivas próximas a celebrarse. Negó que los agentes hubieran sugerido al ciudadano abandonar el municipio.

De la información municipal parecía deducirse, no obstante, que los agentes habían solicitado la identificación del joven sin explicarle antes los motivos de su actuación, lo que, a nuestro modo de ver, resultaba obligado y hubiera evitado seguramente la percepción que aquél tuvo de que se le estaba dispensando un trato inadecuado.

De dicha información parecía deducirse, igualmente, que los agentes habían aconsejado al ciudadano que dejara de hacer las encuestas ante las sospechas que su trabajo estaba levantando. De haber sido así, esta actuación se encontraría, en nuestra opinión, completamente desprovista de justificación.

La tramitación de estas quejas nos ha permitido constatar el grado de cumplimiento en estos supuestos de algunas de las recomendaciones de carácter general que esta institución ha dirigido a los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas, relacionadas con las cuestiones que se suscitaban en ellas.

Apreciamos que sigue sin cumplirse en su integridad **la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”** (informe ordinario de 2003).

En este sentido, un año más tenemos que dar cuenta de los problemas con los que nos encontramos para que se investiguen las quejas sobre actuaciones policiales que están siendo, a su vez, conocidas por la jurisdicción penal, bien porque en el curso de

la intervención policial se ha producido una detención o una imputación penal sin detención o porque las propias personas afectadas denuncian penalmente a los agentes, o por ambas circunstancias.

Ello ha sucedido, por ejemplo, en el caso de la queja relativa a una actuación de la Policía de Galdakao, que hemos reseñado, y en otra queja sobre una intervención de la Policía Local de Donostia-San Sebastián cuya tramitación iniciamos en 2007, que hemos finalizado este año ([Resolución de 23 de septiembre de 2008](#)¹⁷).

Como hemos expresado en reiteradas ocasiones, estimamos que la tramitación del procedimiento judicial no impide al Ararteko instar a los responsables policiales a que inicien la investigación interna de los hechos en cuanto tengan noticia de un presunto comportamiento irregular de los agentes (en los términos que señalamos en la recomendación citada), verificar que se ha cumplido dicha recomendación u otras que esta institución ha dirigido a los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas, ni analizar aquellos otros aspectos de la queja que quedan fuera del procedimiento judicial.

En la Resolución del Ararteko de 23 de septiembre de 2008 mencionada se recoge de manera pormenorizada la posición de esta institución al respecto.

Los restantes problemas que hemos advertido este año en relación con el cumplimiento de esta recomendación son también recurrentes. Se refieren fundamentalmente a la demora en el inicio de la investigación interna y a que ésta se reduzca a recabar la versión de los agentes afectados por la queja.

Tenemos que insistir en que la inmediatez es determinante para que la investigación pueda cumplir con unas mínimas garantías de éxito su función de aclarar lo sucedido, y subrayar la importancia de que los responsables policiales la inicien tan pronto como conozcan que se ha producido una presunta actuación irregular. Desde esta perspectiva, reprobamos las prácticas que la retrasan injustificadamente.

Tenemos que insistir, igualmente, en que la existencia de una versión contrapuesta de los agentes afectados no puede servir, por sí misma, para inadmitir la queja, descartar la realización de otras actividades indagatorias o fundamentar en exclusiva un juicio sobre la idoneidad de la actuación policial.

La persistencia de los problemas señalados nos obliga a reiterar la necesidad de que las administraciones correspondientes establezcan en esta materia protocolos de actuación que determinen con claridad las pautas concretas a seguir cuando reciben una queja y en la investigación correspondiente, en sintonía con lo que expresamos en la recomendación de carácter general a la que nos estamos refiriendo.

¹⁷ Resolución del Ararteko, de 23 de septiembre de 2008, por la que se concluye su intervención en una queja en la que una joven denunciaba un supuesto trato indebido de la Policía Local de Donostia-San Sebastián.

Atendiendo a las quejas que hemos recibido y a las explicaciones que los responsables policiales nos ha proporcionado, consideramos que tampoco se están cumpliendo las recomendaciones que efectuamos en el informe sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco” en cuanto al **control interno del uso de la fuerza** (recomendaciones específicas 7ª y 8ª), de aplicación, según hemos expuesto en otras ocasiones, a cualquier actuación policial, con independencia del lugar en que se produzca.

Expresábamos allí que el uso de la fuerza tiene que ser concebido siempre como el último recurso, respetando estrictamente los principios legales de adecuación, necesidad y proporcionalidad, y basándose en un juicio razonable, controlado y ratificado en cada caso por los superiores jerárquicos. Subrayábamos, igualmente, la necesidad de establecer mecanismos que permitan realizar un control posterior de la actuación policial. En este sentido, entendíamos que los agentes deben comunicar al sistema informatizado del correspondiente centro de control los motivos que justifican su actuación cuando recurren al uso de la fuerza fuera de la sede policial, y dejar constancia documental de tales motivos y del modo concreto en que se desarrolla la intervención, haciendo hincapié en la necesidad de realizar una descripción detallada de la fuerza empleada.

Es común, sin embargo, que, cuando solicitamos información sobre el cumplimiento de estas recomendaciones en quejas en las que las propias administraciones concernidas reconocen que los agentes recurrieron al uso de la fuerza, éstas se limiten a trasladarnos una valoración de la fuerza empleada, indicando que respetó los principios legales señalados, sin explicarnos en qué consistió ni indicarnos explícitamente si se actuó conforme a las recomendaciones citadas, lo que resulta notoriamente insuficiente para que esta institución pueda realizar su propio juicio de valor de la fuerza empleada y verificar si se cumplieron dichas recomendaciones. Ello ha sucedido este año en todas las quejas que hemos reseñado anteriormente en las que se denunciaba el uso de la fuerza y en la relativa a una actuación de la Policía Local de Donostia-San Sebastián a la que nos hemos referido precedentemente (Resolución del Ararteko, de 23 de septiembre de 2008, citada).

En otras quejas, como ésta última, se nos ha indicado que la valoración de la fuerza empleada corresponde al juzgado encargado de tramitar las diligencias penales derivadas de la actuación policial. Tenemos que rechazar ese argumento, porque lo que solicitamos en estos supuestos no es una valoración de este aspecto posterior a la queja, sino que se nos informe sobre si se aplicaron en el momento en que se produjo la actuación policial los mecanismos preventivos a los que aludíamos en el informe señalado y que hemos reseñado anteriormente.

Todo ello nos obliga a seguir insistiendo en la necesidad de que se cumplan esas recomendaciones.

Por otro lado, esta institución viene expresando su preocupación acerca del riesgo, puesto de manifiesto en algunas quejas, de que, cuando los agentes perciben que su actuación puede generar el reproche o la denuncia de las personas afectadas, se adelanten

formulando a su vez una **denuncia** contra ellas **por ilícitos penales relacionados con los propios agentes** (resistencia, desobediencia, atentado, etc.).

Aun cuando hemos reconocido que no es fácil combatir las prácticas señaladas, porque, cuando se producen, se ocultan normalmente bajo la apariencia de legalidad del ejercicio de las funciones policiales, hemos manifestado que los responsables policiales tienen que adquirir conciencia de que es posible abusar de la potestad que el ordenamiento jurídico otorga a los agentes para formular un atestado. Por tal motivo, hemos reiterado la necesidad de que se articulen medidas para prevenir y controlar estos reprobables comportamientos.

Este año ha vuelto a suscitarse la misma cuestión en algunas de las quejas que hemos reseñado precedentemente, así como en otra queja contra una actuación de la Ertzaintza en un camping, a la que más adelante nos referiremos.

A la vista de la información que se nos ha ofrecido en estas quejas, no parece que los mecanismos citados se hayan establecido, lo que nos obliga, igualmente, a seguir insistiendo en este punto.

La tramitación de la queja que nos presentó una persona a la que la Policía Local de Vitoria-Gasteiz detuvo por "*desobediencia (negativa a identificarse), injurias, amenazas y acometimiento a agente de la autoridad*", a raíz de un incidente relacionado con el incumplimiento de la normativa de tráfico, ha puesto de relieve un problema que nos preocupa, del que hemos dado cuenta en informes anteriores, como es el de la detención por hechos que en la vía judicial son calificados desde el comienzo como falta, y que de haberse valorado así por los agentes no hubieran dado lugar a la detención.

Las quejas que hemos reseñado hasta ahora plantean también otras cuestiones recurrentes.

Así, por ejemplo, la **negativa de los agentes a facilitar su número de identificación profesional** se ha suscitado en las quejas relativas a una actuación de la Ertzaintza con un varón de procedencia africana en el barrio de San Francisco y a otra de la Policía Local de Galdakao, que hemos mencionado. También se ha suscitado en la queja que hemos citado sobre una intervención de la Ertzaintza en un camping.

Lo mismo cabe decir de los problemas relacionados con la presencia de **testigos de las actuaciones policiales** y con el **modo de abordar a una persona en la calle**, que se ha suscitado, igualmente, en las dos primeras quejas señaladas.

Ambas cuestiones, como se recordará, fueron abordadas en el informe "Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco" (recomendaciones específicas 8ª b, 2 y 3).

En dicho informe destacábamos, igualmente, la necesidad de que los agentes que actúan habitualmente en esa zona reciban **formación** sobre cuestiones específicas que afectan a

su trabajo, como la extranjería, otras culturas, etc. (recomendación específica 5ª). Hemos aprovechado la tramitación de la queja sobre una actuación de la Ertzaintza en esa zona con una persona de origen africano, a la que hemos aludido anteriormente, para interesarnos por el cumplimiento de esta recomendación en el ámbito del Departamento de Interior. Dicho departamento nos ha indicado que desde 2001 no ha vuelto a impartir esa formación, aunque ha mostrado su disposición favorable a hacerlo de nuevo.

En lo que concierne a **otras actuaciones policiales** sometidas a nuestra consideración este año, cabe destacar la que motivó la queja a la que venimos aludiendo, que nos formuló la titular de un camping de Zarautz contra determinados aspectos de una intervención de la Ertzaintza en el recinto del establecimiento, porque entendía que dicha actuación podía haber vulnerado el derecho a la intimidad de sus huéspedes. La reclamante mostraba, asimismo, su disconformidad con la respuesta que los agentes dieron a su intento de que se respetase dicho derecho.

De acuerdo con el relato de los hechos que nos trasladó la interesada, cuatro agentes de la Ertzaintza y dos miembros de la Policía Local se personaron en el camping con el fin, según le informaron, de identificar a un varón que se alojaba allí, en una tienda de campaña, con relación a una investigación policial sobre la sustracción de un ciclomotor. Según su versión, los responsables del camping autorizaron la entrada de los agentes al recinto y les acompañaron hasta la tienda de campaña en la que supuestamente se alojaba la persona que buscaban. Al parecer, ésta no se encontraba allí en aquel momento, por lo que los agentes optaron por permanecer en las inmediaciones de la tienda a la espera de que regresase. Con arreglo a la queja, al cabo de un tiempo, uno de los guardas de seguridad del camping comunicó a la Dirección del establecimiento que dos de los miembros de la Ertzaintza habían sacado de la tienda unas bolsas y las estaban registrando. La reclamante nos manifestó que al conocer esa información acudió al lugar, junto a otra empleada del camping, y expresó a los agentes su desacuerdo con ese modo de proceder, porque entendía que vulneraba el derecho a la intimidad del propietario de las pertenencias que estaban registrando y que esa vulneración podía, además, comprometerla, en tanto que responsable del camping. Conforme nos aseguró, la respuesta que sus observaciones recibieron de uno de los agentes fue: *"Tú y tú no habéis visto nada"*, en alusión a ella y a su empleada, y: *"Si te lo hubieran hecho a ti harías cualquier cosa por solucionarlo, no vamos a estar aquí cuatro horas para que en las bolsas sólo haya unos calzoncillos sucios"*.

Según resultaba de la queja, a la vista de esos comentarios, la reclamante esgrimió nuevamente su condición de responsable de la instalación y reiteró su desacuerdo con este aspecto de la actuación policial. Atendiendo a la misma versión, los agentes cerraron finalmente las bolsas que estaban registrando y las devolvieron al interior de la tienda. La promotora de la queja señalaba que el mismo agente que se había dirigido a ella con las expresiones que hemos transcrito le ordenó que guardara silencio en los siguientes términos despectivos: *"Cállese señora que está gritando como una gallina"*. Señalaba, asimismo, que el agente no quiso facilitarle su número de identificación profesional, que le solicitó para poder quejarse de su actuación y del trato verbal que le estaba dispensando, y que

con posterioridad otros miembros de ese cuerpo policial le comunicaron que el agente la había denunciado por obstrucción a la autoridad y pérdida de objetos en custodia. En su percepción, esta imputación –de la que, según manifestaba, el agente no le informó en el momento de los hechos– podría estar relacionada con el cuestionamiento de su actuación.

El Departamento de Interior nos informó de la investigación interna que había realizado para esclarecer lo sucedido. Según dedujimos de su información, los agentes de la Ertzaintza que intervinieron en los hechos habían reconocido que registraron las bolsas a las que se refería la reclamante. El departamento citado matizaba, no obstante, que, de acuerdo con lo que expresaron los agentes y los miembros de la Policía Local que los acompañaban, las bolsas estaban en el avance de acceso a la tienda, no en su interior, como se expresaba en la queja. Con arreglo a la información oficial, otros testigos manifestaron, sin embargo, que cuando los agentes se personaron en el lugar la tienda estaba cerrada y no había ninguna bolsa en su exterior. A nuestro modo de ver, con los datos que se nos facilitaron, resultaba dudoso, sin embargo, que la circunstancia de que las bolsas hubieran estado a la vista hubiera podido justificar la actuación policial, si, como señalaban los agentes, se encontraban en una zona privada de la tienda. Por otra parte, la investigación entendió que el trato que el agente al que se refería la queja dispensó a la titular del establecimiento no había sido el adecuado y que el agente tampoco le había facilitado su número de identificación profesional, aun cuando éste y su compañero negaron tales extremos. Con arreglo a las explicaciones que se nos facilitaron, el Departamento de Interior estaba analizando ambas conductas desde la perspectiva disciplinaria. Dicho departamento nos confirmó también que la reclamante había sido denunciada por una presunta falta de respeto y consideración a agentes de la autoridad y nos indicó que ésta había formulado, a su vez, una denuncia que había dado lugar a la incoación de unas diligencias previas en la vía judicial penal.

La interesada nos indicó también que, cuando pretendió **formalizar una denuncia** contra el agente al que se refería principalmente su queja en la comisaría de la Ertzaintza de la localidad, se encontró con diversas trabas para poder hacerlo.

Esta última cuestión, que se plantea con cierta frecuencia, se ha suscitado además en otras quejas este año.

Como ha quedado señalado anteriormente, ha sido uno de los motivos de la queja que nos presentaron dos varones de origen africano contra una actuación de la Ertzaintza iniciada por una posible infracción administrativa de tráfico.

También subyace en la queja que formuló una mujer, que había sido, al parecer, expulsada junto a sus amigos de un bar en Barakaldo. A su juicio, la expulsión podía estar relacionada con sus rasgos étnicos y los de otra de las personas que la acompañaban, ambas de origen afro latinoamericano, y constituir un delito de xenofobia. La reclamante nos indicó que la Policía Local le informó que no era competente y la remitió a la Ertzaintza, que, a su vez, la remitió a la oficina de consumo. El Ayuntamiento de Barakaldo nos informó, en cambio,

que las personas citadas acudieron primero a la Ertzaintza y que fue la Policía Local la que las derivó a la oficina de consumo, ya que, según los agentes que las atendieron, en las dependencias policiales no hicieron alusión a trato xenófobo o racista. Por su parte, el Departamento de Interior no había respondido aún a nuestra solicitud de colaboración a la fecha de cierre del informe.

En este punto tenemos que citar, asimismo, la queja que nos presentó una persona extranjera indocumentada en situación de irregularidad administrativa, porque, según nos indicaba, la Ertzaintza no había accedido a formalizar la denuncia que pretendía efectuar relacionada con la desaparición de su pasaporte, debido, al parecer, a que no podía acreditar su identidad. A nuestro juicio, la circunstancia de que los cuerpos policiales no puedan disponer de una información cierta y contrastada sobre la identidad de la persona denunciante no debería impedir que ésta pudiera denunciar el ilícito del que ha sido víctima. Lo contrario entrañaría, en nuestra opinión, un desconocimiento de las obligaciones legales que dichos cuerpos tienen, y colocaría a la víctima del delito en una situación de desprotección y desamparo. Esta posición, que tuvimos ocasión de expresar en una queja similar que reseñamos en el informe de 2004, motivó que el Departamento de Interior unificase los diferentes criterios que, según su información, venían aplicando los centros policiales de la Ertzaintza. A nuestro parecer, los términos en los que los nuevos criterios estaban redactados no resultaban, sin embargo, suficientemente claros, lo que nos llevó a sugerir a dicha administración que los reformulase, sin lograrlo. Estimamos que la nueva queja ha hecho que nuestra sugerencia cobre un renovado sentido.

Por otro lado, la queja anterior relacionada con la actuación de la Ertzaintza en un camping ha puesto de manifiesto una posible disfunción en la **citación para el juicio rápido** que se entregó a la interesada en la comisaría de la Ertzaintza a raíz de la imputación policial que se efectuó contra ella, originada, al parecer, por la disparidad entre la fecha que figuraba en dicha citación y aquella en la que se citó a los agentes concernidos. No es la primera vez que una disfunción tal se somete a nuestra consideración, por lo que creemos que tendrían que tratar de determinarse sus causas y adoptarse las medidas precisas para que no pueda repetirse.

Otra queja reseñable es la que nos presentó una pareja de turistas, que se encontraban alojados en un establecimiento hostelero de Donostia-San Sebastián. Según nos indicaron, cuando se encontraban descansando en su habitación recibieron una noticia de extrema gravedad que provocó una reacción desconsolada de la mujer, lo que motivó, a su vez, que la Ertzaintza interviniera, alertada, al parecer, por una denuncia vecinal de un posible caso de violencia de género. Los reclamantes se quejaban de que los agentes, tras abandonar el lugar, aparentemente satisfechos de las explicaciones que les ofrecieron sobre lo sucedido, volvieron más tarde y solicitaron al varón su identificación, para comprobar la posible existencia de una orden de alejamiento de la mujer, porque entendían que, una vez aclarada inicialmente la situación, y teniendo en cuenta las circunstancias que estaban viviendo, esa nueva intervención policial resultaba del todo improcedente y carente de justificación.

Algunas quejas presentadas por **víctimas de la violencia de género** han planteado cuestiones tales como la retirada de la escolta policial y la falta de reserva y discreción en el control de una orden de alejamiento.

Hemos recibido, asimismo, una queja relacionada con determinados aspectos de la actuación de la Ertzaintza en supuestos de **internamiento involuntario de personas con enfermedad mental**.

Otros asuntos que se han sometido a nuestra consideración en esta área que merecen ser destacados son la falta de seguridad ciudadana en el *garbigune* de Ali-Gobeo (Vitoria-Gasteiz), la descoordinación entre la Ertzaintza y la Policía Local de Vitoria-Gasteiz en la comunicación del incendio de un vehículo en la vía pública a su dueño, el decomiso a un músico callejero de su violín por la Policía Local de Bilbao, y el contenido de un informe que la Policía Local de Laudio/Llodio elaboró a raíz de un accidente, en el que supuestamente se atribuían al reclamante unas declaraciones que negaba haber realizado.

Queremos dejar constancia, por último, de algunas quejas en las que no hemos podido intervenir, porque se encontraban en los supuestos legales de rechazo o pertenecían al ámbito competencial del Defensor del Pueblo. Como hemos señalado, estas quejas no están computadas en los datos cuantitativos que hemos ofrecido al comienzo de esta introducción.

Han sido muy pocas las **quejas que hemos rechazado** este año en este ámbito. Entre ellas, cabe citar la que nos presentó una persona implicada en un accidente de tráfico con relación a la investigación que la Ertzaintza realizó del siniestro y a la información que facilitó a los medios de comunicación sobre el particular, en la que no pudimos intervenir porque el asunto estaba siendo dilucidado en la vía judicial, y otra relacionada con la seguridad privada, que no estaba debidamente formalizada.

Las **quejas que hemos remitido al Defensor del Pueblo** planteaban cuestiones relacionadas con el trato otorgado a una persona en un control policial, la información sobre el curso de una denuncia por agresiones, la actuación de la Administración del Estado respecto a posibles irregularidades en empresas de seguridad privada de ámbito estatal, la tramitación de una solicitud de cancelación de datos policiales de carácter personal y el funcionamiento de las oficinas que tramitan el Documento Nacional de Identidad.

* * *

Por último, tenemos que referirnos a las dificultades con las que nos hemos encontrado en 2008 para desarrollar en esta área las funciones que la institución del Ararteko tiene legalmente encomendadas, derivadas principalmente del hecho tantas veces puesto de relieve de que las administraciones se limiten a responder formalmente a nuestra solicitud de **colaboración** sin facilitarnos la información que interesamos.

Ello ha sucedido, por ejemplo, en la queja sobre una actuación de la Ertzaintza en la plaza junto al museo Artium de Vitoria-Gasteiz, a la que nos hemos referido precedentemente, y en un expediente de queja de 2007, relativo, asimismo, a una intervención de dicho cuerpo policial con un grupo de jóvenes en la misma ciudad, de la que dimos cuenta en el informe de ese año. En ambas quejas, la información que el Departamento de Interior nos proporcionó en contestación a nuestra primera solicitud de colaboración no abordaba las cuestiones que le planteamos.

Una situación similar se ha producido en el expediente sobre una actuación de la Policía Local de Galdakao, que también hemos reseñado, en el que el Ayuntamiento de ese municipio tampoco nos proporcionó en su primera contestación la información que le pedimos.

Lo mismo cabe decir de una queja de 2007 relativa a una actuación de la Policía Local de Donostia-San Sebastián, de la que hemos dado cuenta anteriormente, en la que concluimos que el Ayuntamiento no había contestado de forma adecuada a la solicitud que le dirigimos para que nos informase del cumplimiento en el caso de algunas de nuestras recomendaciones (**Resolución del Ararteko, de 23 de septiembre de 2008**, ya citada).

Idéntica valoración nos merece la queja contra una sanción impuesta por el Ayuntamiento de Bilbao por infringir la regulación especial de tráfico vigente los días de partido de fútbol. En esa queja, el Ayuntamiento no nos ha facilitado la información que le pedimos, tal y como hemos manifestado al reseñar dicha actuación.

Ha sucedido, igualmente, en un expediente de queja de 2006 relativo a una sanción de tráfico que el Ayuntamiento de Santurtzi impuso por estacionar en un vado que, al parecer, había perdido de forma notoria su razón de ser. Hemos tenido que finalizar este año el expediente sin haber logrado que dicho ayuntamiento nos informe acerca de los datos que el interesado nos proporcionó ni valore las pruebas que aportó para acreditar tales datos y las alegaciones que formuló al respecto en el procedimiento.

Un problema parecido, aunque sin contestación formal, se ha suscitado en los expedientes que tramitamos a raíz de nuestra visita a las dependencias de la Policía Local de Bermeo y Donostia-San Sebastián en 2007, en los que la falta de respuesta a la solicitud que dirigimos a ambas administraciones municipales, en el primer caso después de conocer su parecer sobre nuestra valoración, nos ha obligado a finalizar este año nuestra intervención sin haber podido llegar a conocer si actuaron en el sentido que les señalamos.

Y, en fin, se ha suscitado en el expediente que hemos tramitado como consecuencia de la visita a las dependencias de la Policía Local de Errentería, en el que, como explicamos en el apartado siguiente, a la fecha de cierre del informe el Ayuntamiento no había respondido aún a nuestra solicitud.

Como hemos manifestado en reiteradas ocasiones, esta forma de proceder constituye un importante condicionante para que podamos analizar las cuestiones que se nos plantean. Además, demora injustificadamente la tramitación de las quejas, lo que resulta

particularmente preocupante en los supuestos en los que el retraso afecta a la propia investigación interna de la actuación policial que la motiva, que puede verse comprometida por esta circunstancia.

Por ello, tenemos que apelar nuevamente al principio de colaboración, para evitar este tipo de prácticas. Igualmente, tenemos que insistir, una vez más, en que las actuaciones señaladas suponen un importante obstáculo al normal desenvolvimiento de nuestras funciones y menoscaban seriamente los derechos de quienes acuden a esta institución haciendo uso de uno de los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para la defensa de sus intereses.

Centros de detención de la Ertzaintza y de las policías locales

En el marco de las actuaciones que venimos realizando para comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones que formulamos en el informe extraordinario *Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza* (1991), una representación de esta institución ha visitado durante este año los centros de detención de la Ertzaintza de Arkaute (Base Iradier) y de Vitoria-Gasteiz, así como las dependencias de la Policía Local de Errenteria, con el propósito principal de disponer de datos actualizados sobre su situación.

Tras las visitas, trasladamos al Departamento de Interior del Gobierno Vasco y al Ayuntamiento de Errenteria nuestra valoración, para que nos dieran a conocer su parecer al respecto y nos informasen sobre su disposición para llevar a cabo las sugerencias que les realizamos. A la fecha de cierre del informe el Ayuntamiento de Errenteria no había contestado, sin embargo, a nuestra solicitud de colaboración.

A continuación, damos cuenta de los aspectos más relevantes de la valoración mencionada y de la respuesta que el Departamento de Interior nos ha ofrecido.

Antes de ello, tenemos que señalar que en 2008 hemos finalizado nuestra intervención en los expedientes que tramitamos como consecuencia de la visita que realizamos el año anterior a la comisaría de la Ertzaintza de Llodio y a las dependencias de la Policía Local de Bermeo y Donostia-San Sebastián, dando por definitiva la valoración que hicimos constar en el informe ordinario de 2007, debido a que, en el caso de la Ertzaintza, hemos entendido que la información que el Departamento de Interior nos proporcionó sobre el particular no alteraba dicha valoración, y a que los Ayuntamientos de Bermeo y Donostia-San Sebastián no han respondido a la petición de colaboración que les dirigimos en tal sentido.

1. Visita al centro de detención de la Ertzaintza de Arkaute (Base Iradier)

- 1.1. La zona de calabozos no ha variado en lo sustancial desde nuestra anterior visita, en el año 2006, en cuanto a sus características físicas.

Aun cuando las instalaciones continúan siendo en general apropiadas para su finalidad, el centro sigue careciendo de dependencias específicas para la custodia de las personas menores, adecuadas y separadas de las que se utilizan para las mayores de edad, como exige la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal del Menor (art. 17.3).

Esta carencia, que es una constante en la casi práctica totalidad de los centros de detención de la Ertzaintza que hemos visitado desde la entrada en vigor de esta ley, tendría, a nuestro modo de ver, que corregirse.

Tampoco se ha modificado la configuración del baño en lo que concierne a los paneles a media altura instalados en el inodoro y la ducha para preservar la intimidad de las personas detenidas. Como pusimos de manifiesto en la valoración de nuestra anterior visita, que quedó recogida en el informe ordinario de 2006, entendemos que esos paneles no cumplen adecuadamente su función, ya que, desde la pared, transparente, en la que se encuentra la puerta de acceso al baño, el inodoro y la ducha quedan completamente a la vista.

El Departamento de Interior se ha comprometido, no obstante, a realizar algunas reformas para corregir la situación.

La luz del interior de las celdas puede ya graduarse, lo que constituye una novedad respecto a nuestra anterior visita, que valoramos como positiva.

En el momento de la visita, la zona de los calabozos desprendía un olor desagradable. Además, dos de las losetas del techo del pasillo de las celdas destinadas a la División de Policía de lo Criminal se encontraban muy deterioradas, debido, según nuestros interlocutores, a una avería en el sistema de conducción del agua. Había también grandes manchas en el suelo de ese pasillo, posiblemente debido a la misma avería, y en el inodoro. Además, la pared de una de las celdas estaba agrietada.

En respuesta a nuestra valoración, el Departamento de Interior nos indicó que había sustituido las losetas y corregido las manchas. Nos expresó, igualmente, que había previsto reparar los puntos agrietados y efectuar algunas reformas para eliminar el mal olor.

- 1.2. El centro dispone de un sistema de videograbación, que, según la información de los responsables policiales que acompañaron a los miembros de esta institución, controla el acceso desde el vehículo policial a la zona de calabozos y todas las áreas de circulación de las personas detenidas, con la salvedad de los aseos, el interior de las celdas y la sala donde se realiza la entrevista reservada.

El sistema, que no ha variado en lo sustancial desde nuestra anterior visita, es gestionado de forma independiente por cada una de las divisiones que comparten el centro. La gestión en lo relativo a Tráfico parece responder básicamente al modelo de los centros de detención dependientes de la División de Seguridad Ciudadana y la concerniente a la División de Policía de lo Criminal al propio de sus centros.

La valoración que dicho sistema merece a esta institución está recogida en el informe ordinario de 2006 (capítulo I, 7.1), por lo que en este punto tenemos que remitirnos a las consideraciones generales que allí realizamos.

Durante la visita visualizamos una parte de la grabación correspondiente a nuestra entrada en la zona de calabozos.

No pudimos visualizar, sin embargo, las grabaciones correspondientes a una detención de la División de Policía de lo Criminal, como era nuestra intención, debido, según se nos indicó, a que, como consecuencia de una avería en el sistema, los equipos del centro no disponían de dicha información, y el material grabado se encontraba depositado en la Unidad de Servicios Centrales de la División de Policía de lo Criminal, encargada de su custodia, cuya sede se encuentra en Erandio.

En el momento de la visita, los ordenadores instalados en una de las dos salas de control del sistema de esa división no funcionaban, debido también, según se nos explicó, a la misma avería. Sí funcionaba el instalado en la otra sala de control, ubicada en la zona de calabozos, desde el que efectuamos el visionado.

De acuerdo con la información que el Departamento de Interior nos proporcionó en respuesta a nuestra valoración, la avería citada quedó reparada unos días después de nuestra visita.

Por otro lado, nuestros interlocutores nos expresaron que se estaban produciendo fallos en el sistema.

- 1.3. Atendiendo a la información que se nos proporcionó durante la visita, los centros dependientes de la División de Policía de lo Criminal no disponen de libro de registro de detenciones específico para menores, como exige el artículo 3.5 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, que aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor, lo que, constituye también una constante en los centros de detención de la Ertzaintza que hemos visitado desde la entrada en vigor de dicha norma, que tendría que corregirse.
- 1.4. Durante nuestra estancia en las dependencias policiales visualizamos los registros electrónicos de algunas de las detenciones realizadas por la División de Policía de lo Criminal desde nuestra anterior visita.

Cada una de las dos unidades de esta división (Unidad de Información y Análisis y Unidad de Investigación Criminal y Policía Judicial) posee su propio libro de detenidos, que es único para toda la Comunidad Autónoma.

La actual configuración de ese libro no permite conocer mediante una simple consulta el número de detenidos en cada uno de los centros, lo que, a nuestro modo de ver, tendría que corregirse.

En la valoración de nuestra anterior visita, reseñada en el informe ordinario de 2006, llamamos la atención sobre la necesidad de que el contenido del acta de información de derechos se adecue a lo que establece el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y recoja, como ordena ese precepto, los hechos que se imputan a la persona detenida y las razones motivadoras de su privación de libertad.

Las actas de información de derechos que consultamos se limitaban a informar de la calificación jurídica de los hechos por referencia al delito que se imputaba, pero no informaban de los propios hechos que motivaron esa calificación.

Tenemos que insistir en que esta irregular situación, que hemos puesto de relieve en numerosas ocasiones, y que parece afectar también a todos los centros de detención de la Ertzaintza, tendría que corregirse.

De acuerdo con la información que nos facilitaron nuestros interlocutores, desde nuestra anterior visita no se han practicado, ni solicitado, detenciones incomunicadas.

Valoramos como positivo este dato, ya que, como hemos expresado otras veces, mientras no se produzca el cambio legislativo que permita la adaptación del ordenamiento jurídico a las recomendaciones que los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos han efectuado en este ámbito¹⁸, consideramos que las restricciones que establecen al respecto los artículos 520 bis y 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal son medidas excepcionales que no pueden aplicarse de forma sistemática.

2. Visita a la comisaría de la Ertzaintza de Vitoria-Gasteiz

- 2.1. La zona de calabozos presenta una configuración similar a la de otros centros de detención de la Ertzaintza y resulta, en general, apropiada para su finalidad.

No obstante, el centro tampoco dispone de dependencias específicas para la custodia de las personas menores, adecuadas y separadas de las que se utilizan para las mayores de edad (art. 17.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal del Menor), lo que, en nuestra opinión, debería corregirse.

Según nuestros interlocutores, la atención a las personas menores se realiza en una sala de espera. Aun cuando nos manifestaron que la sala no se utiliza como tal, comprobamos que estaba rotulada en el exterior como sala de espera y equipada también para esta función con sillas en hilera en todo su contorno interior.

- 2.2. De acuerdo con lo que nos manifestaron los responsables policiales, la intensidad de la luz en el interior de las celdas no puede graduarse.

¹⁸ Precisamente, el mismo día que realizamos la visita al centro de detención de Arkaute (Base Iradier), 22 de octubre de 2008, el relator especial de la ONU para los Derechos Humanos y la Lucha Antiterrorista, Martin Scheinin, solicitó en su comparecencia anual ante la Asamblea General de la ONU la derogación del régimen de incomunicación.

El Departamento de Interior nos ha informado de su intención de modificar la actual instalación para posibilitar la graduación, lo que valoramos como positivo.

- 2.3. En el momento de la visita, las instalaciones presentaban en general unas buenas condiciones de limpieza y conservación.

Sin embargo, advertimos algunos problemas de mantenimiento en el techo de la celda colectiva –donde apreciamos una grieta de cierta importancia–, en el pavimento del pasillo –deteriorado en su parte central– y en las paredes de una de las celdas individuales –donde había numerosas inscripciones pintadas–.

También en este caso, el Departamento de Interior nos ha expresado su intención de reparar los desperfectos señalados, lo que juzgamos igualmente positivo.

- 2.4. El centro dispone de un sistema de videograbación que, según la información que se nos ha facilitado, controla el acceso desde el vehículo policial a la zona de calabozos y todas las áreas de circulación de las personas detenidas, con la salvedad de los aseos, el interior de las celdas y la sala donde se efectúa la entrevista reservada.

Constatamos la existencia de cámaras y visualizamos una parte de la grabación correspondiente a nuestra estancia en la zona de calabozos.

Atendiendo a las explicaciones de nuestros interlocutores, el sistema parece responder básicamente al modelo que el Departamento de Interior ha implantado en otros centros de detención de la Ertzaintza de similares características.

La valoración que dicho sistema merece a esta institución está igualmente recogida en el informe ordinario de 2006 (capítulo I, 7.1), por lo que en este punto tenemos que remitirnos también a las consideraciones generales que allí realizamos.

De acuerdo con la información que se nos proporcionó durante la visita, el acceso al lugar en el que se almacena el material grabado no está sometido a ninguna restricción específica derivada de esa circunstancia, lo que, entendimos, debía subsanarse.

La información que nos ha proporcionado el Departamento de Interior en respuesta a nuestra valoración parece, sin embargo, contradecir este extremo.

- 2.5. Atendiendo a la información que nos proporcionaron los responsables policiales, el centro tampoco dispone de libro de registro de detenciones específico para menores (art. 3.5 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, que aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor).

En este caso, el Departamento de Interior nos ha indicado que, según sus previsiones, dicho libro de registro podría estar a disposición de los centros de detención en el primer semestre de 2009.

- 2.6. Durante la visita, los representantes de esta institución pudieron visualizar los registros electrónicos de una detención. Sin embargo, los responsables del centro no accedieron a entregarles la copia en papel de tales registros, como les solicitaron, y les expresaron la necesidad de que la institución formalizase por escrito la solicitud.

Indicamos a los responsables citados que la Ley 3/1985, de 27 de febrero, habilita a la institución del Ararteko para solicitar en las visitas de inspección que realice a cualquier servicio o dependencia de las administraciones públicas vascas las informaciones que estime convenientes e impone a las administraciones mencionadas el deber de aportarle los documentos que les solicite (arts. 12.1 y 23). No logramos, sin embargo, que esta información modificase su posición.

Dimos cuenta, asimismo, del incidente al Departamento de Interior, con el fin de que lo conociera y adoptase las medidas necesarias para que los centros policiales cumplan la obligación legal señalada y para que una situación tal, que ya se había producido en una anterior ocasión en otro centro de la Ertzaintza, no volviera a repetirse.

Le pedimos también que nos remitiera una copia de los documentos que los representantes de esta institución no pudieron obtener en el centro policial durante la visita.

El Departamento citado nos ha expresado que ha dado instrucciones para que los centros policiales adecúen su actuación futura a dicha obligación legal.

3. Comisaría de la Policía Local de Errenteria

- 3.1. Las dependencias policiales se encuentran ubicadas en un edificio independiente de nueva construcción, situado en un polígono industrial alejado del casco urbano.

Según nos informó nuestro interlocutor, aun cuando la Policía Local ocupa la nueva sede desde enero de 2008, la zona de calabozos no estará en funcionamiento hasta comienzos de 2009.

De acuerdo con sus explicaciones, durante este periodo la instrucción de las detenciones que practica la Policía Local la realiza la Ertzaintza, que se hace cargo también de las personas detenidas.

La zona de calabozos dispone de acceso independiente y resulta, a nuestro criterio, apropiada en general para su finalidad, con la salvedad de los siguientes aspectos, que, estimamos, tendrían que corregirse:

- a) El centro carece de dependencias específicas para la custodia de las personas menores, adecuadas y separadas de las que se utilizan para las mayores de edad (art. 17.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal del Menor).
- b) Los servicios sanitarios no disponen de ducha. Además, la puerta es opaca, por lo que tendría que sustituirse por otra que posibilite la vigilancia de la persona detenida y preserve al mismo tiempo su intimidad.
- c) Las dependencias disponen de una sala de recepción de denuncias con amplios ventanales a nivel de la calle, que en el momento de la visita carecían de cortinas u otros elementos de protección visual de esa zona frente al exterior.

Nuestro interlocutor reconoció la necesidad de modificar la puerta del baño en el sentido apuntado y nos informó de que existía ya un proyecto para instalar elementos de protección en las ventanas de la sala de recepción de denuncias.

- 3.2. Durante la visita nos interesamos por el modo en que la ubicación del edificio, a cierta distancia del casco urbano, estaba afectando a la presentación de denuncias.

Al parecer, algunas personas, sobre todo mayores, se han quejado de las trabas que derivan de la actual ubicación de las dependencias policiales.

Según nuestro interlocutor, esa administración no ha analizado si la nueva ubicación ha reducido el número de denuncias que recibe la Policía Local, pero sí ha constatado que desde entonces ha aumentado el número de las presentadas en la Ertzaintza.

A nuestro modo de ver, lo anterior hace aconsejable que el Ayuntamiento analice la cuestión y valore la conveniencia de habilitar una oficina de recepción de denuncias en el casco urbano, que permita solventar los problemas señalados.

- 3.3. Los calabozos disponen de un sistema de videograbación que, con arreglo a la información que nos facilitó nuestro interlocutor, controla todas las áreas de circulación de las personas detenidas en esa zona, salvo los aseos, el interior de las celdas y la sala desde la que el agente de custodia realiza la vigilancia, ubicada entre el acceso independiente y el pasillo de los calabozos, de paso obligado en el trayecto a las celdas desde dicho acceso.

Nuestro interlocutor reconoció también la necesidad de que el sistema se extienda a esta última sala.

Según entendimos de sus explicaciones, las características básicas del mecanismo son las siguientes:

- El sistema graba a tiempo real y no se puede desconectar ni interrumpir la grabación.
- El responsable de las grabaciones es el agente informático.
- El equipo informático que controla el sistema se ubica actualmente en la central de comunicación, si bien está previsto su traslado a una sala específica con un acceso restringido.
- No se ha previsto realizar el visionado en directo de las imágenes grabadas ni, con carácter general, la revisión posterior del material grabado.
- No se ha previsto crear un registro específico sobre las eventuales incidencias observadas en la revisión.
- El plazo de almacenamiento del material grabado que se prevé es de aproximadamente 27 días.

Esta institución juzga positivo que se haya establecido el sistema de grabación citado. Como hemos expresado en otras ocasiones, la medida constituye, en nuestra opinión, un importante avance en la prevención de prácticas contrarias a la integridad y dignidad de las personas detenidas, así como un instrumento idóneo para esclarecer posibles actuaciones irregulares en este ámbito y proteger a los funcionarios policiales frente a eventuales quejas o denuncias infundadas.

En la Recomendación 81/1999, de 6 de octubre, que dirigimos al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, analizamos la cuestión y llegamos a la conclusión de que para que un sistema de control continuo de este tipo sea eficaz debe cumplir, como mínimo, las siguientes condiciones:

- a) Que la persona responsable de las grabaciones sea independiente respecto al funcionamiento y organización de las unidades que llevan a cabo las detenciones y la custodia de las personas detenidas, y que realice una revisión sistemática del material grabado.
- b) Que se garantice la conservación del material grabado durante un plazo equivalente al límite máximo de prescripción de las posibles responsabilidades administrativas y penales que pudieran derivarse de las actuaciones grabadas, y se tenga en cuenta, asimismo, el plazo de intervención de instituciones garantistas de derechos humanos, como la del Ararteko.
- c) Que se lleve un registro en el que quede constancia documentada de las grabaciones realizadas, así como de las eventuales incidencias observadas en su visionado, de modo que ésta u otras instituciones de defensa de derechos puedan obtener información sobre el funcionamiento general del sistema.

A tenor de la información que recabamos durante la visita, el sistema que se ha implantado no parece cumplir las condiciones señaladas en cuanto a la visualización directa, la revisión sistemática del material grabado, el plazo de conservación y el registro de incidencias.

Por otro lado, hemos solicitado al Ayuntamiento de Erreterria que nos proporcione información complementaria para poder formarnos una opinión fundada acerca de si el responsable de las grabaciones cumple las características fijadas en la recomendación citada.

Hemos aprovechado la ocasión para recordarle la necesidad de establecer las medidas precisas para que el acceso a los equipos que controlan el sistema, a las salas donde se ubican y al lugar donde se almacenan sea restringido.

1.8

JUSTICIA

ararteko

8. JUSTICIA

A lo largo del año 2008, fueron 93 las quejas presentadas ante el Ararteko en relación con esta área de Justicia, lo que representa un 5,48% del total de las recibidas por la institución. No todas ellas pudieron ser objeto de nuestra intervención, pues la necesidad de preservar la autonomía de jueces y tribunales exige que sea en el ámbito judicial donde se planteen y resuelvan las discrepancias que pueda manifestar la ciudadanía en relación con sus decisiones. En consecuencia, cuando las reclamaciones son debidas a un desacuerdo con el contenido de lo juzgado, la Ley restringe nuestra capacidad de actuación, limitada a indicar a quienes las promueven los cauces con que cuentan para hacer valer su pretensión en vía de recurso, así como a poner la queja, en su caso, en conocimiento de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, de la Fiscalía o del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial. Tampoco podemos intervenir cuando el asunto sometido a nuestra consideración se encuentra pendiente de resolución judicial, ni cuando no se trata de un problema causado por la Administración, sino de un conflicto entre particulares.

Nuestro ámbito competencial sí abarca, en cambio, la labor desarrollada por otras instituciones de cuya correcta actuación depende, en gran medida, la garantía de importantes derechos de los usuarios y usuarias de la Administración de Justicia. Las reclamaciones interpuestas a lo largo del pasado año contra dicha actuación han dado lugar a la apertura de 52 expedientes, repartidos por materias del siguiente modo:

- Funcionamiento de la Administración de Justicia	18
- Actuaciones en materia penitenciaria	16
- Colegios de abogados y procuradores	9
- Asistencia jurídica gratuita	6
- Otros aspectos	3

Aún en el resto de casos en que, por alguno de los motivos indicados, no nos ha sido posible formalmente intervenir, tratamos no obstante de ayudar a la persona reclamante en la medida de nuestras posibilidades, y ello básicamente en dos sentidos:

- por un lado, asesorándole sobre los cauces que ofrece la ley para hacer frente a situaciones como la que nos plantea en su queja, los derechos que le asisten y las vías de las que dispone para, contando con la correspondiente asistencia letrada, hacerlos valer ante los tribunales. Entre las actuaciones llevadas a cabo durante 2008 en este sentido, cabe destacar las promovidas por peticiones de ayuda recibidas de familias que tenían entre sus miembros personas con comportamientos agresivos o diversos trastornos de conducta. Los problemas que ello les producía, en ocasiones muy graves, afectaban en algunos casos a su libertad, su dignidad, su integridad o su salud, mientras que en otros hacían referencia a aspectos patrimoniales y económicos. Hemos llevado a cabo este trabajo en coordinación con los servicios de asistencia a la víctima de los Juzgados, tanto en relación con

las respuestas legales previstas en el orden penal (principalmente en materia de violencia doméstica y de género) como también en el civil (declaraciones de incapacidad o prodigalidad).

- por otro, poniéndoles en contacto con recursos que, en nuestra opinión, puedan aportar vías de solución a su problema al margen de los tribunales, ya sea en vía de mediación, ya a través de la red de bienestar social o reinserción. En este último caso, la mayor parte de nuestras intervenciones se han referido a personas en riesgo de exclusión social que nos planteaban diversos problemas que tenían con la Justicia y que, de alguna forma, se encontraban relacionados con su condición pasada o presente de drogodependientes. En todos estos supuestos, hemos tratado de colaborar en la coordinación de las acciones llevadas a cabo desde tales recursos con las propias instancias judiciales y de la Fiscalía, quienes por línea general han mostrado una actitud receptiva ante nuestras gestiones, lo que un año más debemos agradecer.

Por lo que respecta al **funcionamiento de la Administración de Justicia**, un primer ámbito de nuestra intervención ha venido propiciado por las quejas referidas al **trato dispensado a sus usuarios por parte del personal al servicio de los juzgados**.

De entre ellas, la atención a la ciudadanía en los **Registros Civiles** ha dado lugar a varios expedientes, de entre los cuales nos parecen dignos de mención los dos siguientes, tanto por su dimensión social como por la diligente reacción que provocaron en las instancias judiciales y administrativas a las que nos dirigimos.

El primero de ellos fue promovido por una educadora social que había acudido al Registro Civil de Barakaldo acompañando a una señora de nacionalidad rumana que deseaba inscribir a su hijo, ante él, fuera de plazo. La reclamante planteaba, por un lado, que se evitarían molestias y pérdidas de tiempo a la ciudadanía si la necesidad de aportar la documentación que se les requería a tales efectos figurase expresamente indicada en el documento que los usuarios, a efectos informativos, tienen a su disposición en las propias oficinas del Registro Civil.

Consideraba por otro lado que, sin cuestionar que dicha documentación fuera la exigible legalmente, la citada señora ya la había presentado anteriormente ante el mismo Registro, debidamente traducida y protocolizada, con ocasión de la inscripción de otro de sus hijos. Ello le llevaba a preguntarse si no habría forma de que los extremos a los que la misma se refería, una vez acreditados ante un organismo, pudieran surtir efectos ante el mismo para cuantos expedientes tuviera por interesada a la misma persona. En su opinión, ello no sólo evitaría las molestias derivadas de la reiteración de trámites, sino los perjuicios económicos que supone obtener una y otra vez una documentación cuyo costo, entre viajes, protocolización y traducción oficial, no es asumible por economías precarias como la de esta mujer (quien de hecho tuvo que recurrir a una ayuda de emergencia social de 200 euros para hacer frente a dicho gasto).

La respuesta de la magistrada a cargo del Registro da cuenta del interés con que estudió la queja, así como de su voluntad por tomar medidas ante las disfunciones de que la misma daba cuenta.

En este sentido, informó de que, en sí misma, la exigencia de presentar certificado de nacimiento de la madre, cuantas veces se acuda a inscribir un hijo o hija, fuera de plazo, no busca importunar a la ciudadanía, exigiéndole acreditar lo que ya le consta a la Administración de Justicia, sino únicamente garantizar la autenticidad del hecho que se pretende inscribir, ante la posibilidad de que, desde la última vez, esa persona haya podido cambiar –como de hecho ha sucedido en algunos casos– su nombre o apellidos.

Indicó no obstante que, si bien la legalización de los documentos presentados y expedidos por funcionarios extranjeros es en principio preceptiva, no se exigiría la de un documento del cual conste la autenticidad por haber sido ya legalizado en otro expediente, debiendo el solicitante, en ese caso, facilitar el número de expediente ya tramitado en el Registro Civil, con el fin de verificar dicha legalización. Decidió, asimismo, ampliar la información que se facilita a la ciudadanía, para incluir todos los requisitos que la ley prevé con relación a la legalización y traducción de documentos que estén redactados en lenguas distintas de las dos oficiales.

Solicitamos en esta misma línea la colaboración del Departamento de Justicia y Seguridad Social del Gobierno Vasco, el cual nos respondió que, con el fin de evitar que algo así vuelva a suceder, elaboraría en forma bilingüe una serie de impresos para que estén disponibles en los Registros Civiles, de modo que sus usuarios y usuarias cuenten con información normalizada, superando el voluntarismo hasta entonces existente, acerca de los trámites y documentación a presentar. Por entenderlos de gran utilidad a tales efectos, hicimos llegar a la administración vasca los extremos de los que la magistrada-juez entendía se debe informar expresamente a quien acude a inscribir un hijo o hija, tanto dentro como fuera de plazo.

Otro caso representativo de los problemas que han encontrado las personas extranjeras ante los Registros Civiles fue el de un ciudadano argentino residente en Getaria, quien había presentado, en agosto de 2006, una solicitud en el Registro Civil de Azpeitia con objeto de obtener la nacionalidad española por residencia, para que fuera remitida a la Dirección General de los Registros y el Notariado en Madrid.

Transcurridos casi dos años sin recibir respuesta, se interesó sobre el estado de su expediente ante dicha Dirección General, donde le dijeron no tener constancia del mismo, indicándole que el expediente debía estar aún en Azpeitia. Cuando, a la vista de esta constatación, el reclamante volvió a dirigirse al mencionado Registro Civil, la respuesta que obtuvo del personal al servicio del mismo fue que su solicitud constaba en el Registro como remitida a la citada Dirección General y que, a pesar de lo manifestado por ésta al interesado, no les era posible realizar ninguna otra gestión para localizarlo, pues quien dio entrada a su solicitud ya no trabajaba allí, y el personal del Registro Civil se encontraba desbordado de trabajo.

Nuestra institución realizó una gestión directa ante dicho Registro, a raíz de la cual fue localizado el expediente, resultando que éste, contrariamente a lo que se venía informando al reclamante, seguía en Azpeitia por estar a falta de una diligencia de testigos para cuya práctica, sin embargo, no se había proveído ni informado al reclamante en todo ese tiempo. La funcionaria que nos atendió nos indicó que el Juzgado se pondría en contacto de inmediato con el reclamante para practicar dicha diligencia y remitir cuanto antes el expediente a Madrid, señalando como causa de lo sucedido que el Registro, debido a la escasez de personal, se encontraba desbordado para atender a todos los asuntos que le llegan.

Con independencia de que nuestra intervención hubiera solucionado el problema concreto que dio lugar a este expediente, quisimos poner el caso en conocimiento del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco con objeto de estar en condiciones de identificar y corregir los factores, tanto coyunturales como estructurales, que motivaron lo sucedido. La reacción de la Administración autonómica fue de colaboración y transparencia, remitiéndonos al respecto un completo informe que concluía pidiendo disculpas al interesado. Tras analizar el caso, dedujimos que la incorrecta atención dispensada al reclamante en el Registro Civil no se había debido en sí a una mala disposición por parte de sus trabajadores y trabajadoras, varios de los cuales habían recibido cursos de “Calidad en la atención al público” y de “Sistemas de gestión de calidad en la Administración de Justicia”, sino más bien a una escasez de medios humanos que, agravada por las bajas no cubiertas o cubiertas por personal carente de la debida cualificación, hacía que el servicio resulte en ocasiones lento y poco eficiente.

Habida cuenta de la naturaleza de tales problemas, que de una u otra forma se repiten en la mayor parte de las quejas recibidas en relación con el funcionamiento de la Administración de Justicia, no puede decirse que los mismos sean en modo alguno exclusivos del Juzgado de Azpeitia, ni parece haber motivo para esperar que vayan a entrar en vías de solución en un plazo relativamente próximo. En esa medida resulta razonable contar con que, mientras no cambien tales condiciones, puedan volver a producirse casos similares, o de hecho se estén produciendo, sin que el sistema los detecte antes de que el usuario denuncie su situación. Hemos recordado en consecuencia al Departamento de Justicia la necesidad de que, en colaboración con el resto de instancias responsables, cada cual en su ámbito competencial, extremen el cuidado para minimizar esa posibilidad.

A este respecto, no cabe duda de los avances conseguidos en los últimos años en materia de **retrosos judiciales**. Sin embargo, al estudiar los casos que la ciudadanía sigue denunciando por este motivo hemos podido comprobar, por ejemplo, demoras de 9 meses entre la interposición de un recurso de apelación para ante la Audiencia Provincial y su recepción en ésta, que dicta sentencia un año después; dilaciones de 5 meses entre el anuncio de la apelación ante un Juzgado de 1ª Instancia y la providencia de éste señalando plazo para la formalización del recurso; plazos de entre uno y seis meses para que el Juzgado respondiera –no siempre antes de nuestra intervención– a las personas interesadas o personadas en un procedimiento judicial que le solicitaban copia simple o testimoniada de documentos aportados por ellas mismas a los autos y que, no habiendo sido declarados secretos ni reservados, necesitaban aquéllas urgentemente para otros usos.

Al carecer de competencias para supervisar directamente el funcionamiento de la Administración de Justicia, el Ararteko debe remitir tales quejas a las instancias jurisdiccionales con capacidad para investigar e intervenir en ese campo. No obstante, siempre intentamos, antes, realizar gestiones de buena voluntad ante los juzgados correspondientes. Tratamos con ello de aportar a la persona que acude a esta institución, si entendemos que ello le puede resultar de utilidad, alguna información sobre el momento en que se encuentran las actuaciones y los plazos en que razonablemente cabe esperar una decisión, así como de contribuir a desbloquear, en la medida de nuestras posibilidades, algún trámite que esté paralizando el proceso más allá del tiempo de pendencia propio de la acumulación de asuntos que soporte el Juzgado. Nuestras gestiones, gracias a la colaboración que han encontrado en los secretarios y secretarías judiciales a quienes nos hemos dirigido, han logrado acelerar los trámites en la mayoría de estas ocasiones.

Tenemos en cualquier caso el deber de seguir dando cuenta aquí de tales demoras, y no sólo porque suponen siempre un trastorno para quien se ve en la necesidad de acudir a los Tribunales, sino también porque hay ámbitos en los que la ausencia de una respuesta judicial ágil adquiere una especial relevancia social. Es el caso de varias de las quejas recibidas por este motivo en 2008: en una de ellas, el retraso en la adopción de medidas en un procedimiento de divorcio permitió que una madre, por la vía de hecho, privara a su hija durante 63 días de todo contacto con su padre, sin que el Juzgado interviniera para impedirlo y sin que la actitud de aquélla tuviera otra consecuencia que una recriminación por parte de la Fiscalía en el acto de la vista. Otras reclamaciones nos presentaban situaciones de grave estrechez económica soportadas por mujeres como consecuencia del retraso en la ejecución de medidas sobre pensiones por alimentos para los hijos e hijas a su cargo. Otra queja ponía de manifiesto la incidencia de las dilaciones judiciales en la paralización de obras necesarias para que personas con problemas de movilidad pudieran desplazarse con un mínimo de autonomía. Por último, el retraso del que nos daba cuenta un demandante en materia de consumo tuvo como consecuencia práctica que éste, aún sabiendo que la resolución definitiva le será favorable, se viera disuadido de volver a recurrir a los tribunales para defender sus derechos como consumidor, pues su reconocimiento al cabo de tan largo tiempo no es eficaz cuando la cuantía en litigio resulta relativamente pequeña. Creemos de utilidad dar cuenta de estas situaciones, pues ayudan a hacerse cargo, más allá de los datos estadísticos, de las consecuencias prácticas del mal funcionamiento de un servicio público, y ponen de manifiesto la distancia que aún nos separa del objetivo de contar con una justicia rápida y de calidad.

En la **jurisdicción civil**, las quejas más frecuentes han sido un año más las relacionadas con procesos por separación y divorcio. Además de los retrasos en la adopción de medidas, a los que nos hemos referido más arriba, destacan por su número las presentadas por hombres que habían visto denegada su petición de custodia compartida de sus hijos e hijas en procedimientos contenciosos de separación y divorcio. En su opinión, tales decisiones adolecen de un prejuicio sexista, de acuerdo con el cual jueces, fiscales y equipos psicosociales al servicio de los juzgados tenderían a entender que los menores, en igualdad de condiciones, están mejor al cuidado de la madre. En consecuencia, denunciaban, a ésta le basta en la práctica con negarse a compartirla para que, incluso en los casos en que ambos hayan

estado desde siempre implicados por igual en el cuidado de la prole, su custodia exclusiva le sea concedida a ella de forma preferente.

Si bien el respeto que debemos a las decisiones judiciales nos ha impedido intervenir ante las quejas presentadas por este motivo, no podemos por menos de hacernos eco del debate que ponen sobre la mesa, pues se inscribe en una reflexión social más amplia en la que nuestro deber es contribuir, incorporando una perspectiva de género, a la superación de patrones sexistas en todos los órdenes.

Observamos en este sentido que, conforme avanza en la sociedad la idea de que el cuidado de los hijos e hijas debe ser tarea de ambos miembros de la pareja, también el compartir su guardia y custodia tras la separación va siendo considerado como opción deseable, siempre que ello –como cualquier otra medida que se acuerde en relación con los y las menores– no redunde en menoscabo del prioritario interés de éstos. Nuestros jueces y fiscales, con buen criterio, tienden a identificar dicho interés con la idea de su estabilidad, la cual resulta perfectamente compatible, en principio, con el hecho de que, producida la ruptura de la pareja, su cuidado siga siendo ejercido por ambos progenitores, siempre que ello se articule mediante un sistema razonable. En tanto en cuanto la estabilidad no sea entendida en este contexto como un concepto geográfico, sino que se defina en términos psico-afectivos, descansará tanto en la solidez de las referencias espacio-temporales que pautan la vida cotidiana del menor como también en la conciencia que éste tenga de que, a pesar de la separación, sigue siendo querido y atendido tanto por su padre como por su madre.

En nuestra opinión, es a la luz de su capacidad para satisfacer tales criterios como habrán de valorarse, sin prejuicios y con objetividad, las condiciones materiales y emocionales que puedan darse en cada caso para que ambos progenitores asuman dicha atención a pesar de vivir en lugares distintos, ya sea mediante una distribución de los tiempos en que se ejerce (y que no tiene por qué ser al 50%), ya mediante un reparto viable de las tareas que la integran. De ello dependerá la razonabilidad del sistema por el que se opte, así como la de los cambios que el mismo deba experimentar a lo largo del tiempo en función de la evolución del menor.

Para concluir este apartado, debemos hacer mención de una intervención motivada por el inminente cierre de los puntos de encuentro familiar en Gipuzkoa que, según nos fue denunciado, iba a tener lugar a principios del mes de julio como consecuencia de la falta de financiación.

A raíz de otros expedientes de queja en relación al funcionamiento de los citados puntos de encuentro, habíamos tenido ocasión de participar en la reflexión en torno a los criterios para la gestión de dichos servicios en el marco de la nueva regulación que se preparaba en el momento de recibir la citada queja. Tales criterios inciden, entre otros aspectos, en una nueva delimitación competencial, según la cual los Puntos de Encuentro Familiar, cuando están destinados a la ejecución de medidas decretadas en sede judicial, serán responsabilidad de la Dirección de Bienestar Social de la Viceconsejería de Asuntos Sociales del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Ello nos llevó a pensar que el anuncio de cierre, al margen de su relación con los recursos asignados por los poderes públicos para la financiación de dicho servicio, debía interpretarse también en el marco del período transitorio y de las negociaciones que se abrirían como consecuencia de dicha nueva normativa, cuya aprobación era inminente. En cualquier caso, comprobamos que el peligro denunciado era real, e intervinimos inmediatamente para solicitar a la Administración que adoptara las medidas necesarias para evitar los perjuicios que ello causaría a los padres y madres que deben recurrir a los Puntos de Encuentro Familiar de Gipuzkoa para llevar a cabo las comunicaciones con sus hijos, establecidas en sede judicial.

Nuestra iniciativa tuvo efecto inmediato, concertándose una reunión de urgencia para el día 1 de julio entre la Directora de Bienestar Social y la plantilla de los dos Puntos de Encuentro Familiar de Gipuzkoa, con el fin de conocer y valorar su situación, así como de ofrecer el apoyo necesario que garantizase la continuidad del servicio. Fruto de todo ello, la entidad que gestiona los centros decidió su reapertura de los centros para el día 7 de julio, ordenando y concertando de nuevo las citas y los horarios de las visitas.

En la **jurisdicción penal**, las gestiones directas que hemos realizado con objeto de contribuir a la coordinación de la acción judicial con la de los recursos sociales al servicio de la reinserción han sido reseñadas más arriba, y también haremos referencia a diversas intervenciones, en el mismo sentido, en la parte de este informe dedicada específicamente a las personas en prisión, como colectivo de atención preferente.

El resto de quejas recibidas en esta materia han consistido en la denuncia, por parte de personas detenidas, de haber sido objeto de malos tratos y torturas a manos de las fuerzas de seguridad. Al haber sido planteadas también en sede judicial, y por venir referidas en todos los casos a actuaciones de la Guardia Civil, hemos debido abstenernos de intervenir sobre dichas imputaciones y remitirlas al Defensor del Pueblo estatal.

La cuestión, no obstante, no sólo sigue constituyendo motivo de preocupación para nuestra institución, sino también para todas las instancias internacionales que, a lo largo de 2008, han tenido ocasión de pronunciarse sobre el modo en que los derechos de la persona privada de libertad son garantizados, tanto en la normativa española, como en su aplicación por parte de los poderes públicos.

Ambos aspectos fueron recogidos en el informe que el año pasado presentó España ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y que comprende desde diciembre de 2000 hasta el mismo mes del año 2007. El Comité, que representa el órgano de control del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la O.N.U. en 1966 y ratificado por España en 1977, examinó dicho informe en sus sesiones celebradas los días 20 y 21 del mes de octubre de 2008. El día 30 del mismo mes aprobó sus conclusiones (CCPR/C/ESP/CO/5/), en las que expresa el incumplimiento del Pacto en una serie de aspectos importantes.

A lo largo del pasado año no hemos recibido quejas contra las administraciones incluidas en nuestro ámbito competencial en relación con las cuestiones a las que se refiere el Comité. No

por ello hemos dejado de trabajar en el reforzamiento de los mecanismos preventivos, para lo que hemos mantenido, por un lado, reuniones de trabajo con instituciones y organizaciones no gubernamentales de ámbito internacional, destacando en este sentido las celebradas con el Relator de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Lucha contra el Terrorismo y con la Directora de Amnesty International. Por otro lado, hemos colaborado activamente en el proceso consultivo llevado a cabo a instancia del Gobierno español para la puesta en marcha del Mecanismo Nacional de Prevención previsto en el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes (MNPT).

El Ararteko opta, a este respecto, por un mecanismo de nueva creación, del que formen parte, en colaboración con las instituciones actualmente existentes, personas acreditadas por la seriedad de su labor de investigación y denuncia en este ámbito. Pensamos por otra parte que, habida cuenta de la estructura plural y asimétrica del Estado, es necesario que el organismo que se arbitre a nivel estatal se integre en red con otros de proyección autonómica, cuyas competencias respectivas vengán delimitadas en aplicación de los mismos criterios que regulan las competencias de las Defensorías del Pueblo a nivel estatal y autonómico.

Lo específico de nuestra aportación a esta reflexión no ha consistido, sin embargo, en insistir en este carácter descentralizado. Por un lado porque lo damos por supuesto, y por otro porque, según entendemos la misión de promoción de la cultura de los Derechos Humanos que corresponde al Ararteko, nuestro deber no consiste tanto en defender el protagonismo de nuestra institución en el organismo que se cree para el ámbito vasco como, ante todo, la necesidad de que la participación de la sociedad civil, lo mismo a nivel autonómico que estatal, sea lo más amplia e independiente posible.

No está de más recordar en este punto un error en el que con demasiada frecuencia se incurre, y no necesariamente por mala fe, tanto en el ámbito de la lucha por los Derechos Humanos como en el de la cooperación internacional para el desarrollo: crear estructuras nuevas que se justifican por sí mismas, o por su valor simbólico, más allá del impacto real que se prevé tengan en términos de mejora de lo anteriormente existente. En nuestro caso, dicho peligro vendría representado por la tentación de limitarnos a un cumplimiento formal de los compromisos contraídos en el Protocolo Facultativo, mediante el expediente de designar a instituciones ya existentes para que, haciendo básicamente lo mismo que venían haciendo, asuman las funciones de MNPT, ya sea en el ámbito estatal o en el autonómico.

Con el fin de evitarlo, nuestra opción va vinculada al margen de mejora que el MNPT posibilita en relación con lo que tenemos, y que desde esta defensoría, en el caso español, ciframos en la oportunidad que representa para profundizar en la participación democrática. Tomamos para ello como referencia las iniciativas de "Civilian Oversight of Law Enforcement", que en nuestro contexto resultan prácticamente desconocidas a pesar de llevar años desarrollándose en países como Canadá (CACOLE) o el Reino Unido (IPCC). En Estados Unidos, de acuerdo con los datos de la American Civil Liberties Union, más del 60%

de las 50 ciudades más grandes del país cuentan ya con sistemas de seguimiento civil de la actividad policial, caracterizados por su capacidad para reunir un espectro amplio de la ciudadanía, por su independencia, por sus facultades investigadoras y por la transparencia, tanto de su funcionamiento, como de los procesos de selección de sus miembros.

Naturalmente, no se trata de que el MNPT deba adoptar una estructura análoga a la de las organizaciones mencionadas, cuyo ejemplo traemos a colación únicamente a efectos de resaltar una saludable noción que, sin embargo, no siempre recibe la atención que a nuestro juicio merece: la idea de que no existe contradicción, sino al contrario, entre este control civil y la confianza de la ciudadanía que, sin duda, necesita la Policía para ser eficaz. Se trata precisamente de dotar de una base firme a esa confianza, recordando que la aceptación acrítica de la labor policial, por más que busque su justificación en el carácter democrático del sistema al que sirve, responde a un modelo autoritario, impropio de una democracia de calidad. Por el contrario, una concepción más madura de la ciudadanía, como es la que entendemos corresponde potenciar a nuestra institución, ni da por suelta dicha confianza, ni entiende que ésta constituya un deber de los ciudadanos por el hecho de que exista un Estado de Derecho. La concibe más bien como resultado de la existencia de sistemas independientes de participación democrática mediante los cuales, tanto en el caso de la Policía como en el del resto de los recursos disponibles para hacer frente a la conflictividad social, la comunidad tiene ocasión de implicarse de forma activa y responsable en la definición de objetivos, la evaluación de resultados, la prevención de eventuales abusos de poder y la exigencia de responsabilidades.

Nada de ello alterará, en cualquier caso, las funciones de prevención y control que en este ámbito nos encomienda la ley reguladora de nuestra institución, en ejercicio de las cuales colaboraremos lealmente, en nuestro ámbito competencial, con el órgano que resulte finalmente aprobado.

Un número relativamente grande de las reclamaciones recibidas en relación con el funcionamiento de la Administración de Justicia sigue versando sobre las dificultades que tienen que afrontar sus usuarios para relacionarse con ella en cualquiera de las **lenguas oficiales de nuestra comunidad**. Acaso sea la Justicia uno de los ámbitos de actuación de los poderes públicos en los que, de forma más patente, se evidencia el largo camino que resta hasta que la cooficialidad de euskara y castellano sea una realidad en la práctica. No sólo lo ponen así de manifiesto las quejas que recibimos; lo constatan también las conclusiones de la reflexión que al respecto promovió el Consejo Vasco de la Abogacía en diciembre de 2008, y en la que tomamos parte junto a ponentes representativos de todos los operadores jurídicos; y lo denuncia expresamente el informe del Comité de Expertos para la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias, aprobado el 11 de diciembre de 2008 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que recogió esta crítica en su "Recomendación sobre la aplicación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en España".

La mayor parte de las personas que han acudido al Ararteko el pasado año por este motivo lo han hecho para denunciar las dificultades que encontraban para inscribir en euskara el nacimiento de sus hijos e hijas. Tal derecho les era denegado, según relataban, porque la

aplicación informática mediante la que el Registro Civil practica dichas inscripciones no permitía hacerlo más que en castellano. En todos los casos nos dirigimos a Defensoría del Pueblo estatal para que interviniera en relación con la actuación de la Administración estatal al respecto, mientras que por nuestra parte realizamos gestiones ante la Administración autonómica.

Nuestro planteamiento ha partido de considerar que no puede ser normativo el origen de los impedimentos que encuentre la ciudadanía para ejercer en este punto sus derechos, que surgen de lo dispuesto en el art. 3 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional en torno al mismo (particularmente STC 82/96, 56/1990, 337/199474/1989 y 337/1994). De hecho, el Ministerio de Justicia y la Dirección General de los Registros ha venido tomando medidas para aprobar los modelos oficiales bilingües de los impresos relacionados con el Registro Civil, con el fin de hacer efectiva en él la cooficialidad del castellano y del idioma oficial propio de determinadas Comunidades Autónomas (entre las más recientes, la Orden JUS/268/2006, de 8 de febrero, aclarada por la Orden JUS/644/2006, incorpora las distintas versiones de modelos de asientos del Registro Civil y del libro de familia en todas las lenguas oficiales existentes en el Estado). Y sobre todo, no es posible olvidar que, a partir de la nueva redacción dada al art. 23 de la Ley de Registro Civil de 8 de junio de 1957 por la Ley 12/2005, de 22 de junio, desaparece, asimismo, el obstáculo que suponía el hecho de que aquella no previera la redacción de este tipo de inscripciones en lengua distinta del castellano.

Las traducciones de los sistemas encargados de la gestión de los distintos soportes de los Registros Civiles se han ido incorporando según los pasos que daba el Ministerio de Justicia en este sentido. Era comprensible que la adaptación de la correspondiente aplicación informática a la versión vasca de los textos originales castellanos resultara más compleja, y requiriera por tanto más tiempo, que en el caso de lenguas con sintaxis latina. Pero teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la citada Ley 12/2005, de 22 de junio, no parece que dicha dificultad explique suficientemente el retraso que ha venido sufriendo la implantación de los mecanismos necesarios para el cumplimiento de sus previsiones, mediante la incorporación a la aplicación INFOREG (prevista en la Resolución de 25 de enero de 2005 de la D.G.R.N.) de todos los modelos de asientos existentes en las distintas lenguas oficiales. En este sentido, el impulso que pretendía dar al proceso la Orden JUS/1468/2007, de 17 de mayo, contrasta con el ritmo en que se ha producido en la práctica dicha incorporación, que la Disposición Adicional Segunda de dicha Orden asigna a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia a través de la Subdirección General de Nuevas Tecnologías. La traducción en sí misma no parece ser un problema, habida cuenta de la colaboración que en este sentido viene brindando la Dirección de Relaciones con la Administración de Justicia del Gobierno Vasco, cuya previsión era, según nos informó, que el proceso estuviera culminado para mediados de febrero de 2008.

Tratamos de identificar los problemas que habían impedido que tales previsiones se cumplieran, con objeto de contribuir a allanarlos en la medida de nuestras posibilidades, advirtiendo dificultades de distinta índole:

- uno de ellos vendría representado por el ritmo de envío por parte del Ministerio de Justicia al Gobierno Vasco de los textos a traducir, y que sería de 10 a la semana.

- un segundo escollo ha venido siendo el acceso a la aplicación, necesario para insertar en la misma las traducciones realizadas, y del que la administración vasca no disponía al carecer de la adecuada conexión informática con el Ministerio. Al parecer, este problema de conectividad, que no fue solucionado hasta el mes de mayo, retrasó la segunda fase de la traducción, la correspondiente a los denominados "textos dinámicos".
- todo ello ha venido impidiendo establecer un calendario o cronograma del proceso de traducción del total de 165 textos que componen la aplicación informática necesaria a tales efectos, habiéndose instado desde la Administración vasca al Ministerio de Justicia para que se procediera a su implantación en las tres capitales y en Baracaldo antes del mes de agosto, y en el resto de los Registros Civiles en los meses de setiembre-octubre.

Resulta claro el contraste entre la aparentemente escasa entidad de tales dificultades y el perjuicio que suponía su falta de superación, tanto para la ciudadanía que protesta legítimamente por no poder ejercer su derecho a inscribir en el Registro Civil el nacimiento de sus hijos e hijas en cualquiera de las lenguas oficiales de nuestra comunidad, como también para el Estado, incapaz de garantizar tal derecho por causa de la falta de adaptación de uno de sus poderes a la realidad bilingüe de la sociedad a la que está llamado a servir.

Por ello, a lo largo de todo el año hemos venido insistiendo ante las administraciones concernidas en la necesidad de actuar coordinadamente, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de impulsar un proceso cuya demora resulta tanto más injustificada cuanto que no se trata, no lo olvidemos, de plasmar en derecho positivo un principio general o una declaración genérica de intenciones: estamos ante un derecho reconocido, cuyo ejercicio no se ve impedido por obstáculo alguno de la Ley, sino por una falta de adaptación a la misma de unas herramientas, las plantillas y aplicaciones informáticas, mediante las que la Administración está obligada a garantizar su cumplimiento. La informatización es un recurso imprescindible para facilitar dicha labor, y es lógico pensar que su puesta en marcha necesita un tiempo, pero no podemos perder de vista que el sentido último de la adopción de tales plantillas y aplicaciones es puramente instrumental, y no puede ser otro que el de la mejora en el servicio que se presta a los ciudadanos. Por el contrario, el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley 12/2005 excede lo razonable en este sentido, y pone de manifiesto, a nuestro entender, que el modo en que se ha gestionado su incorporación a las funciones del Registro Civil ha hecho que dicho instrumento, en vez de repercutir en un mejor servicio a los ciudadanos, haya supuesto en la práctica un obstáculo inaceptable al ejercicio de sus derechos lingüísticos.

Desde la Administración del Estado, la Secretaría General de Nuevas Tecnologías preveía que, para finales del año 2008, estuviera prevista la implantación en todos los Registros Civiles de nuestra Comunidad de la última versión de una aplicación informática elaborada por el Ministerio de Justicia, cuyas plantillas han sido traducidas al euskara por la propia administración autonómica, y que permitirá a los padres y madres que así lo soliciten inscribir los nacimientos directamente en euskara. En el momento de cerrar este informe tales

previsiones no se han cumplido, si bien el calendario que maneja Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco prevé que su implantación esté concluida al concluir el primer trimestre del presente año en los 14 Registros Civiles de nuestra comunidad, comenzando por el de Tolosa, en diciembre de 2008, hasta terminar por el de Amurrio el 31 de marzo. La cuestión, en todo caso, seguirá siendo objeto de seguimiento por parte del Ararteko.

Para terminar este apartado, hemos de dar cuenta de las injustas demoras que ha sufrido la tramitación de diversas solicitudes ante la Administración de Justicia por el hecho de haber tenido que ser traducidas al venir redactadas euskara.

En uno de los casos, un escrito de 2 páginas, presentado en Errenteria, sufrió un retraso de más de 5 semanas hasta que el Registro Civil de Donostia recibió su traducción. La promotora de la queja, además, daba cuenta de una circunstancia cuya veracidad pudimos comprobar, y que no deja de ser relevante: poco antes de presentar ella su escrito, había sido presentado otro con idéntico contenido, que también fue objeto de traducción. Es decir, al parecer se había necesitado todo ese tiempo para traducir un texto que ya había sido traducido anteriormente. Un caso similar le sucedió a un matrimonio de Igorre, quienes presentaron en el Juzgado de Paz de dicha localidad un escrito encauzado al Registro de Durango, cuya traducción tardó tres semanas en llegar a éste.

Como administración responsable de los servicios de traducción, pedimos explicaciones de lo ocurrido al Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, cuya investigación al respecto reveló que en todos los casos el documento había sido diligentemente traducido de un día para otro, y que el retraso en su recepción por el Juzgado correspondiente había sido debido a que el proceso de su solicitud y remisión entre órganos judiciales había seguido el trámite habitual de comunicaciones por correo ordinario. Así lo hicimos saber a la Secretaría de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia con el fin de que, teniendo en cuenta la tecnología de la comunicación disponible en la actualidad, adoptara las medidas que entendiera pertinentes para que algo así no volviera a suceder.

La reflexión que quisiéramos trasladar al hilo de estos hechos, no obstante, va más allá de la obvia necesidad de hacer uso de la citada tecnología, y plantea dos cuestiones:

- La primera se refiere a la necesidad misma de la traducción, siempre y en cualquier caso, de los documentos en euskara presentados ante Juzgados. Parecería como si el personal a su servicio viniera a entender que, en caso de que una persona presente un escrito redactado en euskara para que surta efectos ante una oficina judicial sita en esta Comunidad Autónoma, la única consecuencia del carácter oficial de dicha lengua es que su traducción al castellano, imprescindible en todo caso, no corre a cargo del usuario, como sucede con los demás idiomas, sino que es asumida por la propia Administración. Frente a este criterio, es necesario insistir en que la cooficialidad del euskara y el castellano implica que todo documento redactado en cualquiera de estos dos idiomas, siempre que reúna los requisitos previstos en la Ley, debe producir todos los efectos que de ella se derivan sin necesidad de

traducción, siendo ésta necesaria únicamente en la medida en que el personal del Juzgado, eventualmente, no sea capaz de determinar si tales requisitos se cumplen por desconocer la lengua oficial en que está redactado.

Además de que es el segundo de estos criterios el que se adecua a las exigencias de la Ley, nos parecen evidentes las consecuencias que se derivan de su adopción frente al anteriormente expuesto, tanto de cara a la celeridad en la tramitación de los expedientes como a la conciencia que pueda existir, entre el funcionariado al servicio de la Administración de Justicia, en torno a la necesidad de ir superando dicho desconocimiento como forma de prestar un mejor servicio a la ciudadanía.

- La segunda parte de la constatación de que dicho personal, aún en los casos en que pudiera expresarse en euskara en registros informales, no es capaz en su gran mayoría de desarrollar su labor en ambos idiomas con solvencia profesional. Así lo confirman las conclusiones del citado Comité de Expertos, que elogia no obstante el esfuerzo realizado para su capacitación lingüística por parte de la Administración Autonómica. Acaso el contraste entre ese esfuerzo y los resultados obtenidos debiera constituir un elemento de reflexión de la estrategia seguida hasta el momento, para mejorarla por medio de un sistema más personalizado y adaptado a la evolución y los objetivos que se marque cada profesional, todo ello en coordinación estrecha con la positiva labor que, según hemos podido comprobar, llevan a cabo las dinamizadoras y dinamizadores lingüísticos de los Juzgados.

En el apartado referido a la actuación de las **administraciones corporativas**, hemos tenido ocasión de intervenir con motivo de diversas quejas presentadas por personas usuarias de los servicios de profesionales de la psicología y de la abogacía. La mayor parte de ellas tenían su origen en discrepancias con la forma en que los correspondientes Colegios habían gestionado las denuncias que dichos usuarios habían presentado ante ellas frente a comportamientos de sus afiliados que entendían incorrectos, y por los que exigían responsabilidades civiles o disciplinarias.

Hemos de señalar que no es nuestra función revisar las valoraciones que los Colegios, a la luz del código deontológico, realicen en torno a la labor de los profesionales ante ellos denunciados. Sí lo es, en cambio, velar por que dichas denuncias sean investigadas de modo diligente y siguiendo el procedimiento legalmente establecido, así como que las resoluciones que las resuelvan den respuesta fundada, según exige la Ley, a todas las cuestiones que aquéllas planteen.

Se trata con ello de apoyar un aspecto esencial de la función de garantía que, para los derechos de los usuarios, cumplen las corporaciones que agrupan a los profesionales cuyos servicios contratan. Y es que al someter la actuación de sus colegiados al control deontológico de sus pares, la Ley parte de que son éstos los primeros interesados en que la misma se ejerza de acuerdo con la *lex artis*, objetivo compartido por las instituciones que, como el Ararteko, nacen para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones públicas. Sin entrar por tanto en el contenido de

las valoraciones deontológicas de una determinada conducta profesional, el Ararteko tiene el deber de identificar los fallos que puedan haberse producido en el sistema de control colegial, con el fin de contribuir a disminuir las posibilidades futuras de que éste quede desprovisto de virtualidad.

Así sucedió en el caso de una queja que interpuso una señora contra el Colegio de Psicólogos de Bizkaia por el modo en que había gestionado la reclamación presentada frente a la psicóloga que había tratado a su hijo. Según pudimos comprobar, su tramitación adoleció de una serie de errores que, además de dilatar el procedimiento, provocaron la prescripción de toda responsabilidad por parte de la profesional denunciada.

Nuestra intervención puso de manifiesto un amplio margen de mejora en todo el proceso, ante lo que el Colegio reaccionó pidiendo disculpas a la denunciante y mostrándose dispuesto a adoptar las medidas que, con el fin de evitar que lo sucedido pudiera repetirse, le indicamos en la [recomendación que emitimos al respecto con fecha 21 de agosto de 2008](#)¹⁹. Todo ello revela una actitud de franca colaboración por la que merece nuestro reconocimiento.

De entre las actuaciones a lo largo del año referidas a la actuación de los Colegios de Abogados, resultan especialmente reseñables las relacionadas con el derecho a justicia gratuita.

A través de nuestras intervenciones, hemos podido comprobar la seriedad y dedicación con la que la gran mayoría de los abogados y abogadas asumen las defensas que se les turnan como consecuencia de la concesión a los particulares del citado beneficio. No es menos cierto, no obstante, que algunas de las reclamaciones que nos llegan por este motivo evidencian situaciones que los usuarios de la Administración de Justicia no tienen por qué soportar, y que van desde simples problemas de comunicación con su abogado hasta actuaciones de éste, impropias de un profesional diligente. No nos cabe duda de que los Colegios tienen el máximo interés en que tales casos no se produzcan, si bien la clave para minimizar el margen de mejora que puedan revelar dichas reclamaciones no se cifra, en nuestra opinión, en aumentar el rigor con que se actúa en vía disciplinaria contra quienes incumplan. Se trata más bien de actuar en forma preventiva, y ello en dos sentidos:

- por un lado, habilitando cauces que permitan al Colegio reaccionar con agilidad e inmediatez en aquellos supuestos excepcionales en que resulte evidente que el letrado o letrada designados no actúan como se espera de un buen profesional, ya sea por su pasividad, ya porque plantee a su cliente exigencias que carezcan total o parcialmente de fundamento.

¹⁹ Resolución del Ararteko, de 21 de agosto de 2008, por la que se recomiendan al Colegio Oficial de Psicólogos de Bizkaia criterios para la gestión de quejas en materia de responsabilidad civil y disciplinaria, así como diversas modificaciones estatutarias).

- por otro, de asegurarse de que dichos profesionales estén debidamente formados e informados sobre la normativa que regula su labor en el turno de oficio.

En relación con ambos aspectos hemos venido ejerciendo, a lo largo del pasado año, una constante labor de interlocución ante las instancias colegiales, de modo que los problemas prácticos que al respecto nos ha hecho llegar la ciudadanía encontraran en ellas, más allá de su dimensión disciplinaria, una solución ágil y razonable. Agradecemos la favorable disposición que en tal sentido, y más allá de las diferencias de criterio que puedan producirse en casos particulares, han mostrado en general los Colegios de Abogados, y en particular los de Bizkaia y Araba.

La colaboración con el de Gipuzkoa, sin embargo, no ha sido tan fluida como debiera, como lo pone de manifiesto lo sucedido con ocasión de nuestra intervención a raíz de la queja planteada por un beneficiario de justicia gratuita, quien pretendía reclamar a dos aseguradoras la responsabilidad civil extracontractual contraída con él a raíz de un accidente. El letrado designado para ello, tras valorar los daños y haberlos reclamado extrajudicialmente, deja prescribir la correspondiente acción judicial sin interponer demanda al respecto. Denunciado por su cliente ante el Colegio, la pasividad de éste para actuar en vía disciplinaria provoca que, para cuando finalmente lo hace a instancia del Ararteko, la eventual responsabilidad se encontrara prescrita. El Colegio, no obstante, acuerda en su resolución de archivo que la labor profesional fue en todo caso correcta, toda vez que la pretensión no ejercitada ante el Juzgado resultaba inviable.

Hemos de señalar a este respecto que, cuando un letrado es designado en el turno de oficio para defender ante el Juzgado una pretensión, el hecho de que no presente finalmente la correspondiente demanda no supone en sí mismo una infracción deontológica, siempre que ello sea debido –y fuera de los casos en que hay conciliación– a que aquélla no es sostenible. Sin embargo, resulta imprescindible a tales efectos que dicha inviabilidad no sea determinada únicamente por la opinión que el letrado en cuestión pueda sostener al respecto, sino que ésta ha de ser valorada y ratificada por una instancia externa al mismo, pues de otro modo no quedaría garantizada la asistencia jurídica de oficio, al depender en la práctica de la voluntad del profesional encargado de prestarla.

Es por esta razón que los arts. 32 y 33 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, vienen a matizar la libertad e independencia de criterio con que el art. 23 de la misma Ley dispone que ejercerán su labor los letrados, al establecer que éstos vienen obligados a asumir la defensa a no ser que, en el plazo de seis días, aleguen insostenibilidad de la pretensión ante la Comisión de Justicia Gratuita, que decidirá al respecto, previo dictamen del Colegio de Abogados y, en su caso, de la Fiscalía. El letrado concernido no había alegado ante dicha Comisión que la defensa fuera inviable, por lo que no había sido eximido de ejercerla.

Por eso resulta preocupante, en nuestra opinión, el criterio que adoptó el Colegio de Abogados de Gipuzkoa en su respuesta a la petición de colaboración que en este caso le formulamos, al sostener que nadie que no sea la propia Corporación puede promover ni

exigir la responsabilidad disciplinaria de sus miembros, así como que su Junta de Gobierno decide al respecto según su leal criterio, sin tener para ello por qué solicitar informe a la Comisión de Justicia Gratuita. Así expresadas, tales afirmaciones desvirtúan los controles mediante los que, según hemos indicado, el ordenamiento pretende garantizar, en el ámbito de la actuación letrada en general y de la justicia gratuita en particular, la efectividad de los derechos del usuario de los Juzgados y Tribunales. En consecuencia, las funciones que la ley asigna en este ámbito al Ararteko nos han obligado, más allá del caso particular objeto de queja, a insistir en tres puntos fundamentales:

- Los Colegios profesionales, en su dimensión de corporaciones de Derecho Público, se ven obligados por la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según establece el art. 2 de la misma. El sometimiento a dicha regulación de decisiones colegiales como ésta, y su consiguiente control por el Ararteko, viene establecido además por el art. 48 de la Ley vasca 18/1997, de 21 de noviembre, de Ejercicio de Profesiones Tituladas y de los Colegios y Consejos Profesionales, así como por los Estatutos del Colegio de Abogados de Gipuzkoa, a los cuales remite a estos efectos el art. 19.5 de la citada norma autonómica, y cuyo art. 91.2 así lo prevé en lo específicamente referido a materia disciplinaria. Las dos leyes a las que nos referimos introducen elementos reglados en la actuación colegial objeto de reclamación, los cuales resultan relevantes a la hora de valorar si el Colego daba respuesta en su Acuerdo a todas las cuestiones sobre los que debía pronunciarse, así como también de cara a la prescripción, materia en la que el art. 99 de dichos Estatutos remite, a su vez, a lo dispuesto en la Ley 18/1997 del Parlamento Vasco.
- En materia de Justicia Gratuita, cuando el Colegio da a entender que el letrado denunciado, a pesar de no haber presentado la demanda, sí cumplió su cometido profesional porque estaba exento de hacerlo al ser aquélla insostenible, el carácter reglado de las facultades colegiales afecta también a la propia valoración deontológica de la actuación denunciada. No es posible aceptar que la libertad del Colegio sea en este punto absoluta, pues tal exención sólo puede ser declarada en virtud de un procedimiento reglado por la Ley reguladora del beneficio de justicia gratuita, cuyas disposiciones, en consecuencia, determinan ineludiblemente el marco en el que los Colegios puede ejercer su leal criterio al respecto.
- Por último, no es posible compartir la idea de que sólo el Colegio está facultado para tomar la iniciativa de promover la responsabilidad disciplinaria de los abogados. Es preciso recordar que dicha iniciativa no debe ser confundida con la potestad disciplinaria que, esta sí, corresponde en exclusiva a dicha Corporación (arts. 19.3 y 24 d) de la Ley Vasca 18/1997, de Colegios Profesionales). Así lo reflejan también los arts. 61.2 g), 92.1 de los Estatutos del Ilustre Colegio de Abogados de Gipuzkoa, que en su art. 101.1 asignan además a la Junta la función exclusiva de adoptar los acuerdos de iniciación del expediente sancionador, lo que no obsta para que, al regular sin embargo en su art. 103.1 las vías por las se iniciará el procedimiento disciplinario contra uno de sus miembros, contemplen expresamente entre ellas

la denuncia de un tercero con interés legítimo. De acuerdo con el art. 105.3 de los Estatutos, éste sería el caso del cliente de un abogado que alegue haberse visto perjudicado por su actuación profesional. Resulta evidente, por tanto, que los propios estatutos colegiales reconocen al usuario la iniciativa en la incoación del procedimiento disciplinario, con independencia de las decisiones que la Junta adopte eventualmente a propuesta de su instructor, ya sea en el sentido de abrir un expediente disciplinario, ya en el de archivar el caso tras las primeras averiguaciones.

En aplicación de estos criterios, el Ararteko emitió en diciembre una Resolución por la que entendía que en el caso citado la actuación del Ilustre Colegio de Abogados de Gipuzkoa resultó incorrecta ([Resolución de 9 de diciembre de 2008](#)²⁰).

No nos es posible informar sobre si el Colegio acepta las recomendaciones que en este sentido le hemos hecho llegar, pues a la fecha de cierre de este informe, transcurrido un mes desde que se agotó el plazo en que le solicitamos se pronunciara al respecto, continuamos a la espera de una respuesta. Se trata de problemas de comunicación sin duda puntuales, pero que no podemos permitir dificulten el trabajo que, conjuntamente con las corporaciones profesionales, la ley nos encomienda desarrollar en defensa de los derechos de las personas usuarias de la Administración de Justicia. Tenemos por tanto el deber de superarlos, siempre desde el enfoque prioritario de esta institución, que no es tanto el de fiscalización como el de colaboración con las instituciones y entidades objeto de nuestra labor de supervisión, con el fin de sumar esfuerzos de cara al objetivo común de corregir posibles errores y mejorar procesos.

²⁰ Resolución del Ararteko, de 9 de diciembre de 2008, por la que se recomiendan al Colegio Oficial de Abogados de Gipuzkoa criterios para la gestión de quejas en materia de responsabilidad disciplinaria, a raíz de la incorrecta tramitación de una denuncia interpuesta por un beneficiario de asistencia jurídica gratuita contra su abogado.

1.9

MEDIO AMBIENTE

ararteko

9. MEDIO AMBIENTE

En el ejercicio del año 2008 se han recibido 88 quejas en relación con la materia medioambiental, lo que representa un 6,94% del total de las recibidas en la Institución.

Estas reclamaciones han sido presentadas tanto por colectivos o asociaciones preocupados por las agresiones que, cada vez con mayor frecuencia, sufre nuestro entorno urbano y rural, como por ciudadanos afectados directamente por las afecciones medioambientales.

Las agresiones al medio ambiente suponen un atentado contra los derechos recogidos en el título II de la Constitución, ya que se vulnera el derecho que todos los ciudadanos tienen a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el derecho a conservarlo (art. 45 CE). La defensa de este interés colectivo amparado por la Constitución permite al Ararteko hacer una interpretación amplia de la legitimación de todo tipo de asociaciones o grupos para presentar quejas.

Según diversos estudios que se vienen realizando a nivel comunitario se constata que el medio ambiente preocupa cada vez más a la ciudadanía, situándose en un primer orden de importancia en su relación con la calidad de vida y, en este sentido se puede destacar, además, que hay una mayor inquietud por la relación del medio ambiente con la salud que por cuestiones como el cambio climático por tratarse, quizás, de un problema que resulta menos perceptible en la vida diaria. Esta constatación se refleja en el contenido de las quejas que se han recibido en esta institución.

En primer lugar, por administraciones afectadas podemos agrupar las quejas de la siguiente manera:

- Administración local	79
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	7
- Administración foral	3

En cuanto al contenido, podemos clasificarlas en:

- Actividades clasificadas en suelo residencial	57
- Otras afecciones medioambientales	19
- Actividades clasificadas en suelo no urbanizable	6
- Actividades clasificadas en suelo industrial	3
- Funcionamiento de la Administración procedimiento administrativo	3

- Actividades clasificadas en suelo residencial

El presente ejercicio ha habido un aumento significativo de las quejas relacionadas con las molestias por ruido, olores y humos provocados por el irregular funcionamiento de las

actividades situados en el suelo urbano residencial, las denominadas actividades clasificadas, cuyo ejercicio está sometido a la preceptiva autorización municipal

Año tras año esta institución ha llamado la atención de las administraciones públicas sobre los graves perjuicios que ocasiona a la salud y la merma en la calidad de vida las personas que residen en las proximidades de estas actividades, cuando el funcionamiento de las actividades no se acomoda a las medidas correctoras que les imponen las licencias de instalación y la legalidad vigente.

Los ayuntamientos deben velar para que, en todo momento, las actividades cuyo funcionamiento han autorizado se ajusten a las restricciones y medidas correctoras impuestas en la licencia de instalación, reconduciéndolas a aquellos parámetros y limitaciones de la instalación autorizada. Si ello reclama la adopción de medidas sancionadoras para remover conductas o actitudes poco respetuosas con el descanso de las personas y un medio ambiente de calidad para la ciudadanía, el ordenamiento jurídico vigente ofrece esas vías para proteger el interés general de los ciudadanos.

Sin embargo, los ayuntamientos no suelen cumplir las funciones de inspección y control de dichas actividades, a las que no prestan la debida atención, ni dedican los medios materiales y humanos que su correcta gestión necesitan. Por ello los vecinos hastiados de padecer durante largo tiempo las molestias provocadas por el irregular funcionamiento de estas actividades, y, al mismo tiempo, decepcionadas por la inhibición de las autoridades municipales por la falta de adopción de medidas concretas para solucionar los graves problemas que padecen, se dirigen a esta institución para exponer sus quejas.

Un año más el mayor número de quejas recibidas en el área de medio ambiente se refieren a las irregularidades derivadas por las irregularidades derivadas de los **establecimientos de hostelería**, como bares, pubs, restaurantes, txokos o sociedades gastronómicas, etc., al tratarse de instalaciones que más directamente afectan a la población por su ubicarse en suelo urbano residencial.

Generalmente estas quejas hacen referencia a la inadecuada insonorización de los locales; la utilización de equipos de música de gran potencia indiscriminadamente; la falta de disposición de doble puerta; el incumplimiento del horario de cierre, etc.

De los expedientes tramitados en presente curso, preocupa a esta institución que, a pesar de que no se trate en un amplio porcentaje de los casos, en algunos de los supuestos analizados, principalmente en municipios pequeños, el control administrativo sobre el funcionamiento de estas instalaciones es prácticamente inexistente. Así, a modo de ejemplo podemos comentar la intervención del Ayuntamiento de Sopelana respecto de a un establecimiento de hostelería que llevaba años funcionando, provocando graves molestias de ruidos a las personas que residen en su inmediación.

Tras recibir la queja nos dirigimos a la entidad local citada demandando información sobre la situación de legalidad urbanística de la actividad denunciada. La propia entidad local nos

informó de que la actividad se encontraba en pleno rendimiento y de que carecía de las preceptivas licencias de instalación y de apertura.

Por esa razón, de nuevo enviamos un escrito recordando al Ayuntamiento de Sopelana que cuando las autoridades municipales tienen conocimiento de la situación de clandestinidad de este tipo de instalaciones, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 3/98, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, sin perjuicio de las sanciones que procedan, se debe requerir al titular de la misma para que regularice su situación, concediéndole al efecto un plazo de 6 meses que, salvo casos excepcionales debidamente justificados, no puede superar o, en su caso, si no pudiera legalizarse deberá ordenar su clausura previa audiencia del interesado.

Atendiendo a nuestras consideraciones, el ayuntamiento nos informó que había exigido la legalización de la citada actividad. Sin embargo, trascurrido un tiempo las personas afectadas volvieron a dirigirse a la institución asegurando que la instalación continuaba funcionando en las mismas condiciones, razón por la cual nos vimos obligados a formular una nueva petición de información a la autoridad municipal reiterando las responsabilidades y obligaciones que al respecto le competen.

En respuesta a esta segunda petición, el Ayuntamiento nos informó que si bien mediante decreto de alcaldía se había exigido el cierre de la actividad, no se había dado cumplimiento a la citada resolución, estando pendientes de adoptar las medidas precisas para proceder subsidiariamente a la clausura de la instalación.

Tal como hemos podido constatar en este caso, aún sigue siendo frecuente que fracasen los sistemas preventivos de control. Pero no es menos cierto que también fallan los procedimientos de revisión a posteriori sobre aquellas las actividades que aún disponiendo de licencia municipal, amparadas en la legalidad vigente, no se ajustan en su funcionamiento a las medidas correctoras impuestas en dicha autorización.

Podemos señalar que las administraciones competentes en la materia se ven superados a la hora de completar su regularización, demorando en exceso los procedimientos de legalización iniciados, bien por falta de respuesta de los titulares de las instalaciones a los requerimientos formulados sobre temas de corrección de los proyectos presentados, o bien por falta de recursos personales para practicar las inspecciones previas necesarias para la puesta en funcionamiento de la actividad. Esto contribuye a que puedan darse supuestos en que los titulares de estas actividades, conocedores de la lentitud de la autoridad municipal para adoptar las medidas sancionadoras que proceden se abstengan en ocasiones de solicitar las preceptivas licencias o, incluso de acometer las medidas correctoras requeridas y, sin embargo, proceder a la apertura de los establecimientos.

Por otra parte, en el presente ejercicio hemos podido constatar un aumento significativo de quejas de establecimientos de hostelería antiguos o de origen tradicional que vienen funcionando desde hace años, que se reconvierten en actividades distintas a las autorizadas en su momento, como pueden ser las actividades pubs que funcionan con equipos de

música sin que se hayan adoptado las medidas de insonorización adecuadas por que en ningún caso se les ha requerido la legalización de la nueva instalación.

A modo de ejemplo queremos destacar el caso de un establecimiento en Zumaia. Los vecinos se quejaron en esta institución denunciando los graves perjuicios que padecían en su vivienda desde hacía algún tiempo. Según alegaban, las molestias de ruido se habían iniciado con el cambio de regencia de la actividad, tras jubilarse el dueño de toda la vida.

Del expediente administrativo facilitado por la entidad local verificamos que en el local de referencia se había producido un cambio de titularidad de modo irregular, únicamente se había exigido al nuevo titular el pago las tasas correspondientes y no se habían realizado las comprobaciones oportunas, por parte de la autoridad municipal, para verificar si el local se ajustaba a la licencia inicialmente concedida. A raíz de la inspección requerida por esta institución, se pudo comprobar que el local disponía de un equipo musical sin ningún tipo de autorización y sin un aislamiento acústico suficiente para ello.

La institución del Ararteko viene señalando, tal y como lo ha hecho reiterada jurisprudencia desde hace más de veinte años, que las licencias de apertura en cuanto tales licencias son actos reglados en los que se reconoce al administrado el derecho a hacer algo que se encuentra dentro de los límites del ordenamiento jurídico, ya que estas licencias pueden ser transmisibles, sobre todo cuando se trata simplemente de una mutación en la titularidad de aquellas por un cambio de nombre, ya que en la concesión de las primeras licencias no ha habido necesidad de ponderar las condiciones de las personas, por tratarse de licencias calificadas de reales y objetivas, no incurso en ninguna de las clases que pueden impedir su transmisión, de acuerdo con lo reglado en el artículo 13 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955. (Entre otras, art. 1944/4999).

No obstante, el citado art. 13 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, preceptúa que las licencias relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicios, son transmisibles, con el único requisito de comunicar por escrito a la Corporación Municipal la transferencia al nuevo titular, precisando el artículo 15.1 de dicha norma que tales licencias tendrán vigencia mientras subsistan las condiciones de la obra o instalación, completando la regulación de estas licencias el artículo 16 del mismo Reglamento. Este precepto especifica que estas licencias quedan sin efecto si se incumplen las condiciones a que estuvieran subordinadas, pudiendo también ser revocadas cuando las circunstancias motivadoras de su otorgamiento, o sobreviniesen otras que de haber existido habrían justificado la denegación, o en su caso anuladas cuando resultaron otorgadas erróneamente.

A tal efecto, el Alto Tribunal ya consideró en aquel entonces que la transmisión de la titularidad de una actividad implica el nacimiento de una nueva licencia de apertura, resultando, en este sentido determinante, la comprobación, por la autoridad competente, de que la situación amparada por la licencia de cuya transmisión se trata se mantiene en las condiciones de legalidad precisas (STS de 23 de febrero de 1983 (Ar. 938), de 28 de febrero de 1986, (Ar. 1626)).

Por consiguiente, en el caso que nos ocupa parecía claro que el Ayuntamiento de Zumaia en ningún caso podía permitir la continuidad del funcionamiento de dicha actividad sin conceder la correspondiente licencia de apertura al nuevo titular y, menos aún, sin verificar si el establecimiento de referencia cumplía con las medidas correctoras determinadas en el informe de calificación que en su día se concedió. A pesar de que se dilató el proceso en más de un año, se procedió a considerar la ampliación de la actividad, mediante la presentación de un nuevo proyecto, para después proceder a su legalización.

Por otra parte, queremos precisar que si bien es cierto que en algunos casos resulta evidente la dejación o excesiva pasividad por parte de algunas administraciones locales en esta materia, con carácter general, también en otros supuestos hemos observado un cambio significativo en su actuación, principalmente en las tres capitales de nuestra CAV durante los últimos años. Parece que, por fin, los ayuntamientos van asumiendo las funciones de inspección permanente de los establecimientos públicos que les compete, imponiendo en los casos que resultan necesarios las medidas correctoras dirigidas a solventar las molestias que se derivan de su inadecuado ejercicio e, incluso, disuadiendo, mediante la imposición de sanciones cada vez más restrictivas, la comisión reiterada de las infracciones.

Por otra parte, nos es grato comprobar que si bien en la recomendación de carácter general que elaboramos en el año 1996, *"Sobre el control de la contaminación acústica producida por los equipos musicales instalados en los establecimientos públicos de hostelería,"* hacíamos referencia a las posibilidades que se contemplaban mediante los sistemas sonográficos que se encontraban en fase experimental, hoy en día, comprobamos que es cada vez más habitual que los ayuntamientos obliguen la instalación de estos sistemas en los equipos musicales instalados en aquellas actividades de funcionamiento nocturno que permiten determinar con un mayor rigor los ruidos que se transmiten de los mismos, así como el control sobre el horario de cierre. Así, hemos podido comprobar que los municipios están introduciendo nuevos sistemas de control que permiten dar una mayor objetividad a las propias resoluciones administrativas así como la garantía del cumplimiento de sus previsiones.

Por otra parte, también hemos de señalar que ha sido importante el número de quejas que hemos recibido por las molestias que ocasionan **establecimientos comerciales**, en ocasiones por los ruidos producidos por los sistemas de refrigeración y ventilación y, en otros casos, los más numerosos, por las molestias que se producen en la realización de las labores de carga y descarga.

Por lo general, estos establecimientos cuentan con un nivel de aislamiento acústico suficiente en el local propio del supermercado. Sin embargo, no podemos decir lo mismo de los almacenes contiguos al recinto principal de donde provienen las molestias de ruidos denunciadas.

Estos almacenes como parte integrante del propio establecimiento, deberían contar con el mismo nivel de aislamiento y disponer de las mismas medidas correctoras que la propia actividad para evitar cualquier perjuicio durante las labores de carga y descarga. Así, por ejemplo, lo entendió el ayuntamiento de Donostia-San Sebastián en el que tras constatar

las irregularidades en el almacén de un supermercado exigió acometer una reforma parcial de la actividad para modificar y mejorar algunas zonas del almacén.

El ayuntamiento de Bermeo, en una situación similar, obligó a retrasar el comienzo de las labores de carga y descarga hasta las 8:00 horas. También requirió el cambio de las ruedas de la maquinaria utilizada durante la realización de estas labores por otras que estuvieran forradas por una goma especial para mitigar el ruido producido.

Para concluir, hemos de señalar que un año más se ha puesto de manifiesto en esta institución a través numerosas quejas la necesidad de afrontar un problema común en nuestra CAV: **la utilización de lonjas por jóvenes como locales de reunión** sin que éstas reúnan las debidas condiciones para dicho uso.

Sin perjuicio de reiterar lo dispuesto en el informe anual del pasado año, en el que realizá-bamos un análisis extensivo sobre los problemática derivada de irregular funcionamientos de locales y sobre las distintas posturas adoptadas por diferentes ayuntamientos implicados en esta cuestión, nos vemos en la necesidad de señalar una vez más que estas instalaciones están sujetas al régimen de actividades clasificadas y, por lo tanto, sujetas al régimen de licencia administrativa contemplada en el artículo 55 y siguientes de la Ley 3/1998, de 27 de febrero General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

- Actividades clasificadas en suelo industrial

Como hemos señalado anteriormente la ciudadanía recurre a esta institución reivindicando el derecho a la salud y al medio ambiente frente a las agresiones y perturbaciones que vienen sufriendo por estar expuestos también a la influencia de actividades industriales altamente contaminantes.

El artículo 45 de la CE, habla del deber de los poderes públicos de restaurar el medio ambiente y, proclama la necesidad de defenderlo, de mantenerlo y ampararlo; exigiendo disponer de los instrumentos necesarios para intervenir sobre este tipo de instalaciones, a través de medidas preventivas, de prestaciones y de servicios que resulten precisos y, ello inexcusablemente, atendiendo al mandato imperativo que recoge el artículo 53.3 de la CE que determina el deber jurídico de los poderes públicos de garantizar la protección que en este caso se corresponde con el derecho a la protección de la salud y a disfrutar de un medido ambiente adecuado de las personas, próximas al lugar del emplazamiento de la actividad.

Los poderes públicos no pueden inhibirse ante situaciones perjudiciales al medio ambiente esperando a que se traduzcan en daños ciertos a las personas o bienes. Es necesaria la intervención administrativa para que cese la situación de riesgo, adoptando ella misma las oportunas medidas correctoras u ordenando su realización a los directamente responsables. No debemos olvidar que el objeto de la protección del medio ambiente no se agota en la reparación de los daños producidos, sino que debe comprender la conservación también de los elementos que lo componen.

Además, la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia determina que la tolerancia y el consentimiento por parte de la Administración de los daños ambientales generados por una actividad industrial, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, tiene como consecuencia la lesión de los derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE).

El Tribunal Constitucional exige la actuación de la intervención administrativa, a través de la técnica de la licencia ambiental como eje del principio preventivo que debe informar toda la política medioambiental y, a lo largo de toda la vida de la actividad, utilizando las medidas fiscalizadoras que resulten necesarias para garantizar en todo momento que dichos derechos no se lesionen.

Actualmente, la mayoría de las empresas o actividades altamente contaminantes se ven afectadas por la Ley 16/2002, de 1 de julio de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (en adelante LPPC). El objeto que persigue la LPPC, es conseguir una elevada protección del medio ambiente en su conjunto estableciendo distintos sistemas de prevención y control integrados dirigidos a evitar, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, el agua y del suelo. Desde el día 3 de julio de 2002, día de su entrada en vigor, es aplicable a las nuevas instalaciones que deberían adaptarse, antes del 30 de octubre de 2007. Para las instalaciones existentes, la fecha de adaptación a la ley era la misma, sin embargo, podrían continuar en funcionamiento de forma provisional, si la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada (AAI) se presentaba antes del día 1 de enero de 2007 siempre que se cumplieran los requisitos de carácter ambiental exigidos por la normativa sectorial aplicable.

A lo largo del presente año hemos podido comprobar que la autoridad ambiental ha ido concediendo las correspondientes AAI a las empresas e instalaciones que han sido objeto de denuncia en esta institución por la contaminación acústica y atmosférica que su actividad genera.

Así, a finales del presente año ha sido concedida la referida AAI a una empresa de fundición en Elorrio, que ejerce una actividad incluida en la categoría 2.4 "Fundiciones de metales ferrosos con una capacidad de producción de más de 20 toneladas por día" del anexo 1 de la citada Ley 16/2001.

Comprobamos que en la resolución concedida se describe detalladamente el proceso productivo de la actividad, se identifican los focos de emisión a la atmósfera, los vertidos de aguas, tanto residuales como pluviales y sanitarios y, se especifican como se van generando los residuos peligrosos y los no peligrosos.

Una vez determinadas las Mejoras Técnicas Disponibles que el proyecto incorpora, la AAI impone las correspondientes condiciones y requisitos que la explotación debe cumplir. A modo de resumen, podemos destacar las condiciones generales que se exigen:

1. Para la protección de la calidad del aire. Una vez identificados los focos de emisión, se establecen los valores límites de emisión, los sistemas de captación que debe preverse así como los sistemas de evacuación de gases.

2. Para el vertido a la red de saneamiento y a cauce. Se clasifica el origen, el medio receptor y la localización de los vertidos, estableciendo los caudales y los volúmenes máximos de vertido y los valores límites de emisión. También se informa de las actuaciones que se deben seguir en las instalaciones de depuración o medidas correctoras de las aguas residuales.
3. Para la correcta gestión de los residuos producidos en la planta se establecen las pautas a seguir en función del tipo de residuo resultante.
4. Para la protección del suelo se requiere la adopción de las medidas, básicamente contempladas en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, que atendiendo a las características de la actividad desarrollada van dirigidas a establecer la pautas necesarias para procurar minimizar la afección al suelo en los procesos de almacenamiento de los materiales que se utilicen y generen.
5. Condiciones en relación con el ruido. Se establecen los niveles máximos permitidos en el interior de las viviendas colindantes.

También se requiere un programa de vigilancia ambiental ajustada a los parámetros de emisiones establecidos y la adopción de las medidas preventivas y condiciones de funcionamiento en situación distintas a las normales.

En todo caso, hemos podido comprobar que la efectividad de dicha AAI queda supeditada a la verificación de que las instalaciones están construidas y equipadas de conformidad con el proyecto presentado y con lo dispuesto en la resolución dictada. A tal efecto se requiere la presentación del certificado emitido por técnico competente del cumplimiento de tales extremos, previo a la visita de inspección que debe practicarse. El plazo para la acreditación de tales condiciones se sitúa en seis meses. Dicha acreditación dará lugar a una resolución por la que se declare la efectividad de la autorización integrada.

En los mismos términos hemos podido constatar que se ha emitido la correspondiente resolución de concesión de AAI para una actividad de producción de coque, mediante un proceso de destilación de hulla en batería de hornos, que viene desarrollándose en Barakaldo.

Por otra parte, recibimos una denuncia sobre el impacto que las **obras del derribo** de la vieja fábrica de Ansio estaban teniendo en el barrio de Lutxana de Barakaldo.

El Ayuntamiento de Barakaldo nos informó de que las actuaciones de urbanización, que se estaban realizando en la zona, estaban implicando las inevitables y consustanciales molestias propias de toda obra de cierto alcance y de que las obras que pudieran implicar mayores molestias a la ciudadanía iban a desaparecer en breve plazo al finalizarse los trabajos.

No obstante, este Ararteko considero necesario recordar al Ayuntamiento de Barakaldo que, en la realización de obras de envergadura como las señaladas, los poderes públicos también están obligados a adoptar cuantas medidas sean necesarias para paliar o minimizar en lo posible los impactos que pudieran generarse y así garantizar el derecho al descanso de toda la ciudadanía.

Por último, hemos de referirnos a la queja presentada en esta institución por la Plataforma Térmicas No Miranda Lantarón, denunciando la futura instalación de una **central térmica de ciclo combinado** en Lantarón.

Tanto las alegaciones que formulaban sobre la instalación, como la documentación que a dichos efectos nos facilitaban, fueron estudiados con suma atención por esta institución con objeto de determinar el ámbito competencial que concurría en el caso, teniendo en cuenta además el régimen de autorizaciones al que está sometida una actividad de central térmica como la que se pretende instalar en el municipio de Lantarón.

Quedaba claro que la competencia sustantiva para la autorización de la central térmica corresponde a la administración del Estado, en concreto, al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y, por dicho motivo también el Estudio de la Declaración de Impacto Ambiental corresponde al Ministerio de Medio Ambiente. El control de dichos ministerios está atribuido legalmente al Defensor del Pueblo, según establece su Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Por esta razón y, considerando además, que la cuestión que nos planteaban requería una visión integradora, bien porque adquiere un carácter, inevitablemente, intercomunitario, bien por los distintos procedimientos administrativos que deben sustanciarse, y que como hemos señalado anteriormente afectaban a distintas administraciones públicas, acordamos dirigir la denuncia al Defensor del Pueblo.

- Actividades clasificadas en suelo no urbanizable

En este apartado, hemos de referirnos a la queja que estamos tramitando, promovida por unos vecinos y vecinas de Elgoibar que denuncian las irregularidades que se derivan de una **explotación porcina** instalada cerca de sus viviendas, en una extensión de 17 hectáreas, dividida en dos parcelas. Según manifiestan dicha actividad se encuentra en plena cuenca hidrográfica del río San Lorenzo, y a muy poca distancia del manantial que suerte de agua a algunos caseríos. Señalan también, que *“los residuos orgánicos de los animales se filtran en el terreno (debido principalmente a la erosión que estos animales producen) aflorando posteriormente en manantiales o en el río, lo que puede ser causa de problemas sanitarios. Además, debido al desnivel del terreno la escorrentía es grande, formándose cantidad de riachuelos, además de los ya establecidos, por lo que el agua superficial arrastra los desechos en caso de lluvia. Entre estos desechos se encuentran agentes contaminantes producidos por los animales, tales como nitrógeno, fósforo y metales pesados. El olor y ruido, debido a la gran cantidad de animales, es muy molesto.”*

Al cierre de este informe nos encontramos a la espera de recibir los informes técnicos resultantes de las visitas de inspección practicadas por los servicios técnicos del Ayuntamiento a requerimiento de esta institución.

A su vez, intervinimos a raíz de la queja presentada por unos vecinos y vecinas de un barrio de Orozko que mostraban su desacuerdo respecto a la ubicación de una **estabulación de ganado**, próxima a sus viviendas, incumpliendo la normativa urbanística municipal vigente sobre el régimen de distancias mínimas establecida para este tipo de instalaciones.

Tras diversas gestiones realizadas, pudimos comprobar que si bien, en un principio, era cierto que la actividad pretendida no reunía la distancia mínima de 400 metros que las Normas Subsidiarias establecía a suelo urbano residencial, con posterioridad, dicha norma había sido objeto de una modificación puntual. El motivo de dicha modificación radicaba en que siendo Orozko un municipio esencialmente ganadero, resultaba excesiva la distancia establecida, al considerar que la autopista que la atravesaba suponía una barrera de separación lo suficientemente considerable que permitía la posibilidad de que la estabulación de ganado pudiera desarrollarse sin producir ningún tipo de perjuicio a los residentes de la zona.

Así, la norma modificada establecía que: *“la separación mínima al suelo urbano residencial será de 400 m. Esta distancia no será de aplicación en las áreas situadas al oeste del Suelo Residencial y separados del mismo por la autopista A-8.”*

Finalmente, pudimos constatar que la instalación cumplía con el resto de los parámetros urbanísticos que las Normas Subsidiarias de Orozko prescribían. Asimismo, comprobamos que a raíz de las alegaciones que los vecinos y vecinas de la zona había presentado en el trámite correspondiente del procedimiento establecido conforme al artículo 55 y siguientes de la Ley 3/98, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, como medida correctora se había requerido a la actividad la instalación de una pantalla de arbolado que cubriera en al menos un 80 % del perímetro de la estabulación de ganado.

- Otras afecciones medioambientales

Entre las quejas que se han incluido en esta subárea de nuevo hemos de referirnos a las denuncias recibidas por las **instalaciones de antenas de telefonía móvil**, tanto en zonas urbanas como en zonas no urbanizables. Un año más sigue siendo importante el número de quejas tramitadas por esta institución, promovidas por personas a título individual, pero también por asociaciones constituidas ante la preocupación de los posibles efectos nocivos pudieran producir en la salud humana los campos electromagnéticos que generan este tipo de instalaciones.

El uso masivo de la telefonía móvil ha supuesto un importante aumento en la instalación de estas infraestructuras, lo que ha provocado, a su vez, una considerable alarma social.

En este sentido, ante la constatación de posibles riesgos que pudieran existir, tanto la OMS como la Unión Europea, a través de la Recomendación de Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea 1999/519/CE, de 12 de julio de 1999, con el objetivo de alcanzar un alto nivel de protección de la salud de la ciudadanía, aprobó establecer una serie de limitaciones que la legislación española asumió mediante la aprobación del Real Decreto 1066/2001, de 28 de setiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas.

Esta norma asume los criterios de protección sanitaria frente a los CEM procedentes de las emisiones radioeléctricas establecidos en la Recomendación ya citada, y contempla la conveniencia de proporcionar a los ciudadanos información en un formato adecuado sobre los efectos de los campos electromagnéticos y sobre las medidas adoptadas para hacerles frente, para que se comprendan mejor los riesgos, y la protección sanitaria contra la exposición a éstos. Además, recoge los límites de exposición –referidos a los sistemas de radiocomunicaciones– que se establecen en esa recomendación.

Por otra parte, también debemos señalar que esta institución, mediante la recomendación general que presentó en el Parlamento Vasco en el año 2001 bajo el título "*necesidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco de una normativa que regule las autorizaciones para instalar estaciones de base de telefonía móvil*" puso en evidencia la falta de una normativa específica en el ámbito de la comunidad autónoma que regulara el régimen de las autorizaciones que desde la Administración se debían conceder para instalar y acondicionar las antenas de telefonía móvil teniendo en cuenta las circunstancias urbanísticas y medio ambientales que concurren en el establecimiento de estas instalaciones, así como la adopción de las oportunas medidas cautelares que garantizaran la protección ante las posibles repercusiones que, en cualquier caso, se pudieran derivar, en especial, las relacionadas con la salud humana.

Durante estos últimos años, la actividad de esta institución en esta materia se ha dirigido por una parte a realizar un seguimiento de los diversos estudios que se han ido realizando para analizar esta cuestión y, a hasta la fecha parece concluirse que no existe prueba alguna que determine la existencia de causa-efecto entre las radiaciones electromagnéticas producidas por las antenas de telefonía móvil y la aparición de graves enfermedades entre la población. También hemos observado los pronunciamientos judiciales que han recaído sobre denuncias formuladas por la Administración del Estado contra ordenanzas municipales reguladoras de este tipo de instalaciones. Al respecto, podemos señalar que la Autoridad Judicial ha ido anulando aquellas disposiciones que regulaban circunstancias que superaban el ámbito competencial de los ayuntamientos, es decir, el ámbito de ordenación urbanística.

Por otra parte, y en lo que a las reclamaciones recibidas hemos procurado realizar un exhaustivo control sobre la legalidad urbanística de dichas instalaciones, comprobándose en la mayoría de los supuestos estudiados que las antenas de telefonía móvil instalados se habían erigido sin las correspondientes autorizaciones municipales.

En este sentido, hemos de subrayar que resulta preocupante que siendo conscientes las autoridades municipales de la alarma social que generan las antenas de telefonía móvil, sin embargo no actúan o se demoran en exceso en la adopción de las medidas que conforme a la legalidad vigente proceden cuando se constata la clandestinidad de la instalación denunciada, sin olvidar lo poco respetuoso que resulta la permisividad municipal en esta ocasión con el ordenamiento urbanístico.

Ante la preocupación de la ciudadanía por la posibilidad de que exista un riesgo asociado a los campos electromagnéticos que generan las antenas de telefonía móvil, las administraciones públicas deben ser absolutamente beligerantes contra la instalación clandestina de estas infraestructuras. Además no debemos olvidar que las antenas de telefonía móvil no resultan en ningún caso inocuas ya que de su funcionamiento pueden derivarse otro tipo de problemas, como las molestias de ruidos o los riesgos de incendios, etc. La actuación administrativa resulta exigible a través de la licencia ambiental como eje del principio de preventivo para garantizar en todo momento que en la actividad de dichas instalaciones no se lesionen los derechos de la ciudadanía.

Por otra parte, en esta subárea hemos de señalar que siguen siendo recurrentes las denuncias que se reciben en esta institución por las molestias de ruidos que ocasionan las **campanas de los relojes** instalados tanto en iglesias como en edificios públicos.

En respuesta a las peticiones de información formuladas, en más de una ocasión hemos recibido informes municipales en el que concluían que los ruidos producidos por las campanadas de los relojes quedaban eximidos de la aplicación de los límites sonoros establecidos en las correspondientes Ordenanzas municipales debido a su naturaleza de *tradicional* y por que estimaban que este tipo de ruidos son admitidos con carácter general por la población.

Es cierto que, en un momento dado, los relojes públicos cumplían una función social, al igual que las sirenas que funcionaban anunciando los distintos relevos en las industrias, ya que hubo una época en la que la disposición de un reloj no tenía un carácter habitual como el que actualmente pudiera tener. Por ese motivo, hoy en día podemos decir que el repique de las campanas, sobre todo en el periodo de descanso nocturno, ya no tiene ningún sentido.

En los supuestos que hemos estudiado coinciden los resultados obtenidos en las mediciones sonoras practicadas, en todos ellos se superan los niveles sonoros máximos establecidos reglamentariamente en horario nocturno en las viviendas de las personas que se han dirigido a nuestra institución. Este Ararteko ha requerido a las autoridades municipales para que adopten las medidas necesarias para proceder a la desconexión de las campanadas de los relojes, objeto de denuncia, entre las 22:00 y las 8:00 horas de la mañana y, ello inexcusablemente, atendiendo al mandato imperativo que recoge el artículo 53.3 de la CE que determina el deber jurídico de los poderes públicos de garantizar la protección de los principios rectores de la política social y económica, que en este caso se corresponde con el derecho a la protección de la salud y a disfrutar de un medio ambiente adecuado de las personas, inmediatas al lugar del emplazamiento de las instalaciones cuestionadas.

También en este apartado queremos referirnos a la **contaminación acústica** que padecen las personas que residen en las inmediaciones de las principales redes de **carreteras** de nuestra CAPV.

En primer lugar queremos señalar que atendiendo a las obligaciones que impone la Ley 37/2003, del ruido, así como la Directiva 2002/49/CE, sobre Evaluación y Gestión del Ruido Ambiental, las correspondientes Diputaciones Forales están elaborando los correspondientes Mapas estratégicos de Ruido de los ejes viarios con más de 6 millones de vehículos/año y, los correspondientes planes de acción que deben recoger las actuaciones específicas para reducir el impacto sonoro que se crea entorno a los principales ejes de comunicación.

Esto no obstante, en la tramitación del expediente de queja incoado a instancia de unos vecinos y vecinas de Ordizia, en el que denunciaban las graves molestias que padecen como consecuencia del intenso tráfico que confluye en la N-1, pudimos comprobar que la Diputación Foral de Gipuzkoa, conciente del grave impacto sonoro que se produce en algunos tramos de las carreteras forales había decidido acometer de forma prioritaria actuaciones específicas sobre dichos espacios para reducir los ruidos sin esperar a la aprobación del correspondiente Plan de Acción.

Así, en estos tramos que consideraban de actuación prioritaria, en el que se había incluido la N-1 a su paso por el municipio de Ordizia, se estaban llevando a cabo Estudios de Detalle de Impacto sonoro a una escala mayor a la prevista en los Mapas Estratégicos, analizándose el alcance del impacto y las diferentes soluciones para su reducción. El Ente Foral tiene previsto contar en breve con el Estudio de Detalle del tramo cuestionado y, a partir de ahí poder realizar un análisis más concreto sobre el impacto sobre las personas afectadas. A su vez, nos informaban que hasta no contar con el Estudio de Detalle no podían adelantar las soluciones técnicas concretas que pudieran plantearse sobre dicho tramo ya que el abanico de posibilidades resultaba muy abierto teniendo en cuenta tanto la acciones que pudieran realizarse sobre el foco de emisión como sobre las acciones dirigidas a reducir el impacto.

En cualquier caso, llamaba nuestra atención que la Diputación Foral de Gipuzkoa no hubiera informado sobre las actuaciones que estaba llevando a cabo a los vecinos y vecinas que se habían dirigido insistentemente ante dicha Administración Foral reclamando su intervención. Por este motivo, consideramos oportuno solicitar al Diputado del Departamento de Infraestructuras Viarias en el escrito de conclusión que le remitimos que hiciera participe a las personas afectadas del procedimiento que se había incoado con objeto de dar una solución a los impactos sonoros que venían denunciando, recordando a dichos efectos las obligaciones que en materia ambiental se imponen a las administraciones públicas y, que vienen recogidas en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Esta norma determina la necesidad de que se establezcan los cauces de participación pública que resulten precisas para que, las personas interesadas en el proceso, puedan

aportar las observaciones y opiniones que consideren para que sean debidamente atendidas ante las decisiones que la Administración deba adoptar para dar soluciones a los problemas medioambientales planteados.

Para concluir, hemos de hacer referencia a los graves perjuicios ocasionados por la excesiva e inadecuada instalación de **txoznas, barracas, tablaos**, que se colocan durante las fiestas patronales de nuestros municipios sin que se adopten las medidas necesarias para mitigar las eventuales perjuicios que generan.

De los casos estudiados durante el presente ejercicio queda constatado que en un alto porcentaje de los casos, los consistorios restan importancia a la denuncias presentadas por las personas que resultan afectadas por entender que dichas actividades duran pocos días, que se consideran una tradición y, que en general los ruidos son admitidos por la mayoría de la población con la excepción de unos pocos. Esta situación pone de manifiesto que se hace preciso arbitrar un sistema que permita conjugar el ejercicio al ocio y a divertirse con el derecho al descanso de las personas que no participan en la celebración de estos eventos.

I.10

**OBRAS PÚBLICAS
Y SERVICIOS**

10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS

Introducción

En el año 2008 hemos recibido 158 quejas en el área de obras públicas y servicios, lo que representa el 12,46% del total de reclamaciones presentadas en la institución.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido las siguientes:

- Administración local	121
- Administración foral	22
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	8

En cuanto al contenido, las quejas recibidas se clasifican en las siguientes subáreas:

- Servicios públicos locales	46
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	32
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	26
- Transportes	16
- Infraestructuras	12
- Accesibilidad	10
- Derechos y libertades	9
- Ejecución de obras	6
- Otros aspectos	1

Funcionamiento de la administración y procedimiento administrativo

En este apartado comenzamos por hacer referencia a las quejas presentadas en materia de **empadronamiento**. A pesar de ser una cuestión recurrente en los diversos informes elevados al Parlamento, debemos seguir insistiendo en la materia, ya que continuamos recibiendo un apreciable número de quejas por la negativa de los ayuntamientos a inscribir en el padrón municipal de habitantes a determinadas personas, aunque tengan la residencia efectiva en el municipio.

La inscripción en el padrón afecta a los derechos de las personas. La denegación de la inscripción en el padrón municipal de habitantes impide adquirir la condición de vecino con los derechos y deberes previstos en el artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL). Asimismo, afecta al ejercicio de derechos fundamentales, como son: el derecho de participación en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, el derecho a la libre circulación o el ejercicio de otros derechos sociales, tales como la escolarización en el municipio, la obtención de la tarjeta sanitaria o la inscripción en el servicio público de vivienda, Etxebide.

Este año el Ararteko ha elaborado varias recomendaciones que han sido aceptadas por los correspondientes ayuntamientos que habían denegado la inscripción en el padrón por estos motivos. Así la [Resolución de 6 de mayo de 2008](#)²¹ y la [Resolución de 16 de septiembre de 2008](#)²². Por el contrario, con relación a expedientes de queja promovidos por ocupantes de las denominadas casas de los maestros (expedientes: 551/2008, 596/2008 y 597/2008), a la vista de que las viviendas habían sido derruidas y estas personas habían dejado de residir en ellas, concluimos nuestra intervención señalando el criterio que mantiene esta institución, esto es, que el requisito para mantener la inscripción es la residencia habitual y efectiva.

El procedimiento para inscribir en el padrón que siguen los Ayuntamientos es el siguiente: el gestor del padrón, a la vista de la documentación personal y de la relativa a la vivienda, inscribe directamente en el padrón a la persona. En general, la presentación de la documentación, como escrituras o contrato de alquiler o autorización de la persona empadronada o contratos o facturas de suministro, etc. son suficientes para que el funcionario/a llegue a la convicción de la realidad de los datos que le están facilitando, por lo que este procedimiento es muy ágil y favorecedor. La dificultad suele surgir cuando la persona no dispone de la documentación requerida, que son los casos en situación de vulnerabilidad social, tales como las personas extranjeras en situación irregular, menores extranjeros no acompañados, personas sin hogar, personas de etnia gitana que viven en furgonetas o en casas con otros familiares, personas que viven alquilando una habitación en un piso en el que el dueño no les autoriza la inscripción en el padrón.

En estos casos el gestor del padrón lo que hace es señalar de manera oral el documento que le falta al interesado o la indicación de que en esa situación el interesado no puede inscribirse en el padrón. El obstáculo que vemos a esta manera de actuar es que no queda constancia de la solicitud de empadronamiento ni de la fecha en la que se hizo, no se inicia un procedimiento administrativo ni se le pone fin mediante una resolución. Este año hemos elaborado varias sugerencias en las que proponemos que en el caso de que la persona no pueda presentar la documentación requerida se la oriente a que presente una solicitud por escrito, así como la conveniencia de la elaboración de protocolos de actuación con los servicios sociales en los que se contemple estas situaciones ([Resolución de 15 de septiembre de 2008](#)²³ y [Resolución de 15 de septiembre de 2008](#)²⁴).

²¹ Resolución del Ararteko, de 6 de mayo de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Portugalete que admita el cambio de domicilio en el padrón municipal.

²² Resolución del Ararteko, de 16 de septiembre de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Errenteria que inscriba en el padrón a una persona.

²³ Resolución del Ararteko de 15 de septiembre de 2008, por la que se sugiere al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que mejore la información sobre los requisitos y el derecho de acceso al padrón, facilite la presentación por escrito de la solicitud y elabore un protocolo de actuación que tenga en cuenta las dificultades de inscripción o de mantener la inscripción en el padrón de personas en riesgo de exclusión.

²⁴ Resolución del Ararteko, de 15 de septiembre de 2008, por la que se sugiere al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que mejore la información sobre los requisitos y el derecho de acceso al padrón, facilite la presentación por escrito de la solicitud y elabore un protocolo de actuación que tenga en cuenta las dificultades de inscripción en el padrón de las personas sin hogar.

Hemos recibido la respuesta del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz sobre estas dos sugerencias, al igual que la de otro expediente promovido por Sos Racismo Araba, que tiene por motivo que el ayuntamiento no responde a las solicitudes de empadronamiento de personas extranjeras en las que se indica como domicilio el de la sede de esta organización social; tampoco facilita el empadronamiento de personas que residen en la ciudad pero que no pueden acreditar un domicilio en su solicitud. En este caso, el ayuntamiento nos ha respondido que *“ En cualquier caso, y en cumplimiento de la recomendación de esa institución, y dada la creciente complejidad de la casuística relacionada con el empadronamiento de personas que están en situación de vulnerabilidad social por distintas razones, se está procediendo por los Servicios Técnicos Municipales del Departamento de Tecnologías de la Información al que está afecto la Unidad de Padrón, a la elaboración de un protocolo que recoja la diferente problemática y que unifique los criterios utilizados al resolver los procedimientos en cuestión”*.

En el apartado del Capítulo II del presente informe, dedicado a los Colectivos de Atención Específica: Personas Inmigrantes y Pueblo Gitano, se trata, de manera específica, lo referente al padrón en relación con estos colectivos, por los que nos remitimos al análisis que se hace en ese apartado de esta problemática. Sin perjuicio de todo ello, citamos varias recomendaciones relacionadas con el padrón municipal de habitantes y las personas gitanas, destacando la resolución dirigida al Ayuntamiento de Hernani que tiene como novedad la falta de respuesta municipal a la solicitud de inscripción en plazo y la consecuente estimación de la inscripción padronal por efecto del silencio positivo ([Resolución de 4 de julio de 2008](#)²⁵ y [Resolución de 19 de diciembre de 2008](#)²⁶).

Por último, con relación al padrón, hemos iniciado una actuación de oficio dirigida a los 36 ayuntamientos en los que se ubican recursos residenciales destinados a personas menores de edad o personas en situación de exclusión social grave o sin hogar. En esta petición de información se trataría de analizar el cumplimiento del régimen legal que regula la inscripción en el padrón así como la existencia de algún protocolo de actuación con la institución competente. Tras su estudio y análisis de las respuestas que nos envíen los ayuntamientos, se realizarán las propuestas de actuación que se estimen oportunas.

Este año también tenemos que hacer mención a las quejas tramitadas que se refieren a la **participación de los ciudadanos** y/o de los concejales en los distintos órganos municipales. Así, hemos finalizado nuestra actuación con relación a una queja, que ya mencionamos en el informe del año pasado, que denunciaba la imposibilidad que había tenido un ciudadano de acceder a diversas sesiones plenarios del Ayuntamiento de Donostia-San

²⁵ Resolución del Ararteko de 4 de julio de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Ortuella que inscriba en el padrón a una persona.

²⁶ Resolución del Ararteko, de 19 de diciembre de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Hernani que, previos los trámites oportunos, expida el certificado de inscripción en el padrón municipal.

Sebastián. En la [Resolución de 26 de agosto de 2008](#)²⁷, recomendamos al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, que modifique el Reglamento Orgánico del Pleno, en el apartado relativo al carácter público de las sesiones, y que regule los derechos y obligaciones de los ciudadanos que asisten a las sesiones plenarias, al igual que el régimen de infracciones y sanciones en caso de alteración del orden público por parte de las personas asistentes. Esta recomendación no ha sido aceptada.

En el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, la queja fue planteada por una Asociación, que formaba parte, junto con otras, de la “Plataforma por unos presupuestos participativos”, que cuestionaba que para la asistencia a las sesiones plenarias debía obtener la invitación de alguno de los grupos municipales, no pudiendo la persona interesada asistir en caso contrario, aunque el salón de sesiones estuviera vacío. Dado el carácter público de las sesiones plenarias, esta institución entiende que la asistencia del público al salón de sesiones no puede tener carácter discrecional y debe garantizarse debidamente el derecho de la ciudadanía al acceso directo a las sesiones plenarias. El Ayuntamiento nos comunicó que había dado instrucciones para suprimir la exigencia de invitación para la asistencia a las sesiones plenarias, sin perjuicio de adecuar el acceso teniendo en cuenta el aforo del local.

Otras quejas relacionadas con el funcionamiento de los órganos municipales han sido presentadas por concejales, por grupos municipales e incluso por partidos políticos que no han obtenido representación en el ayuntamiento. Así, una queja presentada por un grupo municipal se refería a los derechos que les asisten a los concejales a la hora de intervenir en las sesiones plenarias, considerando que se estaba haciendo una interpretación restrictiva e incorrecta de la normativa que regula la intervención de los concejales a título individual en las sesiones plenarias (734/2008). Sin embargo, analizada la documentación aportada por el Ayuntamiento de Zierbena, consideramos que la actuación de la presidencia del Pleno era conforme con la regulación del Reglamento Orgánico Municipal.

También podemos destacar la queja presentada por dos personas pertenecientes a un partido político, que no ha obtenido representación municipal, por las restricciones a la participación ciudadana en el Ayuntamiento de Galdakao (891/2008). Estas personas invocaban su derecho a intervenir en la vida municipal y a presentar mociones, en el contexto del derecho a participar en asuntos públicos, en la medida que defendían los intereses generales de los vecinos. Les informamos que los partidos sin representación municipal, no tienen un estatus especial ni pueden ser equiparados a las asociaciones de vecinos, a los que la Ley 7/1985 –LBRL– les confiere un protagonismo específico.

La Carta Europea de Autonomía local, de 15 de octubre de 1985, que citaban los interesados, debe trasladarse al derecho positivo para resultar efectiva y, en este sentido, la profundización en el ejercicio de los derechos de información y participación ciudadana en los asuntos públicos, es un objetivo que todos los poderes públicos deben impulsar, si bien en cada momento son las administraciones las que en el ejercicio de sus competencias

²⁷ Resolución del Ararteko, de 26 de agosto de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que regule los derechos y deberes de los ciudadanos para asistir a las sesiones públicas del pleno.

de autoorganización, precisamente fruto de la garantía de su autonomía local, definen y concretan sus políticas de actuación sobre este particular.

Sobre el tema de la participación ciudadana que nos ocupa, también cabe reseñar la [Resolución de 27 de octubre de 2008](#)²⁸, dirigida al Ayuntamiento de Olaberria. La queja fue planteada por un concejal que discrepaba de la regulación acordada para la participación en comisiones de trabajo, distintas de las comisiones informativas, ya que se exigía que los vecinos interesados debieran tener la condición de empadronados y residentes. En nuestras consideraciones, indicábamos que el artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), determina que:

“El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.”

Sin perjuicio de la anterior afirmación, señalábamos en nuestras consideraciones que los ayuntamientos tienen la obligación de dar de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados sin cumplir los requisitos establecidos, una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se le dará audiencia al interesado (artículo 72 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (RPD) RPD). Es decir que, en tanto no se tramite el correspondiente expediente y se adopte la preceptiva resolución, toda persona empadronada tiene la condición de residente.

El Ayuntamiento de Olaberria expresó su disconformidad con esta resolución al considerar que *“el empadronamiento no constituye necesariamente prueba de residencia”*. Desde esta institución debemos reiterar que la inscripción en el padrón constituye prueba de la residencia en un municipio, sin perjuicio de que admita prueba en contrario y proceda la tramitación de la baja de oficio, previa tramitación del preceptivo expediente.

Finalmente, en este apartado dedicado al funcionamiento de la Administración, reseñamos dos quejas que tienen relación con el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y la organización territorial del municipio. Una queja la planteó un ciudadano (943/2008) por la falta de creación de distritos municipales, situación que en su opinión privaba a los ciudadanos de un instrumento de desconcentración y participación ciudadana, además de que este tipo de organización, a tenor de la normativa legal vigente (artículo 128 de la Ley 7/1985 LBRL), resulta obligatoria para los municipios capitales de provincia, de población superior a los 175.000 habitantes. Al respecto, trasladamos al interesado la información facilitada por el Ayuntamiento, en el sentido de que se estaba trabajando para encontrar un modelo que respondiera a las características del municipio. Dimos por finalizada nuestra intervención, a la espera de que todos los que tienen la responsabilidad política de proponer y aprobar

²⁸ Resolución del Ararteko, de 27 de octubre de 2008, sobre la participación de las personas residentes en el municipio en las comisiones de trabajo del Ayuntamiento de Olaberria.

la organización de base territorial que la Ley determina, realicen los esfuerzos necesarios para concertar lo más conveniente para la Ciudad, en el marco legal hoy día vigente.

Por otra parte, estamos tramitando otra queja (1369/2008) dirigida a la Diputación Foral de Gipuzkoa, relativa a la segregación de Igeldo del municipio de Donostia-San Sebastián para la constitución de un nuevo municipio, solicitud iniciada por diversos vecinos residentes en la zona en el año 1995. La reclamación plantea como antecedente que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, el 5 de febrero de 1998, dictó sentencia estimatoria del recurso interpuesto por la Asociación reclamante contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que denegó la solicitud de incoación del correspondiente expediente de segregación; reconocía el derecho de la Asociación recurrente a que el expediente se tramitara con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, sobre Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. El Ayuntamiento interpuso recurso de casación contra dicha sentencia.

El Consejo de Diputados en sesión celebrada el 23 de noviembre de 1999 acordó suspender la tramitación del expediente de segregación, en tanto se resolviera el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián contra la sentencia citada, recurso que finalmente fue desestimado por el Tribunal Supremo en fecha 29 de octubre de 2003, sin que hasta el momento se hubiera levantado la suspensión acordada. La Diputación Foral de Gipuzkoa nos ha indicado que va a levantar la suspensión acordada en su día, si bien todavía no hemos dado por finalizada nuestra intervención, con el fin de conocer el calendario efectivo de los trámites a seguir.

Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

Comenzamos el análisis de las cuestiones que a lo largo del año hemos tramitado en este epígrafe por los temas relacionados con el régimen de **contratación**. Las amplias prerrogativas de que goza la Administración, entre otras, para la modificación de los contratos administrativos que formaliza, están sujetas a requisitos que necesariamente deben ser cumplidos para que la actuación administrativa despliegue todos sus efectos legales. Esta posición de supremacía de la Administración no puede en modo alguno ignorar la naturaleza bilateral de los contratos y los procedimientos y trámites a seguir, con especial referencia a la audiencia preceptiva, es decir que no puede dejar de tener en cuenta la posición jurídica del contratista adjudicatario ante cualquier incidencia en la ejecución del contrato.

Al hilo de esta reflexión, dirigimos una recomendación al Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Álava ([Resolución de 17 de julio de 2008](#)²⁹) para que atendiera la reclamación de la persona que presentó la queja y le abonara la diferencia entre el precio fijado

²⁹ Resolución del Ararteko, de 17 de julio de 2008, por la que se recomienda al Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Álava que abone determinada cantidad en concepto de honorarios relativos al contrato modificado de prestación del servicio de asistencia técnica y coordinación en materia de seguridad y salud de una obra.

unilateralmente por la administración y el porcentaje sobre el precio fijado en el año 2005 por el propio Departamento para ese tipo de prestaciones. La recomendación ha sido aceptada.

En relación con los **patrimonios públicos**, resulta de interés reseñar la recomendación dirigida al Ayuntamiento de Gordexola ([Resolución de 23 de enero de 2008](#)³⁰). Las administraciones públicas para la gestión y explotación de sus bienes están sujetas a la pública concurrencia con el fin de garantizar que todos aquellos interesados que cumplan las condiciones estipuladas puedan participar en igualdad de trato y sin discriminación alguna en los procesos licitatorios que pongan en marcha. En el caso analizado, no había sucedido así, ya que el ganadero que presentó la queja llevaba varios años intentando optar al aprovechamiento de los pastizales sin que se le permitiera tal posibilidad; en consecuencia, la recomendación del ararteko planteaba la revisión de la concesión actual y la tramitación de un expediente de concurrencia pública para la concesión del uso privativo del bien de dominio público. La recomendación no fue aceptada.

Respecto al aprovechamiento de los bienes municipales, tenemos que mencionar un expediente de queja (1261/2006) referido también a un tema de pastizales, que hemos dado por finalizado este año, a pesar de que la irregularidad detectada no ha quedado subsanada. El Ayuntamiento de Artziniega reconocía que el uso de determinados pastizales por un titular no cumplía las condiciones establecidas en la normativa de montes, además de que, al parecer, la parcela se había cedido en subarriendo a un tercero. Sin embargo, a la persona que presentaba la queja no le concedían el aprovechamiento solicitado, aún cumpliendo todas las condiciones estipuladas, con el argumento de que no tenían parcelas disponibles y que antes de autorizar nuevos arrendamientos querían realizar un análisis integral sobre la problemática de los aprovechamientos comunales, planteamiento que no habían puesto en marcha a pesar del tiempo transcurrido.

En igual sentido, hemos tramitado una queja de un ciudadano que denunciaba la ocupación de una calleja pública por un particular, sin título alguno que legitimara tal actuación ([Resolución de 28 de febrero de 2008](#)³¹). La Junta Administrativa concernida indicaba que la permuta estaba realizada desde el año 2002, si bien no aportaba, a pesar de los requerimientos, documentación suficiente para corroborar sus afirmaciones. Con posterioridad al inicio de la tramitación de la queja, acordaron una permuta de terrenos, sin que constaran ni los motivos por los que resultaba necesaria la operación ni la tramitación del correspondiente expediente, de conformidad con Reglamento de Bienes de las Entidades Locales –RD 1372/1986, de 13 de junio–.

En materia de reclamaciones por **responsabilidad patrimonial**, en líneas generales, los expedientes de queja tramitados no presentan perfiles especialmente novedosos con rela-

³⁰ Resolución del Ararteko de 23 de enero de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Gordexola que deje sin efecto la concesión de pastizales para uso ganadero en un monte de Utilidad Pública.

³¹ Resolución del Ararteko, de 28 de febrero de 2008, por la que se concluye su actuación sobre la tramitación del expediente referido a la ocupación de una callejuela de titularidad pública en la plaza mayor de San Román de San Millán.

ción a años precedentes; como se sabe, sintetizando lo que de sustantivo tienen, se trata de peticiones indemnizatorias dirigidas a las administraciones públicas que necesariamente van a guardar un notable grado de homogeneidad.

No obstante, estas consideraciones previas no restan la innegable importancia que para los ciudadanos tienen este tipo de solicitudes, a medida de que adquieren conciencia de la exigibilidad de unos mayores estándares de calidad en la prestación de los servicios públicos; por ello, aún siendo conscientes del riesgo de ser reiterativos en parte, resulta inexcusable proceder al comentario de lo más sobresaliente que el pasado ejercicio nos ha deparado en la temática que abordamos.

Siguen conformando un tipo de importancia las quejas originadas en reclamaciones en las que transcurrido un plazo más que razonable –siempre superior al fijado en la norma para estos procedimientos–, el interesado no ha obtenido respuesta. Quejas en las que cabe hacer el distingo entre las que parten de reclamaciones sobre las que no consta que se haya efectuado trámite alguno mediante el inicio del oportuno expediente administrativo y las que parten de haberse desarrollado algún trámite en el curso del expediente pero que no ha concluido.

Tanto en el caso de inactividad como en el de demora, nuestra misión va encaminada a que a la mayor brevedad se proceda a tramitar el expediente o a que el que aparece como paralizado sea retomado, con el fin de que en todos los supuestos, las actuaciones administrativas finalicen por medio de resolución que, conforme a derecho, dé por concluido el procedimiento; esto es, se trataría de una intervención que, sin perjuicio de valorar en su momento el fondo de la disputa, va dirigida, en primera instancia, a poner solución a las deficiencias formales observadas.

Con ser reprochables comportamientos como los descritos, más aún lo son los supuestos en los que a pesar de la intervención desplegada no se logra que una administración resuelva expresamente la reclamación de un ciudadano. Sin dificultad se advierte que son casos vinculados a la tan denostada actitud del uso del silencio administrativo de las administraciones que deliberadamente no proceden a cumplimentar el mandato legal que les obliga a adoptar una decisión que, de modo expreso, sirva de colofón al procedimiento en trámite.

De botón de muestra sirve la queja – los antecedentes no serían de relieve: daños producidos por la caída en una calle de una localidad, imputable, a juicio del reclamante, al funcionamiento de los servicios públicos municipales – que ha dado lugar a la [Resolución de 5 de mayo de 2008](#)³², por la que se recomienda al Ayuntamiento de Laguardia que concluya la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial dictando y notificando la resolución expresa, recomendación que no ha sido atendida.

³² Resolución del Ararteko, de 5 de mayo de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Laguardia que concluya la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial dictando y notificando la resolución expresa.

Otro grupo de quejas, que merece ser destacado, es aquél en el que vislumbrándose que estamos ante eventuales reclamaciones por responsabilidad patrimonial éstas aún no se han formulado ante la administración correspondiente, pidiendo de nosotros no tanto el análisis material de la sostenibilidad de las pretensiones como información de los pasos a seguir para presentar la propia reclamación.

Traemos este supuesto a escena porque siendo los ayuntamientos las entidades públicas a las que van mayoritariamente dirigidas las reclamaciones y dado su carácter de administración más próxima a la ciudadanía, parece que tal tarea previa informativa debe y puede ser desarrollada de manera más que eficaz por sus propios servicios.

No pueden dejar de tener presencia, por su habitualidad, aquellas quejas cuya motivación radica en el desacuerdo con las resoluciones desestimatorias de las reclamaciones. Estamos, en estos casos, ante un grupo de expedientes en los que el cometido consiste en llevar a cabo la evaluación de la procedencia de la reclamación y del fundamento de la decisión administrativa cuestionada desde una perspectiva material para lo que, en ocasiones, es suficiente con el análisis de la documentación aportada por el promotor de la queja y, en otras, es obligado dirigirnos a las administraciones recabando información sobre el particular. Como ejemplo de lo que aquí indicamos están las [Resoluciones de 17 de enero de 2008](#)³³ y de [21 de agosto de 2008](#)³⁴, recomendaciones que no han sido aceptadas por las administraciones concernidas.

En algunos supuestos los interesados optan por residenciar la controversia en sede judicial, lo que conlleva que no prosigamos con las actuaciones, en su caso, iniciadas. Asimismo, continúa la recepción de quejas en las que aparecen implicadas más de una administración que precisan un comentario más extenso a la vista de los perjuicios que ocasiona el deambular a que se somete a los administrados.

El caso que sumariamente presentamos, felizmente resuelto, versa sobre la caída de una persona en una acera que da lugar a unos daños físicos. El suceso, según las apreciaciones del afectado, era achacable al mal estado de la misma por lo que, en consecuencia, estimaba que se había hecho acreedor a percibir una compensación económica.

De la documentación aportada, se desprendía que había dirigido su petición tanto al Ayuntamiento de la localidad como a la Diputación Foral correspondiente por razón del territorio. Sin embargo, ninguna de las dos entidades se pronunciaba sobre el fondo del tema, al considerar cada una que era competencia de la otra entender de la cuestión.

³³ Resolución del Ararteko, de 17 de enero de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que estime la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños causados por una caída a consecuencia de una baldosa rota en una calle del municipio.

³⁴ Resolución del Ararteko, de 21 de agosto de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Errenteria que estime la reclamación de responsabilidad patrimonial por una caída producida por una tapa de alcantarilla levantada en una calle del municipio.

La discrepancia, expuesta en síntesis, se originaba por el sitio donde sucedió la caída. Para el Ayuntamiento, al transcurrir por el lugar una carretera foral, era a la Diputación a quien concernía el problema; ésta, por el contrario, al tratarse de una acera argumentaba que correspondía a aquél, por razón de las competencias que sobre la materia le atribuye la normativa de régimen local.

Con este resumen de antecedentes, acordamos admitir a trámite la queja pasando seguidamente a recabar la colaboración de ambas instituciones, pidiendo información sobre el particular con el objeto de servir al desarrollo de los cometidos que tenemos asignados.

El Ayuntamiento, a la hora de cumplimentar nuestra petición, nos envió copia de una resolución por la que revisando su anterior pronunciamiento acordaba estimar la reclamación. El contenido de dicha resolución posibilitaba deducir que los motivos que fundamentaban la queja quedaban solventados con la circunstancia añadida de serlo en sentido favorable a los intereses del reclamante.

Servicios públicos locales

Con respecto a este apartado, las quejas recibidas este año se han referido, en líneas generales, a la demanda de mejoras en la prestación de los servicios públicos básicos, tales como el servicio de abastecimiento de agua, el servicio de alcantarillado y las vías públicas. Mención especial merecen la prestación de estos servicios en las zonas rurales, ya que las personas que residen fuera de los centros urbanos y zonas urbanizadas siguen planteando sus reclamaciones por entender que se les presta una nula o muy deficiente atención. Además de la problemática de los **caminos rurales**, por el deficiente estado de conservación y la falta de inversiones en su mantenimiento, otro de los temas recurrentes que nos plantean se refiere al sistema de depuración de las aguas residuales en las zonas rurales; principalmente, se plantean quejas por la deficiente conservación de las **fosas sépticas** y la falta de control de las administraciones competentes en la exigencia de la adopción de medidas que eviten las molestias a los vecinos afectados.

El servicio público de los **cementerios** también ha sido objeto de atención. En este sentido, estamos tramitando una queja presentada por varias asociaciones, por la falta de respuesta del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz a la solicitud presentada de crear un cementerio musulmán. A la hora de cerrar esta información todavía no hemos obtenido contestación alguna a nuestra petición de información. Con relación a esta cuestión, hemos emitido una recomendación de carácter general dirigida a todas las administraciones con competencia en esta materia, para que adopten medidas que propicien la adecuación de los servicios públicos de los cementerios a las distintas creencias religiosas, con especial referencia a la comunidad musulmana, análisis que se puede ver en el Capítulo III de este informe.

Infraestructuras

En este apartado podemos destacar, en primer lugar, aquellas quejas que tienen por objeto la construcción de infraestructuras de la competencia de la Administración General del Estado, por haber sido declaradas de interés general, circunstancia que representa la falta de competencia de esta institución para tramitar la queja. La labor del ararteko, en estos casos, suele consistir en facilitar a los ciudadanos afectados la información que demandan sobre la tramitación del proyecto y la normativa general que resulta de aplicación al caso concreto.

Así hemos tenido ocasión de informar sobre la tramitación del proyecto de construcción de una depuradora en Lamiako, término municipal de Leioa, instalación que está prevista ejecutar para depurar las aguas residuales producidas por una población equivalente a más de trescientos mil habitantes; la preocupación de las personas reclamantes era que esta instalación se iba a ubicar a unos doscientos metros de distancia de las viviendas de Lamiako y Txopoeta, circunstancia que entendían no respetaba la distancia mínima a zonas residenciales para este tipo de construcciones, además de otras afecciones medioambientales que invocaban (61/2008).

En este sentido, informamos a los interesados de la normativa de aplicación tanto en materia urbanística como medioambiental. En concreto, a los efectos de presentar las alegaciones pertinentes ante el Ministerio de Medio Ambiente, competente en la tramitación del proyecto, les informamos de las disposiciones previstas en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos. Por otra parte, también les indicamos que, a nuestro entender, con la aprobación de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y de protección de la atmósfera (disposición derogatoria única), no resultaba de aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco las distancias mínimas establecidas por el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre).

Por otra parte, hemos recibido varias quejas relacionadas con el proyecto de desdoblamiento de la línea del topo Lasarte-Hendaia. Aunque el contenido de las quejas recibidas respondía a cuestiones y preocupaciones diversas, todas ellas se hacían eco de las dificultades para tener una interlocución real y efectiva con la administración responsable de la toma de decisiones. Sobre este particular y sin perjuicio de que la Administración responsable tramite los proyectos en la forma legal que corresponda, debería considerarse como una necesidad la atención personalizada a la ciudadanía afectada a través, por ejemplo, de puntos de información con personal cualificado en la propia zona donde se pretende ejecutar la obra. La ejecución de este tipo de infraestructuras representa un beneficio muy importante para una gran parte de la población, pero al mismo tiempo resultan innegables las afecciones, molestias y perjuicios para otras personas afectadas, que entendemos tienen derecho a obtener respuesta a esas inquietudes antes, durante el transcurso de la obra y con posterioridad a su puesta en servicio.

En suma, en el proceso de puesta en marcha de este tipo de infraestructuras debería existir siempre un responsable cualificado para la interlocución con la ciudadanía, tanto con las personas directamente afectadas como con los representantes de aquellos colectivos que representan, por lo general, las reivindicaciones vecinales. Esta interlocución debiera servir para dar una respuesta a todas las cuestiones que se planteen, más allá de cumplir los puros trámites legales.

Por lo demás, una de las mayores preocupaciones de las personas directamente afectadas por los proyectos se centra en el hecho de que, con el desdoblamiento, la vía se va a acercar todavía más a las viviendas con las consiguientes molestias a futuro (435/2008, 769/2008). A este respecto, cabe considerar las condiciones vinculantes que ha establecido la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) formulada por la Viceconsejería de Medio Ambiente y, en concreto, las medidas destinadas a aminorar los efectos derivados de los ruidos y vibraciones una vez en explotación la nueva línea ferroviaria. De conformidad con el Programa de Vigilancia Ambiental previsto, deberán adoptarse las medidas adecuadas para prevenir la contaminación acústica, aplicando las mejores técnicas disponibles, entendiendo como tales las tecnologías menos contaminantes en condiciones técnica y económicamente viables, tomando en consideración las características propias del proyecto. En concreto, se establece que a partir de la puesta en servicio de la línea se deberán realizar mediciones de ruido, al menos dos veces al año, durante los dos primeros años de funcionamiento, en días de alta intensidad de tráfico, y con medidas diurnas y nocturnas, en las fachadas de las viviendas expuestas.

También podemos mencionar en este epígrafe los dos expedientes de oficio tramitados con motivo de las graves inundaciones acontecidas el pasado día 1 de junio y que afectaron a diversos municipios de Bizkaia, a la vista de las informaciones periodísticas en las que se cuestionaba el estado de los cauces y márgenes de los ríos que se habían desbordado y la falta de adopción de medidas suficientes de conformidad con las previsiones de los Planes de Prevención de Inundaciones. A la vista de la información facilitada por la Ur Agentzia del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, sobre las causas del episodio de inundación y las intervenciones previstas en el curso de la ejecución del Plan de acondicionamiento hidráulico del río Gobela en el municipio de Getxo (plan en avanzado estado de tramitación), dimos por finalizado el expediente.

La ejecución de infraestructuras comporta, en muchas ocasiones, la necesidad de colaborar y obtener consensos por afectar el proyecto a ámbitos de competencia compartida entre varias administraciones. Una Asociación de empresarios y propietarios planteó una queja porque el polígono industrial donde ejercían sus actividades sufría un importante deterioro por las condiciones deplorables de los accesos, sin que les dieran una solución por la falta de acuerdo entre los dos ayuntamientos limítrofes. A la vista de la información recabada dirigimos la [Resolución de 27 de octubre de 2008](#)³⁵ a las administraciones

³⁵ Resolución del Ararteko, de 27 de octubre de 2008, sobre el deterioro del polígono industrial del Área de Papín del municipio de Donostia-San Sebastián y la demanda de una salida viaria al nuevo enlace de la variante de Pasaia.

afectadas, para que, sin perjuicio del deseable consenso entre administraciones, en caso de no llegar a acuerdos, utilizaran los instrumentos legalmente previstos que dieran respuesta a las demandas de los ciudadanos afectados.

Accesibilidad

En este apartado seguimos constatando la falta de cumplimiento de la normativa de accesibilidad con motivo de las obras que ejecutan las administraciones públicas, tanto en los edificios destinados a los servicios públicos como en los espacios públicos. Resulta inadmisibles que después de transcurridos más de diez años de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, sobre promoción de la accesibilidad y ocho años desde que entró en vigor el Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación, las administraciones no sean absolutamente diligentes a la hora de cumplir esta normativa en los nuevos proyectos públicos que acometen.

No debemos olvidar que el artículo 9.2 del texto constitucional, encomienda a los poderes públicos que promuevan las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y que remuevan los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. En este sentido, la actuación de las administraciones públicas en el cumplimiento de la normativa no debería perder de vista la encomienda constitucional, de tal forma que a la hora de acometer cualquier proyecto se acometa el estudio y la solución a adoptar de conformidad con esa visión global de garantizar la accesibilidad de los entornos urbanos y edificios públicos a todas las personas.

Transportes

El acceso al lugar de trabajo, a los espacios de ocio, a los centros hospitalarios... en transporte público se ha convertido una demanda ciudadana que, cada vez más, preocupa a las administraciones. Ahora bien, para conseguir que la ciudadanía abandone el uso del coche particular y por tanto, para que utilice el transporte público es preciso que la oferta de transporte disponible realmente se acomode a las necesidades que reclaman los usuarios y usuarias, en cuanto a trayectos, frecuencia de paso, etc. Además, también es necesario que haya una coordinación entre los distintos medios de transporte que permita al viajero continuar su viaje, sin excesivos tiempos de espera en las combinaciones.

A este problema se está tratando de buscar solución en Bizkaia, donde operan y a veces se solapan diferentes medios de transporte RENFE, FEVE, Metro Bilbao, EuskoTran, EuskoTren, Bizkaibus... Esta situación afecta, en particular, al Gran Bilbao y a esto hay que añadir que la constante expansión en el área del metro está afectando a la demanda de servicios de transporte por carretera. Ello exige coordinar actuaciones y optimizar los recursos de los servicios, lo que puede ocasionar con carácter transitorio contratiempos para determinados usuarios.

Este ha sido precisamente el contenido de una queja que nos planteó una usuaria del servicio BizkaiBus en la Margen Izquierda (4/2008). La afectada expresaba su disconformidad, porque, como consecuencia de la llegada del metro a Portugalete, se había suprimido la línea que unía Bilbao con Portugalete y se había integrado temporalmente su recorrido en la línea A3151 que enlazaba Bilbao con Santurtzi por autopista. Este autobús entraba en Portugalete, lo que implicaba una mayor duración del viaje para las personas que iban a Santurtzi.

Estamos constatando que la preocupación ciudadana se va ampliando y ya no se centra sólo en una demanda de disponibilidad del servicio, sino que también los y las usuarias exigen que éste tenga una mayor calidad. Así, factores como la comodidad y, en particular, la seguridad adquieren una gran relevancia en la valoración del servicio.

Este tema ya lo apuntamos en el informe correspondiente al año 2007, en relación con el servicio de transporte Bizkaibus, donde algunos usuarios y usuarias cuestionaron que los viajeros pudieran permanecer de pie en el interior de los autobuses que prestan servicios de transporte interurbano, dada la mayor vulnerabilidad que éstos tienen en el interior de los vehículos, ante cualquier incidencia o imprevisto en la conducción.

El Reglamento General de Vehículos concreta que los vehículos destinados a cubrir cortos recorridos son aquellos que están concebidos y equipados para el transporte interurbano. Estos vehículos si bien no disponen de plazas destinadas especialmente para viajeros de pie, pueden transportar este tipo de viajeros en cortos recorridos en el pasillo de circulación. La flota del servicio Bizkaibus responde a las características de los autobuses urbanos y de corto recorrido.

Asimismo, cuando en el interior del autobús van a poder viajar pasajeros que permanecen de pie, el Reglamento General de Circulación establece para estos vehículos un límite de velocidad más restrictivo. En concreto, el art. 48.b del Real Decreto 1428/2003 por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, cuando fija las velocidades máximas en vías que están situadas fuera de un poblado, señala que *"en el supuesto de que en un autobús viajen pasajeros de pie porque así esté autorizado, la velocidad máxima, cualquiera que sea el tipo de vía fuera de poblado, será de 80 km/h"*.

A pesar de que éramos conscientes de las limitaciones que se nos planteaban, nos pusimos en contacto con la Diputación Foral de Bizkaia y le solicitamos que valorase la adscripción a las líneas afectadas de unidades de refuerzo en los horarios más demandados o bien que fijase un incremento de la frecuencia de paso de estos autobuses en los servicios que se situaban en torno a las horas de entrada y salida de los centros educativos y de los trabajos.

En su respuesta, la Diputación incidió en que se había conseguido asignar una frecuencia de paso cada 15 minutos en las líneas afectadas; asimismo, se habían establecido refuerzos, para absorber el mayor flujo de pasajeros y pasajeras que se generaba en torno a las horas punta. Por último, defendió que el umbral para el establecimiento de un servicio de

refuerzo, estaba establecido en el 50% de la capacidad de pasajeros de pie con carácter permanente, en el momento en que se constaba que se superaba ese límite se procedía a asignar un vehículo de refuerzo a la línea.

Aun cuando desde un punto de vista de estricta legalidad no podíamos cuestionar la posibilidad de que una parte del pasaje pudiese permanecer de pie en el pasillo de circulación del autobús, insistimos ante el Departamento de Transportes y Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia, para que en la medida de las posibilidades se evitase, al máximo, la permanencia de los pasajeros de pie en el pasillo de circulación y para que ésta, en ningún caso, se prolongase durante amplios trayectos.

En esta línea de mejora del servicio podemos encuadrar las iniciativas que han puesto en marcha EuskoTren y Euskal Trenbide Sarea, con el fin de que dotar de accesibilidad universal a los WC de las estaciones. Esta iniciativa también ha abordado la incorporación de aseos en los vagones de los trenes de media y larga distancia. Así, hasta la fecha se han contratado 10 módulos WC adaptados para su utilización por personas con movilidad reducida que van a ser instalados en 10 unidades de la serie 200, en la línea que une Bilbao con Donostia-San Sebastián.

Esta medida adquiere una especial relevancia, ya que da respuesta a una solicitud ciudadana a la que hicimos referencia en nuestro informe al Parlamento Vasco correspondiente al año 2005.

Se ha de recordar que Eusko Tren, desde que puso en marcha el servicio regional Bilbao-Hendaya, instaló en los vagones de esos trenes baños públicos y sin embargo, los servicios habituales que enlazaban Bilbao con Donostia-San Sebastián no disponían de este equipamiento, aun cuando la duración de este último viaje era sensiblemente superior.

Eusko Tren defendió que legalmente no está obligado a poner retretes en sus vagones, ya que este equipamiento sólo es exigible en líneas de grandes recorridos, unos servicios que esta empresa pública no prestaba. No obstante, sí se comprometió a que las futuras adquisiciones de unidades incorporasen módulos de WC.

La aplicación de los beneficios a los miembros de familias numerosas continúa dando lugar a quejas, porque todavía algunos medios de transporte ofrecen resistencia y se muestran muy reacios a implantar de una manera normalizada esos descuentos. Esto en alguna ocasión ha provocado que los miembros de las familias numerosas tengan que encararse y sufrir situaciones tensas, para hacer efectivo un derecho que tienen reconocido por ley (1567/2008).

Se ha de tener en cuenta, además, que la STS de 19 de febrero de 2008 ha supuesto un gran avance en la aplicación de estos beneficios, al reconocer que son nulos de pleno derecho los artículos 10.2 y 11.3 del Real Decreto 1621/2005 que desarrolla la Ley de protección a las familias numerosas y por tanto, que los beneficios *“tienen naturaleza de mínimos y*

son compatibles o acumulables con cualesquiera otros, que por cualquier causa, disfruten los miembros de las familias numerosas”.

El problema se venía planteando con los bonos que las empresas del transporte ofertan a sus usuarios habituales, cuyas tarifas son sensiblemente inferiores a la de los títulos ocasionales. En estos casos, los miembros de la familia numerosa tenían que optar entre adquirir el bono o el título ocasional con los descuentos que recoge la Ley de Protección a las Familias Numerosas.

Se da la paradoja de que esta ley sí estableció la compatibilidad y por tanto, el carácter acumulable de los beneficios en su Disposición Adicional Segunda. No obstante, a través de su Disposición Transitoria Segunda, mantuvo los beneficios previstos en la legislación de 1971. Probablemente, por inercias adquiridas el Reglamento que desarrolló la Ley 40/2003 fijó que los descuentos no iban a ser acumulables a otros que pudiesen establecerse sobre las tarifas.

En resumen, los descuentos a los miembros de las familias numerosas en materia de transporte son acumulables y, en consecuencia, los bonos tienen que incorporar también sobre su precio las reducciones en las tarifas que señala la Ley 40/2003.

Los grandes medios de transporte que operan en la CAV están ya desarrollando un plan de adaptación, con el fin de que todos los títulos de transporte que ofrecen se puedan adquirir a partir del 2009 con todas las bonificaciones que establece la Ley de Protección a las Familias Numerosas.

Por último, no podemos olvidar que todos estos problemas inciden de manera especial en las personas con discapacidad, quienes, todavía hoy, disponen de una oferta de transporte adaptado bastante más limitada que el resto de la ciudadanía. La relevancia que adquiere este colectivo en el trabajo de esta institución nos ha aconsejado abordar esta problemática en el marco de la CAP de discapacidad.

I.11

PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES

11. PROTECCION DE LOS ANIMALES

Con esta área de protección de animales la institución del Ararteko ha creado un apartado específico donde se analizan las reclamaciones y quejas relacionadas con la normativa de protección de los animales que nos plantean los ciudadanos y las ciudadanas.

Por administraciones afectadas, las quejas se distribuyen de la siguiente manera:

- Administración local	10
- Administración foral	3

Si atendemos a las subáreas:

- Tenencia de animales	6
- Otros aspectos	3
- Núcleos zoológicos	2
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	1

Las cuestiones que nos trasladan los reclamantes hacen referencia a la situación de los animales; las condiciones en las que se encuentran en los domicilios particulares, en los espacios públicos y, en especial, en los centros de recogida o de estancia de animales conocidos como núcleos zoológicos.

Otra vertiente de estas reclamaciones ponen de manifiesto los conflictos derivados de la convivencia entre los humanos y los animales en distintos ámbitos.

En todo caso el objeto de nuestra intervención en este área se centra en el control y seguimiento que hacen las administraciones de la normativa existente dentro de la comunidad autónoma que regula el trato que debemos a dar a los animales, tanto mediante la ley de protección de animales como las distintas ordenanzas municipales que regulan su tenencia.

Dentro del apartado del control administrativo de los **núcleos zoológicos** hemos recibido varias reclamaciones de distintas asociaciones de ciudadanos con objeto de proteger a los animales que nos plantean la situación de un centro de recogida de animales, ubicado en el municipio de Santurtzi, que presta su servicio a varios municipios del territorio de Bizkaia. En concreto, nos plantean la falta de respuesta de los ayuntamientos que han concertado el servicio de recogida y cuidado de animales abandonados a las constantes denuncias presentadas por la asociación ante el posible incumplimiento de las obligaciones que derivan de la normativa de protección de animales y de control de los núcleos zoológicos. Con objeto de contrastar los hechos denunciados hemos solicitado información a las administraciones competentes que, en este momento, se está analizando.

En otro orden de cosas, los ciudadanos siguen dirigiéndose a esta institución para denunciar la falta de actuación de las administraciones ante sucesos o agresiones producidas por algunos animales en determinados espacios públicos. Para dar el trámite correspondiente a estas reclamaciones nos hemos dirigido a los ayuntamientos correspondientes para recordarles las obligaciones que derivan de la normativa de **tenencia de animales**. La Ley 6/1993, de 29 de octubre, del Parlamento Vasco, sobre protección de animales, y el Decreto 101/2004, de 1 de junio, sobre tenencia de animales de la especie canina, recogen la competencia municipal para la inspección y control del cumplimiento de las obligaciones de los poseedores de animales. En general, en las vías y espacios públicos urbanos los perros deben ir bajo control y sujetos mediante el uso de una cadena o correa de una longitud máxima de dos metros. Todos los perros deben ir identificados con el correspondiente microchip y deben estar censados y registrados en el municipio de residencia. El decreto regula el procedimiento a seguir ante una agresión de un animal. Es importante destacar que ante una agresión sin daños a las personas el animal debe ser evaluado por un veterinario para valorar su potencial peligro para las personas. Por otro lado, los propietarios de perros considerados como potencialmente peligrosos, por la tipología de raza o por las características propias del animal, disponen de un régimen de tenencia más restrictivo, como es la utilización de bozal o la correa de menos de dos metros.

Las administraciones municipales tienen obligación de prestar el servicio público de **recogida de animales abandonados** dentro de su municipio: Este servicio evita que existan animales abandonados y desatendidos en nuestras calles y establece un sistema de identificación de los perros mediante microchip para poder contactar con sus propietarios. El funcionamiento de este servicio de recogida de perros abandonados en el municipio de Abanto y Zierbana fue motivo de la [Resolución de 17 de abril de 2008](#)³⁶ en la que cuestionábamos el cobro exigido al propietario de un animal perdido por su dueño. Hay que mencionar que esta recomendación no fue atendida.

Otra cuestión con relevancia para esta área es la **participación de animales en actividades o espectáculos** y el control que deben seguir las administraciones sobre la naturaleza del acto y del cumplimiento de la normativa de protección de animales. Como consecuencia de la denuncia de una persona iniciamos un expediente de queja que analizaba la exhibición de pequeñas vaquillas en un centro escolar, durante una actividad extraescolar en la que participaban los menores.

Mediante la [Resolución de 4 de marzo de 2008](#)³⁷ nos dirigimos al Departamento de Interior del Gobierno Vasco planteándole la necesidad de un desarrollo reglamentario que

³⁶ Resolución del Ararteko, de 17 de abril de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana que proceda a la devolución de la cantidad abonada por un particular en concepto de la recogida de un animal abandonado.

³⁷ Resolución del Ararteko, de 4 de marzo de 2008, por la que se sugiere al Departamento de Interior que promueva el desarrollo reglamentario de la autorización previa para permitir la participación de los animales en espectáculos y manifestaciones populares.

precisara el contenido de la autorización previa exigible de los espectáculos, o manifestaciones populares, en los que se van a utilizar animales, conforme establece el artículo 4.6 de la Ley 6/1993, de 29 de octubre, de Protección de los Animales. Otra cuestión que sugeríamos al departamento era la necesidad de medidas correspondientes que garanticen que la práctica de "sokamuturra", o vaquilla ensogada, estuviera sometida, siempre y en todos los supuestos que establezca la legislación, a un control previo de la administración competente que garantice el cumplimiento de las exigencias previstas en la normativa para espectáculos taurinos tradicionales, en especial, respecto a la negativa de autorizar estos espectáculos o manifestaciones populares cuando esté prevista la participación activa de personas menores.

En su respuesta el Departamento de Interior nos informaba de los trámites que se estaban llevando a cabo para la regulación de los espectáculos taurinos. Así posteriormente ha sido aprobado el reglamento de espectáculos taurinos por Decreto 183/2008, de 11 de noviembre

Esta normativa prevé la exclusión de los espectáculos o actividades recreativas en los casos en los que participasen reses de ganado bovino inferior a 60 kg. en vivo. Los espectáculos con becerros deben ser autorizados –conforme a la Ley de Espectáculos y Actividades Recreativas– por los ayuntamientos, en vías públicas y locales con aforo inferior a 700 personas, y por el Gobierno Vasco con aforo superior. En cualquier caso el Departamento de Interior mantiene que en supuestos en los cuales el espectáculo se desarrolle en un local privado, no abierto al público, no será de aplicación esta normativa y no existirá posibilidad de intervención administrativa previa.

En cambio, el informe remitido no menciona la disposición prevista en el referido artículo 4.6 de la Ley de Protección de los Animales (LPA) donde sí establece la necesidad de un desarrollo reglamentario de la autorización administrativa que requiere la participación de animales en espectáculos y manifestaciones populares. A la vista de esta información observamos que la Dirección de Juego y Espectáculos no va considerar la necesidad de desarrollar la normativa de protección de animales. Sin embargo, la normativa aprobada recientemente aclara alguno de los aspectos sobre el alcance de los espectáculos taurinos.

I.12

SANIDAD

12. SANIDAD

En esta área se ha recibido un total de 83 quejas. De acuerdo con su distribución por subáreas, su clasificación es la siguiente:

- Derechos de los usuarios	54
- Asistencia sanitaria	13
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	11
- Salud mental	4
- Otros aspectos	1

Resulta destacable que, a tenor de los datos sobre las reclamaciones en las oficinas de atención al usuario de Osakidetza en 2007 (respuesta escrita del consejero de sanidad a una pregunta parlamentaria), el mayor número tiene que ver con las listas de espera y en menor cantidad con el funcionamiento o la asistencia sanitaria.

Sin embargo, por lo que se refiere a las quejas que hemos recibido en la institución del Ararteko sobre la actividad asistencial de Osakidetza, han sido pocas las que este año 2008 han tenido que ver con listas de espera. En esta materia debemos hacer referencia a la proposición no de ley para la puesta en marcha de un sistema de información individualizada que, garantizando la confidencialidad y trazabilidad en el acceso mediante certificado digital, posibilite al paciente conocer la fecha en que va a ser atendido y la información que proceda conforme al proceso de que se trate. Por el contrario, la mayor parte de las quejas ha tenido que ver con circunstancias del funcionamiento o la asistencia sanitaria. A este respecto, se debe tener en cuenta que del total de las quejas que se ha recibido en esta área, las relativas a Osakidetza han sido 54, correspondiendo las demás al Departamento de Sanidad –por asuntos tales como el programa de detección precoz de cáncer de mama, prestaciones de rehabilitación, vacunación contra el virus del papiloma humano, reintegros de gastos, prestaciones sanitarias etc.– y a otros Departamentos, p.ej., al de Vivienda y Asuntos Sociales, en el caso de quejas relativas al consumo de tabaco, tal como se explica más adelante.

Seguimos recibiendo quejas de ciudadanos que manifiestan que su percepción de la calidad de la atención no es buena, al no haber obtenido un nivel adecuado de información y participación en las decisiones que les afectan.

Sin perjuicio de que debemos reconocer que en ocasiones son quejas de carácter general y de difícil objetivación, nos parece necesario referirnos aquí a ellas, del mismo modo que hemos hecho llegar nuestra valoración a Osakidetza, aunque no fuesen propiamente asuntos que pudieran ser susceptibles de revisión.

A modo de ejemplo encontramos la queja de un ciudadano a quien después de esperar tres meses, le comunicaron 15 días antes que su cita iba a ser modificada. Como no

podía acudir en la nueva fecha que se le asignó, le supuso una posposición de tres semanas más. Su desacuerdo tenía que ver con su convicción de que el sistema, de haberlo intentado de otro modo, habría permitido una adecuación para evitar aquella espera tres semanas más.

Una parte de las quejas que recibimos suele tener que ver con aspectos relativos al funcionamiento administrativo: en este caso, con la gestión de consultas.

Es posible que en ese momento la respuesta del hospital pudiera no haber sido otra, pero, cuando una consulta ha sido cancelada por causas no imputables al usuario, es conveniente que tomemos conciencia de que la flexibilidad de los criterios o reglas generales puede ser útil en la mejora de su atención.

Evidentemente esa flexibilidad no puede ser en perjuicio de terceros, pero hemos de evitar caer en la idea de que el usuario ha de soportar el privilegio de la administración para adecuar su organización a las necesidades derivadas de su funcionamiento. El sistema puede en ocasiones tolerar cierta flexibilidad y es esta idea la que buscamos trasladar a la Dirección General de Osakidetza para aquellos casos como éste donde, por causas no imputables al usuario, se le cambia una cita.

Las adecuaciones para reducir el número de tarjetas sanitarias asignadas a los médicos de atención primaria, han supuesto cambios de médico para muchos usuarios. Con tal motivo, han sido varias las quejas de personas que deseaban continuar en su anterior situación.

De acuerdo con la información que se nos ha facilitado sobre estos cambios, las modificaciones de situaciones anteriores han sido supervisadas por los diferentes médicos para comprobar que no existen problemas asistenciales. Salvo en determinados supuestos como pudieran ser el caso de personas mayores de una unidad familiar que hayan sido separadas de médico o de quienes tienen una historia médica viva o con episodios importantes, estos cambios pueden ser inevitables.

Admitido que pueden serlo, es necesario no obstante analizar si las circunstancias individuales de las personas que plantean una objeción al cambio realizado son fundadas y por ello atendibles. Si no pudieran serlo por razones igualmente fundadas, será necesario abrir la puerta para que en el futuro puedan ser tenidas en cuenta, una vez consolidados los cambios.

Dentro de esta materia pero desde una perspectiva diferente, hemos recibido quejas de padres que no han cuestionado el cambio en sí mismo, ni por tanto la atención que recibirían sus hijos con el nuevo profesional asignado, pero sí que el cambio afecta al modo en que pueden conciliar el trabajo y la atención de los hijos –cuando han de acompañarles-.

Son las quejas de padres a quienes se les ha asignado un médico a la mañana y solicitan volver a su situación anterior para seguir acudiendo al centro de salud en horario de tarde, situación en la que se encontraban anteriormente.

El asunto aparece relacionado con circunstancias vinculadas a la conciliación de la vida familiar y laboral. Por ello, la institución del Ararteko se dirigió a Osakidetza para que, transcurrido un tiempo, valorara la posibilidad de aceptar su petición de pasar al turno de tarde que antes tenían.

Algunas de estas quejas sobre cambio de médico han traído a colación uno de los problemas con que se encuentra el sistema sanitario, en su conjunto, como es la falta de profesionales en determinadas especialidades. A este respecto, algunos padres han planteado su desacuerdo por las dificultades añadidas por la falta de pediatra, una de las especialidades con pocos efectivos.

El mismo problema de falta de especialistas subyacía en la falta de cobertura de una plaza de psiquiatría en un centro de salud mental. En su respuesta, Osakidetza nos informó que el problema se debió a la dificultad de encontrar un profesional de esa especialidad, problema que abordaron provisionalmente con un aumento de la dedicación de los psiquiatras existentes en el centro, y que finalmente se solventó con la contratación de un nuevo facultativo.

Usuarios habituales de transporte sanitario y también pacientes que después de su alta hospitalaria tenían que utilizarlo, han presentado quejas por su funcionamiento.

En el primer caso por el tiempo que tienen que esperar desde que terminan la sesión de diálisis hasta que les recogen y los recorridos excesivamente largos que, posteriormente tienen que hacer para volver a sus domicilios. Teniendo en cuenta que se trata de pacientes que han de acudir varias veces por semana para ese tratamiento, su pretensión de que los tiempos de espera, y de los desplazamientos, duren menos parece legítima.

Por ser una prestación sanitaria del sistema público que se realiza mediante la fórmula de concertación, solicitado información al Departamento de Sanidad, para conocer la situación de los traslado de pacientes de la misma zona que necesitan acudir en periodos cortos a hospitales para tratamiento de diálisis.

En lo que respecta al segundo grupo de quejas, relativas al tiempo que han de esperar los pacientes desde que reciben el alta, la información que se nos ha facilitado ha hecho mención a necesidades que habían de cubrir las ambulancias.

Admitiendo que, con independencia de las circunstancias que puedan haber motivado la demora (no debemos descartar que estuviera justificada) la espera sea inevitable, se puede al menos tratar de paliar el perjuicio informando al paciente o la familia del retraso en sí mismo, o sobre la causa. Situamos esta capacidad de información en los centros de Osakidetza y por ello dirigimos esta sugerencia a dicho organismo.

Algunas reclamaciones de los usuarios permiten que la propia organización del centro conozca facetas relativas a su funcionamiento que de otro modo podrían pasar desapercibidas. En este ámbito situamos la queja de una mujer que tras un raspado uterino vio que no estaba

siendo atendida como las demás pacientes que estaban en su misma habitación. Preguntó por ello y le dijeron que el médico era objetor y que por eso no le estaban atendiendo.

El hecho de que la espera no supuso riesgo no podía llevar a olvidar que hubo una falta de previsión o procedimiento. Esta mujer no fue informada de la falta de evaluación de su estado hasta que preguntó por ello, y cuando lo hizo se le indicó que no se le atendería hasta el cambio de guardia.

En el mismo ámbito de atención hospitalaria situamos la queja de una persona ingresada en un centro hospitalario vasco. Su compañero de habitación fue diagnosticado de tuberculosis y trasladado a otra sala, situación de la que no fue informado. Se quejó de que no se le hubiera comunicado esta circunstancia y de que tuviera que solicitar, él mismo, una prueba de contagio, cuyo resultado fue positivo.

A la vista de la información que solicitamos observamos que en cuanto al fondo del asunto la actuación sanitaria no fue incorrecta. Sin embargo el paciente no recibió la explicación que se nos ofreció después. Por ello, antes de archivar el expediente nos dirigimos a Osakidetza para que en situaciones similares se informe mejor a las personas que en el hospital puedan estar en esas circunstancias.

En este bloque de quejas relativas a la asistencia sanitaria tenemos que recordar el caso de una persona que estaba siendo atendida por una mutua laboral, que posteriormente le comunicó que la causa era enfermedad común y cesó en la prestación. Acudió a Osakidetza, que sin embargo le indicó que debía acudir a quien le había atendido anteriormente.

Había presentado un recurso ante el INSS contra la decisión de la mutua, pero se demoraba la resolución.

El motivo de su queja ante la institución del Ararteko fue la desatención en la que le dejaba este callejón sin salida.

Aún admitiendo que las decisiones de Osakidetza o del Departamento de Sanidad (ambos intervinieron) no fueron arbitrarias, la situación "procedimental" en la que se encontraba esta paciente no debió suponer para ella un problema, y debió quedar garantizada su asistencia de un modo más eficaz. Además, si finalmente el expediente se resolviera a favor de la calificación de la causa de la enfermedad como laboral, el coste que hubiera supuesto la continuidad de su asistencia en el sistema público de salud hubiera podido ser repercutido en la mutua. Así lo contempla el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, sobre servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, su anexo IX.

La situación descrita presenta en algunos aspectos similitudes con la planteada por un usuario que sufrió un accidente de tráfico, pues está relacionada también con el mencionado anexo del Real Decreto 1030/2006. Después de ser atendido en un primer momento en Osakidetza, fue remitido después al ente asegurador de su accidente por considerar que era éste quien debía continuar con su proceso asistencial.

Esa actuación y las dificultades que encontró en su compañía aseguradora para su asistencia le llevaron a procurarse la atención por medios propios.

Cabe pensar que de haber insistido en ello, hubiese continuado su asistencia en el sistema público. El caso es que tras haber abonado él su intervención en un centro privado, coste cuya responsabilidad habrá de determinarse en función de si hubo o no incumplimiento de alguna obligación por parte de su compañía aseguradora, el usuario necesitaba realizar sesiones de rehabilitación, para lo que acudió de nuevo a Osakidetza.

Son repetidas las referencias normativas a que cuando existe un tercero obligado al pago, las administraciones sanitarias pueden reclamar el importe de servicio realizado. Podemos remitirnos a lo que recoge el mencionado anexo IX del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, sobre servicios comunes del Sistema Nacional de Salud.

Tales previsiones no pueden llevar a condicionar la asistencia sanitaria pública a quien tiene derecho a ella. Por ello, la institución del Ararteko dio traslado de esta queja a Osakidetza, considerando que el sistema público debió continuar con su asistencia, con independencia de su derecho a reclamar el importe del coste del servicio. En su respuesta, la Dirección General de Osakidetza nos informó de que revisados los antecedentes se dio traslado del expediente a la Dirección Territorial de Sanidad para iniciar el trámite de reintegro de gastos.

Algunas quejas que hemos recibido sobre acceso a la documentación que forma parte de la historia clínica, muestran que en ocasiones se ha denegado el acceso con base en un criterio que, en el modo en que se contempla y aplica, nos parece que se debe adecuar.

El procedimiento de acceso a la documentación clínica hospitalaria, al referirse en diversos momentos al tipo de documentos que se pueden facilitar, señala lo siguiente: "*Copia de los tipos documentales solicitados excepto los que tengan información de terceras personas y cualquier otro que tenga observaciones, apreciaciones o anotaciones objetivas subjetivas tales como: anamnesis, exploración y evolución tanto médica como de enfermería.*"

Si ese motivo de denegación se establece con carácter general para todos los documentos que cita, no parece fundamentado.

La Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de los derechos de acceso a la historia clínica, prevé en su artículo 18.1, que los centros sanitarios regularán el procedimiento que garantice la observación de esos derechos. Pero en el modo en que se ha regulado, parece que se ha ido más allá de lo que es un procedimiento propiamente dicho, al presumir que en todas las anamnesis, exploraciones y evoluciones se dan las limitaciones que el artículo 18.3, de la mencionada Ley 41/2002 prevé.

Con tal motivo, iniciamos un expediente de oficio que en el momento de cierre de este informe se encontraba aún abierto.

En su respuesta, la Dirección General de Osakidetza nos comunicó que el procedimiento de acceso a la documentación clínica hospitalaria actual se elaboró para que sirviera de

guía a los centros a la hora de articular el derecho de acceso a los documentos que forman la historia clínica. Dado que las hojas de anamnesis, exploración y evolución son las que generalmente pueden recoger información sobre terceras personas (limitación prevista en la Ley 41/2002) el procedimiento buscó que no se entregaran de forma general esas hojas.

La Comisión de Documentación Clínica diseñó posteriormente un procedimiento para el ámbito de la atención primaria, en julio de 2004. Con relación a este apartado, este documento recoge de manera más matizada la previsión de acceso, indicando que se entregará copia de los documentos solicitados, sino contienen datos de terceras personas o anotaciones subjetivas de los profesionales o que no esté justificada su entrega por razones como puede ser una necesidad terapéutica. En el caso de que hubiera duda sobre las anotaciones o información de terceros, se prevé la realización de un informe que resuma los datos objetivos de las hojas de anamnesis, exploración y evolución.

Respecto del procedimiento de acceso a la documentación hospitalaria, ya se han realizado adaptaciones en su redacción y se han incluido algunas modificaciones "on line". Terminaba el informe de la Dirección General de Osakidetza indicando que es interés de la Comisión de Documentación Clínica elaborar a lo largo de 2009 una nueva versión que unifique ambos documentos –ámbito hospitalario y de atención primaria– y actualice algunos aspectos relacionados con el acceso a la historia clínica.

Uno de los problemas con los que se encuentran las personas con enfermedades crónicas, es su rehabilitación.

Es un ámbito en el que hemos recibido quejas, pues los pacientes que las padecen consideran que el nivel ofrecido actualmente por el sistema público es insuficiente.

El pasado año abrimos un expediente para conocer el desarrollo del Plan de Mejora de la Rehabilitación de las Enfermedades Crónicas en la Sanidad Pública Vasca para 2007-2009 (enfermedades neurológicas, enfermedades cardiológicas, enfermedades pulmonares, y cáncer de mama y linfedema). A la vista de sus previsiones podemos decir que existe consenso en cuanto a que estamos ante unas áreas de actuación en las que es necesaria una intervención para su mejora.

La información que hemos recibido en respuesta a nuestras peticiones nos ha llevado a considerar que se están desarrollando las previsiones del plan. De las cuatro áreas de actuación que recoge, nos ha parecido que en una de ellas, la que afecta a quienes padecen daño cerebral sobrevenido, se dan determinadas circunstancias específicas, que aconsejaban abrir un expediente singular, separado de las demás áreas.

A tenor de lo expuesto sobre las actuaciones previstas y desarrolladas en el ámbito de la rehabilitación neurológica debemos entender que la atención de las personas con enfermedades neurológicas y la de los familiares que les cuidan avanzará cuando se materialicen sus previsiones, haciendo posible su continuidad asistencial, logrando pues una asistencia integral.

Las quejas que hemos recibido en esta institución del Ararteko han tenido que ver sustancialmente con esa falta de continuidad en la asistencia de los pacientes que, una vez superado el estado crítico y sobrevivido, bien sea a la enfermedad cerebro-vascular o al traumatismo craneoencefálico, no pudieron continuar su rehabilitación neurológica, siendo este tratamiento una necesidad que se reflejaba en su alta hospitalaria.

En general, se trata de tratamientos de rehabilitación no disponibles en el sistema público, motivo por el que habían solicitado una autorización de asistencia en un centro privado, que les fue denegada.

Hemos abierto un expediente sobre la rehabilitación de las personas afectadas por enfermedades neurológicas y trasladado nuestra valoración al Departamento de Sanidad.

En la respuesta a la valoración que realizamos en estos términos, el Departamento de Sanidad nos indicó que, por los motivos en indicados en ella, el Proyecto de Mejora de la Neurorehabilitación en la Sanidad Pública Vasca incorpora la rehabilitación neuropsicológica en el daño cerebral adquirido, requiriéndose para ello la participación de personal experto en la materia, neuropsicólogos, en las unidades de neurorehabilitación de referencia de cada territorio histórico, de manera que se optimicen la detección y el tratamiento de los trastornos cognitivos, de las alteraciones de conducta y emocionales debidas al daño cerebral en Osakidetza.

Nuestra valoración no fue ajena a las perspectivas abiertas con la aprobación del Proyecto de Mejora de la Neurorehabilitación. Por ello señalamos en nuestra valoración que pensamos que el escenario donde nos situaremos cuando se cumplan los objetivos del Plan de Mejora de la Rehabilitación de las Enfermedades Crónicas en la Sanidad Pública Vasca, será aquel en el que se podrá ofrecer en sus diferentes fases a las personas con enfermedades neurológicas la rehabilitación que requieren, que en cuanto a objetivos, base metodológica y enfoque terapéutico de los tratamientos siguen las pautas que básicamente coinciden con los ofertados actualmente en el ámbito privado.

El expediente se encuentra aún abierto, con la intención de plantear la posibilidad de que entre tanto se materializan las mejoras previstas en el Proyecto de Mejora de la Neurorehabilitación, se dé respuesta los tratamientos que actualmente demandan los pacientes. Al hacerlo hemos tenido en cuenta una perspectiva difícil de obviar, como es la de las decisiones judiciales que han cambiado expresamente las pautas anteriores, que explican en sus fundamentos ese cambio, y también los motivos para aceptar aquellas demandas de pacientes que requieren una inmediata rehabilitación y no pueden acceder a ella sin acudir a la sanidad privada, por no ser ofrecida en el sistema vasco de salud el tratamiento encaminado a la recuperación neuropsíquica de los pacientes con daño cerebral.

En el mismo ámbito de la atención de las personas con enfermedades crónicas, aunque no sean somáticas, tenemos que referirnos a las personas con problemas de salud mental grave y cronicada, cuyas situaciones son muy diversas. En informes anteriores

ya nos hemos referido a la carencia manifiesta de recursos para desarrollar procesos de “desinstitucionalización” de personas internadas en los hospitales, y para completar las intervenciones realizadas en los centros de salud mental o en unidades de hospitalización de corta estancia.

En la práctica asistencial nos encontramos con la dificultad que supone la evaluación de la capacidad para decidir de una persona con enfermedad mental –situación conflictiva porque se pueden llegar a adoptar en su nombre decisiones que afectan a su libertad, como pueden ser su medicación e internamiento–. Pues bien, además de esas situaciones que pueden ser inevitables, puede darse el riesgo de que personas internadas continúen estándolo por esa falta de recursos intermedios.

Sus necesidades específicas, no siempre sanitarias únicamente, explican que las personas con enfermedades mentales y cronicadas sea un grupo que el Plan Estratégico para el desarrollo de la atención sociosanitaria valora como susceptible de esta atención.

La institución del Ararteko siguiendo el mandato parlamentario, ha elaborado este año un informe extraordinario sobre la situación de la atención sociosanitaria en el País Vasco. Si bien es de elaboración reciente, las recomendaciones que en el se contemplan tienen que ver con aspectos que ya avanzaba el Plan Estratégico 2005-2008, por lo que hemos iniciado las actuaciones de seguimiento que se recogen en el capítulo II de este informe, sobre atención específica a las personas con afección crónica a la salud.

Desde otra perspectiva, la de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, pero también con relación a las personas con enfermedad mental, es importante conocer el alcance que su aplicación puede estar teniendo en estos enfermos. Para ello, la institución del Ararteko ha solicitado información a las tres Diputaciones Forales y a Osakidetza, para recabar datos que nos permitan valorar que incidencia puede estar teniendo la mencionada ley en estas personas.

También con relación a la atención de las personas con enfermedad mental, debemos referirnos a las actuaciones que situamos en el marco del Plan Estratégico de Salud Mental.

El resumen de esas actuaciones se recoge en el capítulo II, sobre colectivos de atención preferente.

Una de esas actuaciones ha tenido que ver con la cartera de servicios, asunto que hemos tenido ocasión de abordar en un expediente individual promovido por los padres de un menor, a quien su médico del centro de salud le indicó que necesitaba un tratamiento de estimulación de sus capacidades dada la gravedad de su patología, tratamiento no disponible en el sistema público.

La queja se apoyaba en un informe de su centro de salud de referencia, informe que trajimos a colación aun dando por sabido por sí mismo no era suficiente para crear nuevas prestaciones. Pero era importante su carácter de opinión que parte del sistema público,

por su conexión con lo que la actual cartera de servicios –Real Decreto 1030/2006– contempla respecto de la atención de la salud mental, en el apartado 7, del anexo III, en cuanto a la necesaria continuidad asistencial con diagnóstico y tratamiento del autismo. A raíz de esta queja la administración sanitaria nos comunicó que iniciaría el procedimiento previsto para la incorporación de tratamientos al sistema público.

Una de las necesidades cuya cobertura insuficiente nos han planteado algunas personas con afecciones crónicas, ha tenido que ver con los absorbentes para la incontinencia urinaria, producto sanitario contemplado en su financiación para ser dispensado a pacientes no hospitalizados.

Se trata de un producto con receta sometida a visado previo de la inspección médica, y las quejas que hemos recibido se han debido a que el número asignado en función de unas previsiones estándar era insuficiente para sus necesidades.

A la vista de los antecedentes analizados no parece que estemos ante una dispensación cuyo número esté predeterminado reglamentariamente. Por ello, el establecimiento de un número de pañales estándar con carácter general, no debería estar reñido con la posibilidad de que en los supuestos en que quede suficientemente acreditado, se proporcione una cantidad mayor.

En los supuestos que dieron lugar a quejas los informes que acompañaban sugerían que así era en su caso. En uno de ellos indicamos a los interesados que presentaran una nueva petición con base en su informe, y en el otro sometimos a la consideración del Departamento de Sanidad la valoración de la necesidad de un número mayor de pañales. Estas pretensiones fueron consideradas coherentes y aceptadas teniendo en cuenta la situación clínica del enfermo.

El expediente de un tercer caso de una persona de 84 años, dependiente, con hemiparesia residual desde 2001, con infecciones respiratorias de repetición que requieren que beba mucho líquido, está en tramitación, pendiente de la respuesta a la valoración que solicitamos del informe médico aportado sobre sus necesidades específicas.

Esa misma necesidad que apuntamos, de proceder a una determinación individual cuando la configuración de la prestación lo permite, la hemos encontrado en una queja por una denegación de una prestación sanitaria complementaria: una menor que solicitó una silla de ruedas eléctrica. La discrepancia giraba en torno a si se dan los requisitos de dispensación que establece el Real Decreto 1.030/2006, que exige suficiente capacidad visual, mental y de control para su manejo, para procurar evitar riesgos para su integridad y la de otras personas.

La comisión compuesta por el grupo de técnicos que analiza estas cuestiones establece la edad de 11 años como una circunstancia a partir de la cual se presume, si no existen otras circunstancias, aquella capacidad. La edad de 9 años de quien la solicitó se antepuso a lo que indica el médico cuyo informe adjunta la familia.

La valoración de la edad, como elemento que permite presumir que a partir de ella se cumple la condición exigida para la financiación pública de esta prestación, puede ser acertada si se considera como tal presunción, es decir, si se acepta que el cumplimiento de aquella capacidad se pueda acreditar de otro modo. En este sentido, de la misma manera que un menor de 11 años puede tener esa capacidad, pudiera ocurrir que no la tuviera alguien con más edad.

Por ello nos parece que el requisito de la edad no se debe establecer de manera cerrada –ni por abajo ni por arriba– como requisito del que se derive un derecho a la prestación, sino que se debe prever la posibilidad de que se pueda acreditar por otros medios la capacidad para utilizar la silla de ruedas eléctrica.

En su respuesta el Departamento de Sanidad discrepó de esta valoración, entendiendo que cualquier medida puede ser cuestionada pero que si dicha medida se aplica con criterio extensivo resulta más adecuado que utilizar como criterio el entusiasmo o falta de motivación de un informe elaborado *ad hoc*. También indicaba el informe que tener 11 años no ha sido nunca criterio suficiente por sí mismo.

La institución del Ararteko consideró que si después de analizar el informe médico sobre la capacidad de utilizar la silla de manera autónoma y eficaz, se observan en él las razones que se nos apuntaron –ser un informe *ad hoc*– no debería haber duda de que la decisión administrativa es fundamentada. Pero presumir que todos los informes referidos a estos supuestos lo son no parece una justificación suficiente.

Nuestra valoración ha quedado recogida en la [Resolución de 16 de diciembre de 2008](#)³⁸, que hemos remitido al Departamento de Sanidad.

El pasado año nos referíamos a las actuaciones que iniciamos con motivo de una queja presentada por personas que padecen discapacidad auditiva, bien sea de origen congénito o sobrevenida. Pedimos información sobre la posibilidad de realizar los implantes cocleares en nuestra Comunidad Autónoma, evitando desplazamientos, así como la asunción de un segundo implante o implante bilateral. También sobre el modo en que se están llevando a cabo los tratamientos logopédicos posteriores al implante, por si esta rehabilitación se pudiera estar dando con criterios diferentes.

Con relación a un segundo implante, el Departamento de Sanidad nos comunicó que no existe unidad de criterio para determinar sin dudas qué pacientes son los que podrían beneficiarse, y concluye que es prioritario garantizar un primer implante a todas las personas que lo necesiten.

Sobre los desplazamientos a otros centros, tras referirse a la situación anterior, la administración sanitaria nos informó que actualmente, a excepción de los menores vistos en

³⁸ Resolución del Ararteko, de 16 de diciembre de 2008, al Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, por la que se recomienda la revisión de una solicitud de financiación de silla de ruedas eléctrica.

el Hospital de Cruces, los pacientes son derivados al centro de referencia en el Sistema Vasco de Salud/Osakidetza para las intervenciones quirúrgicas, Hospital Donostia.

Respecto del modo en que se están realizando los tratamientos logopédicos posteriores, el informe indicaba que la administración sanitaria entiende que no existe diferencia en los criterios clínicos. Sin embargo apreciaron motivos –derivados quizás de la diferente provisión concertada con un centro en Gipuzkoa– para trabajar en la homogeneización.

En cuanto a la información complementaria que solicitamos para conocer cuales son los criterios internos de derivación o de colocación de implante coclear, queda aún pendiente de que se nos remitan los protocolos que se utilizan en Osakidetza.

En otro ámbito, distinto al que podemos referir como asistencia sanitaria propiamente dicha, la institución del Ararteko se ha dirigido al Departamento de Sanidad para pedir información sobre determinadas cuestiones relativas a los documentos de voluntades anticipadas en el ámbito de la sanidad, materia que también ha suscitado el interés parlamentario.

Trascurridos más de cuatro años desde la creación del Registro Vasco de Voluntades, nos hemos dirigido este año al Departamento de Sanidad para conocer el modo en que estas manifestaciones de voluntad se han ido realizando en nuestro sistema público de salud, en lo que afecta a su inscripción y comunicación con otros registros, o a los problemas que puedan haberse suscitado para su cumplimiento.

Es una materia en torno a la cual han tenido lugar actuaciones parlamentarias en forma de preguntas al Gobierno Vasco y hemos podido ver que algunas cuestiones coinciden con las planteadas por esta institución del Ararteko.

Los puntos en tornos a los cuales giró nuestra petición de información han sido esencialmente los siguientes:

- A. La interconexión de los diferentes registros en los que se declaran las voluntades, teniendo en cuenta la importancia que ello tiene para garantizar su conocimiento.
- B. El Decreto 270/2003, que crea el Registro de Voluntades, prevé en su artículo 13 que se facilitará al personal de los centros el conocimiento de la existencia sobre los documentos inscritos cuyos otorgantes así lo autoricen.

El documento de solicitud de inscripción recoge la posibilidad de que su otorgante no lo autorice. En principio se pudiera presumir que esa autorización existe, ya que se trata de acceder a un registro cuyo fin es precisamente garantizar el conocimiento de su voluntad, cuando se da la situación para la cual hizo su declaración.

Por ello, pedimos información sobre si esta previsión había ocasionado alguna dificultad o discrepancia en su aplicación.

- C. Se debe procurar el conocimiento de esas declaraciones por los profesionales sanitarios, aspecto que fue también objeto de nuestra petición de información.

- D. El documento de voluntades anticipadas recoge el modo en que una persona desea que se actúa en situaciones extremas. Conocida esa voluntad, pudieran suscitarse dudas en cuanto a su cumplimiento, bien sea por problemas de praxis médica, de deontología, o de objeción de conciencia por parte de quien debería tenerla en cuenta y cumplirla en su caso.

Admitida la posibilidad de que se pueden plantear estos problemas, pudiera ocurrir que, por ejemplo una percepción equivocada del derecho de objeción de conciencia por parte del facultativo responsable, diera como resultado que las instrucciones que el otorgante recogió en su documento de voluntad anticipada no fuesen tenidas en cuenta, o lo fueran pero tamizadas por aquel derecho a objetar.

La legitimidad que pueda tener su objeción a la voluntad que anticipadamente otorga una persona, no puede dar ese resultado. Se pueden plantear dudas sobre si esa voluntad es o no vinculante para un determinado facultativo, pero en todo caso se debe garantizar que sea conocida por el sistema de salud, que valorará el modo en que se puede encauzar aquella voluntad del otorgante.

Por ello solicitamos al Departamento de Sanidad su valoración sobre esta eventual situación.

- A. Con relación al primero de los apartados, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 124/2007, que creó el Registro Nacional de Instrucciones Previas (RNIP), se nos informó que según las especificaciones técnicas definidas por el Ministerio de Sanidad y Consumo, se ha llevado a cabo una carga inicial de datos de cada registro autonómico y definido varios procesos que es necesario desarrollar para su sincronización. El Registro Vasco de Voluntades ya ha desarrollado el proceso de alta/inscripción, se han iniciado la realización de las pruebas de validación con el RNIP y siguen los demás desarrollos informáticos necesarios para el resto de los procesos.
- B. Sobre la segunda cuestión que planteamos, nos han informado de que no ha existido ningún problema con la previsión del artículo 13, del Decreto 270/2003. No obstante, si un documento no incorpora el cumplimiento de este *ítem* se solicita al interesado que lo haga, y si hubiese optado por el *no*, se le informa de las ventajas que podría perder por parte del Registro.
- C. Con relación al tercer apartado, teniendo presente el artículo 14, del Decreto 270/2003, relativo al deber de los profesionales de dirigirse al Registro para conocer si existe alguna declaración de voluntad, y de acuerdo con las funciones encomendadas a dicho Registro, diariamente se emite un listado de nuevas altas a Osakidetza, de manera que se da información a los centros asistenciales de la existencia de los documentos registrados.

Para facilitar esa información, no solo a los profesionales de Osakidetza sino a todos los médicos de la Comunidad Autónoma, estos pueden conocer la existencia

de documentos inscritos realizando una consulta mediante usuario y contraseña a través de Osanet, en una dirección específica.

Los profesionales sanitarios han sido informados de estas funcionalidades a través de Osakidetza y los colegios profesionales.

D. Respecto al cuarto apartado –los eventuales problemas que se pudieran suscitar para el cumplimiento de la voluntad anticipada– el Departamento de Sanidad ha considerado más conveniente que la resolución de las cuestiones que se pudieran suscitar se sitúe en las instancias que actualmente se ocupan de los conflictos bio-éticos que los facultativos pueden encontrar en su práctica sanitaria. Sin descartar que en el futuro pudiera abordarse, hasta la fecha –dado que no se ha detectado ningún supuesto– no se ha apreciado que haya necesidad de elaborar un protocolo específico que contemple los posibles conflictos éticos en relación al cumplimiento de las voluntades anticipadas,.

En caso de que tal situación conflictiva ocurriera y el centro en cuestión no dispusiera de personal para sustituir al profesional objetor, el Departamento de Sanidad optaría por su derivación a otro centro del Sistema Sanitario Público, propio o concertado para asegurar el cumplimiento de la voluntad anticipada. Igual mecanismo de reacción se contempla para el caso de que el conflicto se diera en un centro sanitario privado. Si el representante designado, o el profesional objetor directamente o por mediación del colegio de médicos, pusieran en conocimiento de los hechos al Departamento de Sanidad, se adoptarían las medidas para garantizar su derivación.

Entre los asuntos que hemos tenido ocasión de abordar en esta área de sanidad, tenemos que referirnos a otra cuestión que también se ha situado en sede parlamentaria: la ampliación del actual programa de detección precoz del cáncer de mama, a mujeres menores de 50 años, mediante una proposición no de ley que finalmente no se aprobó con ese contenido.

Recogeremos aquí el análisis que trasladamos a las asociaciones que se dirigieron a la institución del Ararteko exponiendo su punto de vista.

Los antecedentes analizados nos llevaron a entender que la discrepancia no se basa en aspectos de índole jurídica sino científica, médica y económica. Científica y médica en tanto que se alude a razones de esa naturaleza, y económica en tanto que, como en otras decisiones sanitarias, se ha de medir el alcance que su aplicación puede tener, habida cuenta de las limitaciones presupuestarias.

En ese sentido, podemos decir que los juicios sobre las evidencias científicas, y las recomendaciones que con base en ellas se pueden hacer en el ámbito de la atención sanitaria, tienen en cuenta que los recursos son limitados y que los fondos que se dediquen a uno u otro campo no podrá ser utilizados en otros, por lo que siempre se debe ponderar si los

beneficios obtenidos justifican el coste. De ahí quizás que la necesidad de un consenso, una evidencia científica indiscutida o una recomendación en grado máximo (la recomendación puede tener diversos grados) se esté formulando como una exigencia determinante a la hora de incorporar nuevas prestaciones o tratamientos, o la ampliación de edad en un programa, como en este caso.

Entre otras razones, juzgamos conveniente referirnos a lo que llamamos consenso o evidencia científica indiscutida, porque consideramos que una parte importante de la discrepancia de las asociaciones con la respuesta dada a su demanda tiene que ver con la desautorización que percibieron respecto de los argumentos que aportaron para pedir la ampliación del programa.

Por nuestra parte, a la vista del análisis de la documentación que nos remitieron, no parece apropiado decir que no exista evidencia científica que aconseje la ampliación del programa por debajo de 50 años, sino más bien que no existe consenso al respecto.

Con relación al actual estado de las cosas, en lo que afecta a las distintas corrientes científicas respecto de la ampliación del programa a mujeres menores de 50 años, era obligado que nos refiriéramos al documento de Estrategias de Cáncer en el Sistema Nacional de Salud, de 2006, que en su apartado de recomendaciones hace la siguiente referencia a la edad.

"3.2.3. Cáncer de Mama

A pesar de ciertas controversias, los resultados de los estudios caso-control y ensayos clínicos realizados hasta el momento son consistentes. De la mayoría de ellos se concluye que la realización de mamografías periódicas conduce a una disminución del riesgo de morir por cáncer de mama.

Respecto a la efectividad del cribado en mujeres menores de 50 años, continúa la controversia sobre su eficacia respecto a la obtención de una disminución significativa de mortalidad en este grupo de edad.

En lo que sí hay un consenso general es en la recomendación de aplicar, con carácter poblacional, programas de cribado de cáncer de mama a todas las mujeres de 50 a 69 años."

Situados en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, al que se refiere este documento, actualmente ya existen programas de detección en todas las Comunidades Autónomas. En el momento que analizamos esta queja, prácticamente todas incluyen a mujeres de 50 a 69 años, y en cinco se ha rebajado la edad a 45 años.

En tanto que existen recomendaciones de organismos con reconocimiento en la comunidad científica para que los programas de detección precoz comprendan desde 45 a 69 años, no parece cuestionable que la decisión de aquellas comunidades autónomas que han rebajado la edad de sus programas a 45 años está fundada.

En este contexto, no erraríamos al decir que –así dedujimos del contenido de su escrito– un aspecto importante del desacuerdo de las asociaciones tenía que ver con la desautorización que sintieron respecto de sus planteamientos. A este respecto, no es lo mismo decir que, como el propio documento de Estrategia contra el Cáncer señala, existe controversia en cuanto al cribado, que decir que no existe base o evidencia científica que justifique la ampliación a mujeres menores de 50 años.

Para explicar esa valoración nos detuvimos en una de las recomendaciones que plantean la eficacia de la mamografía en edad inferior al actual programa de detección. Nos referíamos a la recomendación del “Canadian Task Force on Preventive Health Care” según la cual “*La evidencia actual con respecto a la eficacia de la mamografía de screening no sugiere su inclusión, o su exclusión, en el examen periódico de salud de mujeres de 40-49 años de edad con riesgo medio de cáncer de mama (recomendación de grado C).*”

El contenido de esa recomendación y el grado que atribuye a la misma puede explicar esa valoración que hacíamos en cuanto a lo fundado de la decisión de las CCAA que amplían el tramo de edad a 45, pero también de las demás que no han tomado esa decisión.

En la documentación que nos adjuntaron las asociaciones subrayaban el texto que dice “*no sugiere su inclusión, o su exclusión*” para resaltar que además de los argumentos que aporta el Departamento de Sanidad para la exclusión del programa de las mujeres de 45 a 49 años, existen otros que justificarían su inclusión.

Esa opinión era acertada, pero vimos necesario hacer una precisión a renglón seguido, para señalar que se trataba de una recomendación de grado C, lo que nos parece importante para explicar la opinión que nos merece la cuestión que sometieron a nuestra valoración, y que adelantamos al decir, por un lado, que no parece infundada la decisión de aquellas comunidades autónomas que han rebajado la edad de sus programas a 45 años, y reconocer, al mismo tiempo, que existe aún controversia para aplicar esa medida, como plasma el documento de Estrategias de Cáncer en el Sistema Nacional de Salud, de 2006.

Sin ser ajenos a que los sistemas para la calificación de las evidencias o las recomendaciones pueden ser diferentes, nos pareció oportuno referirnos al significado relativo que debe atribuirse en ocasiones a su contenido.

Para valorar el significado de ese grado que atribuye el “Canadian Task Force on Preventive Health Care” a su recomendación, consultamos algunos textos relativos a niveles de evidencia y grados de recomendación, de lo que concluimos que el grado C significa: “*Ni recomendable ni desaconsejable (al menos moderada evidencia de que la medida es eficaz) pero los beneficios son muy similares a los perjuicios y no pueden justificar una recomendación general.*”

Esta definición se correspondería con el contenido de la recomendación del grupo de trabajo canadiense.

Según esa observación entendimos que no habría “problema sanitario” para rebajar la edad, pero que existen motivos fundados que pueden justificar el mantenimiento del actual tramo de edad hasta los 50 años.

Así pues juzgamos más apropiado decir que no hay consenso, que decir que no hay evidencia científica en la eficacia de un descenso en la edad de los actuales programas de detección precoz del cáncer de mama.

Situados en ese contexto, las asociaciones plantearon a esta institución del Ararteko que solicitara al Departamento de Sanidad que si no se asume el descenso de la edad programa, al menos se aconseje la realización de la prueba a una edad menor que la prevista. Consideramos que no debía intervenir en ese sentido, pues tal actuación supondría precisamente que dicha administración sanitaria entiende que hay motivos para realizar mamografías en un tramo de edad sobre el que, a la vista de la valoración que realizamos, no existe consenso.

En informes anteriores nos hemos visto obligados a referirnos a la situación sobre el cumplimiento de las limitaciones en el consumo de tabaco.

Desde un punto de vista material, hemos venido situando en esta área de sanidad las quejas relativas al consumo de tabaco. Desde el punto de vista del objeto de las quejas, la administración afectada no sería sin embargo el Departamento de Sanidad u Osakidetza, sino el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, u otro Departamento, en el caso que haya ocurrido en éste el problema o infracción relativa al consumo de tabaco.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales nos ha informado sobre las actuaciones que siguen realizando en torno a las dificultades suscitados en la aplicación de las previsiones de la Ley 28/2005, del Estado, en relación con la Ley Vasca 18/1998, de prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias, entre otras razones, porque los supuestos tipificados en una y otra ley no coinciden en parte, y ello afecta a la determinación del órgano competente para tramitar los expedientes sancionadores.

Junto a esas circunstancias que apuntan a una necesidad de adecuación legislativa, el informe del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales se refiere a determinados problemas que afectan a no fumadores, pero que no han tenido el reflejo normativo que requeriría su protección. Es el caso de los menores en establecimientos en los que se puede fumar, o la protección de la salud de quienes trabajan en los mismos.

A este respecto, es preciso que recojamos estas quejas, también relativas al consumo de tabaco, pero formuladas desde la perspectiva de quienes trabajan en establecimientos de hostelería y se ven obligados a soportar las mismas causas que en algunos de ellos ha llevado al legislador a proteger a los ciudadanos clientes de “los humos” de los fumadores. Estos trabajadores no tienen la opción de elegir otro establecimiento y, sin embargo, es evidente la molestia que deben soportar. Es un problema que ocupa las agendas de las

reuniones que la dirección de drogodependencias mantiene con EUDEL, para estudiar las posibilidades de gestión en el marco competencial vigente.

De acuerdo con la información que se nos ha facilitado por la administración competente, actualmente se trabaja en la redacción de un marco normativo, que recoja la demanda de una mayor concreción de competencias y supuestos de venta y consumo de drogas legales y acceso a los establecimientos de personas especialmente vulnerables. De acuerdo con la información que se nos ha facilitado, se han planificado las siguientes actuaciones:

1. Solicitud de un estudio sobre políticas y legislación en materia de consumo y ventas de tabaco, en diferentes Comunidades Autónomas y Estados con el fin de superar las lagunas detectadas en la actual situación legislativa.
2. Creación de una Comisión Jurídica.
3. Presentación del estudio en el Pleno del Consejo Vasco de Drogodependencias.

I.13

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

13. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Durante el año 2008, se han planteado en esta área de Trabajo y Seguridad Social un total de 4 quejas.

Las quejas que aluden a problemas relativos a la Seguridad Social, son remitidas al Defensor del Pueblo, pues corresponde a este comisionado parlamentario fiscalizar la actuación de los órganos de la Administración general del Estado. De entre estas, en el informe del año pasado se recogía la situación de personas que hasta entonces recibían del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco determinadas prestaciones que tenían su antecedente en un accidente laboral cuya competencia correspondía al Ministerio de Asuntos Sociales.

A la vista de lo expuesto en una queja recibida en 2008, el problema persistía todavía, pues la Dirección Provincial del Ministerio de Asuntos Sociales había resuelto también ese año negativamente su petición por las mismas razones que indicaba en sus resoluciones anteriores (a pesar de ser una prestación que tiene su antecedente en un accidente laboral y ser, por ello, responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, entendía que su abono correspondía al Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco). Pero finalmente, hemos comprobado que el INSS ha comenzado a adoptar resoluciones favorables y el Departamento de Sanidad facilita información en este sentido a quienes presentan su petición ante dicha administración.

En el ámbito de las administraciones públicas de nuestra Comunidad Autónoma, las quejas que hemos recibido han tenido que ver con convocatorias de ayudas al empleo, con la recogida de determinadas ofertas de trabajo en Lanbide, con anotaciones en el registro de actas electorales, y con aspectos relativos a necesidades de conciliación de la vida familiar y profesional.

Con relación a las ayudas al empleo, aun cuando la competencia en materia de trabajo y seguridad social hasta la fecha no ha sido transferida, ello no ha impedido que en nuestra Comunidad Autónoma se pongan en marcha importantes iniciativas dirigidas a favorecer la estabilidad y una mayor calidad en el empleo. En este marco se han de encuadrar los programas de subvenciones que han implantado las diputaciones forales y que complementan las ayudas creadas por el Estado.

La aplicación de estas subvenciones ha sido objeto de queja. En concreto, se sometió a la consideración del Ararteko el objeto a subvencionar en las ayudas que establecía el Decreto Foral 35/2007, de 6 de marzo de 2007, de la Diputación Foral de Bizkaia, para el fomento de la estabilidad en el empleo, por la transformación de un contrato temporal en indefinido de un trabajador, varón, mayor de 50 años.

El Departamento de Empleo y Formación, de la Diputación Foral de Bizkaia, había desestimado la solicitud, porque el trabajador no era mayor de 50 años, en el momento en el que se produjo la conversión del contrato temporal en indefinido, a pesar de que en esa fecha el trabajador tenía 50 años y casi 11 meses.

Justificó la desestimación en que, *“una persona que tiene 50 años no puede considerarse, estrictamente hablando, como mayor de 50 años, ya que para ello debe tener cumplidos 51 años.”*

La institución del Ararteko recomendó al Departamento de Empleo y Formación que reconociese el derecho de la empresa promotora a participar en el procedimiento de concesión de las subvenciones que había establecido el Decreto Foral 35/2007, porque resultaba claro que ésta había confiado en el buen hacer de dicho departamento de la Diputación Foral de Bizkaia y había actuado de buena fe, al realizar una interpretación del objeto de la subvención que era la comúnmente aceptada. A este respecto debíamos tener en cuenta que la propia norma no recogía ninguna precisión que aclarase quien era mayor de 50 años a los efectos de la aplicación de la concreta subvención, cuando nada había impedía a ese departamento precisar de una forma clara e inequívoca el objeto de esa concreta subvención.

Se dio la particularidad además de que, una vez avanzada la postura que defendía esta institución, el Departamento de Empleo y Formación en la convocatoria correspondiente al ejercicio 2008 (Decreto Foral 87/2008, de 19 de mayo) incorporó una referencia expresa para aclarar que la unidad temporal de referencia era el año. En concreto, la mención adicional que recogía el art. 8 decía que: *“La edad se computará por años incluyendo completo el día de nacimiento.”*

Esta puntualización, aun cuando su redacción no resultaba muy clarificadora, precisaba la unidad temporal que utilizaba el Decreto Foral 87/2008, pero no alteraba el contenido del Decreto Foral 35/2007, que no la recogía. De hecho, su incorporación a la convocatoria del 2008 ponía aún más de manifiesto su ausencia en este Decreto Foral 35/2007. Una referencia temporal sin la que quebraba la interpretación que pretendía dar el Departamento de Empleo y Formación de la Diputación Foral de Bizkaia al precepto.

A pesar de nuestros esfuerzos esta recomendación no fue aceptada. ([Resolución de 30 de julio de 2008](#)³⁹).

La queja relativa a Lanbide tenía que ver con la inclusión de anuncios que se refieren a ofertas para las que es necesario llamar a teléfonos con coste de llamada. Hemos pedido información al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, y en el momento de cierre de este informe el expediente se encuentra en tramitación. Además, dado que la queja se extendía a la inclusión de las mismas ofertas en medios privados de comunicación, informamos a quien la presentó de la posibilidad de dirigirse a la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial.

³⁹ Resolución del Ararteko, de 30 de julio de 2008, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Formación de la Diputación Foral de Bizkaia que reconozca el derecho de Auto-reparaciones (...) S.L. a participar en el procedimiento de concesión de las subvenciones que creó el Decreto Foral 35/2007, para la conversión de contratos temporales en indefinidos de trabajadores, hombres, mayores de 50 años.

Por lo que respecta al funcionamiento de la oficina pública de elecciones sindicales, la representación de una empresa se dirigió a la institución del Ararteko porque consideraba que dicha oficina no estaba dando una respuesta adecuada a su demanda de que cesaran las certificaciones relativas a una representación de personal.

Se había adoptado un acuerdo de revocación de esa representación, e impugnado este acuerdo en sede judicial, el juzgado correspondiente falló a favor de dicho acuerdo.

En su respuesta a nuestra petición, la administración laboral nos informó que la sentencia en cuestión no era aún firme, pues se había interpuesto recurso de súplica. Teniendo en cuenta que la Ley de Procedimiento Laboral –artículos 287 y siguientes– no contempla el supuesto objeto de la queja entre aquellos en los que es posible la ejecución provisional, la respuesta de la administración laboral era adecuada.

De acuerdo con esa valoración, el Comité Territorial de Elecciones aplicaba el criterio de considerar como incidencias pendientes de resolución las comunicaciones de cambio de representación en las empresas cuando traen causa en acuerdos pendientes de resolución judicial. Entretanto no se realizan inscripciones que modifiquen acuerdos anteriores.

Las dificultades que en ocasiones se producen en torno a las medidas orientadas a hacer compatible las obligaciones laborales con la vida privada, fueron puestas de manifiesto en la queja de una madre de familia numerosa.

Manifestaba su desacuerdo con la negativa del Ente EITB a aceptar la reducción de jornada propuesta por ella. Fundamentó su queja en las necesidades que tenía para conciliar su vida familiar con la profesional, teniendo en cuenta su condición de madre de familia numerosa.

Como podemos ver, son dificultades de las que venimos dando sucesiva cuenta en nuestros informes anuales al Parlamento Vasco en el apartado específico destinado a la igualdad de mujeres y hombres.

Para realizar el contraste de las alegaciones de esta mujer, pedimos información a EITB, para conocer su valoración respecto a la propuesta de reordenación del tiempo de trabajo formulada por ella. El sometimiento de la discrepancia a la vía judicial dio lugar a que suspendiéramos nuestra intervención.

I.14

**URBANISMO Y ORDENACIÓN
DEL TERRITORIO**

14. URBANISMO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

Introducción

El área de urbanismo y ordenación del territorio da cuenta de las actuaciones realizadas por el Ararteko en relación con los tres estadios del urbanismo: la ordenación urbana y territorial del suelo, el proceso de su transformación urbanística y el ejercicio de la disciplina urbanística.

El número de quejas recibidas en el área de urbanismo y ordenación del territorio ha sido de 82 lo que representa un 6,47% del total de reclamaciones presentadas. Por administraciones afectadas las quejas se distribuyen de la siguiente manera:

- Administración local	79
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	4
- Administración foral	3

Si atendemos a las subáreas:

- Disciplina urbanística y Ruina	44
- Accesibilidad	13
- Ordenación urbanística	13
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	7
- Gestión urbanística	4
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	1

Respecto a las **novedades legislativas** en esta materia podemos señalar el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRHL), con el objeto, como su nombre indica, de refundir en un texto la normativa del suelo que mantenía en vigor el Estado, donde se incluyen las condiciones básicas de los derechos y deberes constitucionales vinculados con el suelo.

En nuestra Comunidad Autónoma, el Gobierno Vasco ha aprobado el Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Esta disposición asistemática y parcial trata de solventar alguna de las dudas interpretativas que hubieran podido surgir con la Ley 2/2006. En cualquier caso continua pendiente el desarrollo reglamentario que, dentro del plazo de un año, debía elaborar el ejecutivo, conforme señalaba la Disposición Adicional primera de esa norma.

La Ley 11/2008, de 28 de noviembre, por la que se modifica la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, incorpora un nuevo artículo 27 con el objeto de incrementar las obligaciones de cesión de los propietarios de suelo,

urbano no consolidado y urbanizable, al 15 % de la edificabilidad ponderada libre de cargas de urbanización.

Dentro del objeto de este informe está destacar aquellas quejas y reclamaciones presentadas por la ciudadanía al Ararteko en las que cuestionan el proceder de la Administración. La relación de derechos y libertades de la ciudadanía y de los propietarios que relaciona el artículo 4 del TRLS de 2008, permite reconducir las quejas presentadas a alguna de las categorías de derechos que incorpora este texto legal.

- Derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible

El primero de los derechos establece una serie de elementos que configuran el **derecho a disfrutar de una vivienda** que determina el artículo 47 de la Constitución. Este principio rector de la política social y económica dispone de un desarrollo y un contenido particular en la normativa urbanística y medio ambiental.

El mencionado TRLS considera que la vivienda debe ser digna, adecuada y accesible, libre de emisiones contaminantes y en un medio ambiente y paisaje adecuados.

La correcta aplicación de este derecho y del conjunto de elementos que lo caracterizan es un motivo recurrente en las reclamaciones presentadas por los ciudadanos dentro del área específica del urbanismo y de la ordenación del territorio.

Las actuaciones públicas para la regeneración urbana de barrios o áreas degradadas tienen presente el derecho de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna. El interés público que implica la necesidad de reformar las edificaciones obsoletas parte de la obligación de buscar una solución de realojo para las personas ocupantes legales que están residiendo en las viviendas. No se entendería que, como consecuencia de un proceso de regeneración urbana de un barrio degradado, aquellas personas que disfrutaban de una vivienda hasta ese momento, tuvieran que abandonarla y verse desprovistas de su hogar habitual. En ese sentido la legislación ha incorporado, con carácter general el **derecho al realojo** y el derecho al retorno para aquellas personas que tengan que desalojar su vivienda afectada por una actuación urbanística.

El realojo de las personas afectadas por actuaciones urbanísticas es un derecho que introdujo la legislación estatal –Disposición Adicional Segunda del Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio–. Esa Ley garantizaba el derecho al realojamiento de todos los ocupantes legales de inmuebles que como consecuencia de una actuación urbanística fueran desalojados de su residencia habitual sea cual fuera el sistema de actuación elegido para la ejecución del plan.

Sin embargo el reconocimiento de este derecho se vio afectado por la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, al considerar este Alto Tribunal que el Estado sólo tiene título competencial para regular la expropiación forzosa y el resto de sistemas de gestión urbanística corresponden a las Comunidades Autónomas con competencia en

Urbanismo. Por ese motivo declaró la inconstitucionalidad del apartado segundo que regulaba el derecho cuando la actuación urbanística era por iniciativa de los particulares –el más frecuente– o mixta con la administración. A esa situación se unió el hecho de que el Parlamento Vasco no había regulado de forma íntegra el derecho al realojo.

Por ese motivo ha existido durante un tiempo en la comunidad autónoma una situación paradójica en la que la legislación urbanística reconocía el derecho al realojamiento dependiendo del sistema de actuación elegido por la administración. La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LSU), ha resuelto esta situación. Su disposición adicional segunda prevé el derecho al realojo, cualquiera que sea el sistema de actuación urbanística, para los ocupantes legales de las viviendas que constituyan su residencia habitual. Esa situación de vacío legal ha sido el motivo de queja y preocupación de algunas personas que han acudido al Ararteko ya que todavía existen actuaciones de gestión urbanística que pretenden acogerse o se amparan en la normativa anterior.

Uno de los supuestos de queja hace referencia a la situación de varias familias afectadas por el proceso de regeneración urbana en el entorno de la zona de Simondrogas en Sestao. Estas personas residían en edificaciones con importantes deficiencias y desperfectos e incluso, en algún caso, declaradas en situación de ruina. Por ese motivo el planeamiento municipal incorporó unas previsiones con el objetivo de la regeneración urbanística de esta zona y el realojo de sus ocupantes.

El problema que nos plantean estas familias es que en algunos casos el Ayuntamiento no considera su derecho al realojo, bien por existir una declaración de ruina del edificio y una orden de derribo, bien por considerar que legalmente no sería exigible conforme al sistema de actuación urbanística prevista en esa área (sistema de compensación).

Como ya señalamos en anteriores informes el Ayuntamiento de Sestao junto con otras administraciones públicas había elaborado un documento de gestión denominado plan director para programas la regeneración urbana y social de esta zona. Este plan incluía dentro de sus consideraciones el criterio por el cual se garantizaba el derecho a realojo en aquellos casos donde la administración actuará por expropiación urbanística. En el resto de supuestos, edificios declarados en ruina o incluidos en un expediente de reparcelación, sólo procedía un reconocimiento expreso al realojo si las personas podían acreditar una residencia efectiva durante los últimos quince años desde la aprobación del citado plan director.

Frente a ese criterio el Ararteko propuso que tanto el Ayuntamiento de Sestao como el Departamento de Viviendas y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco debían garantizar el derecho de realojo de todas las personas ocupantes legales de las viviendas afectadas por esta actuación urbanística al margen de la situación de ruina del edificio o del sistema de gestión empleado⁴⁰.

⁴⁰ Informe del Ararteko al Parlamento Vasco 2006, Anexo II, Otras resoluciones.

Al margen de esa actuación, durante 2008, hemos recibido una reclamación a título individual de una persona propietaria de una vivienda en esta zona de Sestao en un edificio declarado fuera de ordenación. Conforme al Plan General de Ordenación Urbana aprobado definitivamente en 2003, estaba prevista una actuación urbanística por compensación, a iniciativa de los propietarios, que preveía el derribo del edificio y la cesión del suelo a la administración. El ayuntamiento había procedido a tramitar una declaración de ruina ordinaria del edificio, expediente que concluyó en diciembre de 2005.

El reclamante mantenía que no había podido acceder a ese expediente administrativo. Por ese motivo solicitó en el Ayuntamiento de Sestao una copia de esa resolución y planteó la situación de desprotección en la que se encontraba ante la previsión de derribo del edificio puesto que el ayuntamiento no le reconocía el derecho a realojo. Preguntado por esta cuestión el Ayuntamiento de Sestao nos informó que no estaba previsto el realojo por no ser ésta una actuación expropiatoria –siendo de aplicación la legislación urbanística derivada de la STC 61/1997– y porque tras la declaración de ruina se había dictado una orden de desalojo del edificio, incumplida por el reclamante que continuaba viviendo en el edificio. En todo caso, nos informa que se había aprobado inicialmente el correspondiente proyecto de reparcelación en enero de 2007, esto es, tras la entrada en vigor de la LSU.

A la vista de esa información nos dirigimos al Ayuntamiento de Sestao planteándole la necesidad de garantizar el realojo a los ocupantes legales de este edificio, habida cuenta de la tramitación del proyecto de reparcelación en los términos incluidos en la disposición adicional segunda de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. El ayuntamiento nos contesta manteniendo que, en este caso, tras la declaración de ruina del edificio el reclamante había perdido la condición de ocupante legal del inmueble y que no sería exigible el derecho a realojo.

Otra reclamación recibida por un grupo de vecinos del barrio de Santa Juliana en Abanto-Zierbena plantea la necesidad de avanzar con los planes de la administración para regenerar este lugar garantizando el realojo de sus vecinos y evitando los problemas sociales y urbanísticos que padecen en la actualidad.

Un proceso de regeneración urbana debe estar dirigido por la administración con una apuesta clara por el realojo de aquellas personas ocupantes legales. Una correcta definición del plazo de puesta en vigor del plan de regeneración, es determinante para la ocupación legal de la vivienda, sirve para evitar reclamaciones indebidas del derecho al realojo. Así mismo una intervención pública y ágil puede prevenir la concentración de personas y colectivos con riesgo de exclusión social en estas áreas urbanas degradadas, el deterioro de los inmuebles durante ese periodo transitorio e impedir el uso de técnicas para favorecer el “vaciado” de las edificaciones que implica desalojos de personas sin una salida digna.

La declaración de ruina de un edificio debe situarse dentro del contexto de la obligación del propietario de mantener su vivienda en unas condiciones adecuadas que permita su uso y disfrute. El deterioro de la edificación y la inactividad del propietario obliga a la administración a intervenir mediante las ordenes de ejecución y, cuando éstas sean inútiles, con la declaración de ruina. Este fracaso de la obligación de mantenimiento del edificio

implica la obligación de demoler el edificio y la extinción del derecho de uso y disfrute de las viviendas.

En todo caso, la declaración de ruina, la orden de desalojo y la demolición de un edificio no deben utilizarse impropiaamente como una técnica de gestión urbanística que permita facilitar la labor del promotor urbanístico y menos para cercenar derechos de los ocupantes legales que pueden ver por esta vía como desaparece su vivienda, se extingue su derecho a realojo y deben tratar de acceder a una nueva vivienda con sus exiguos medios.

Otra de las exigencias que plantean los ciudadanos es que **la vivienda resulte accesible**, es decir, que no existan barreras arquitectónicas insalvables desde el exterior del inmueble. En este apartado debemos hacer mención a los problemas que tienen algunas personas para poder instalar ascensores en edificios preexistentes.

Los problemas que nos exponen los ciudadanos son de diversa índole. Por un lado plantean las dificultades que implica el acuerdo de los propietarios del inmueble para aprobar una instalación de ascensor que permita el acceso a todas las viviendas y que no implique una minoración de las condiciones de seguridad del edificio.

Por otro lado, la solución para la eliminación de esa barrera no siempre resulta posible dentro del propio edificio o dentro de la parcela privada de la comunidad. En estos casos es necesario adosarlo sobre la fachada y ocupar parte de suelo de uso público.

El problema urbanístico que plantea esta medida viene de la necesidad de ponderar el interés público en la correcta ordenación de las parcelas urbanas y el interés social de permitir la accesibilidad en el edificio. Las administraciones deben valorar cuando es posible permitir la ocupación de espacios que estrechan las zonas de uso público y que alteran tanto la configuración de los edificios como su estética.

Esa utilidad pública e interés social posibilita la desafección del espacio público necesario para la instalación del ascensor y su transmisión a las comunidades de propietarios colindantes. Ello no obsta para mantener que el interés público no es extensible para casos en los que es posible la instalación del ascensor dentro de la parcela privada. Tampoco en soluciones edificatorias que excedan de la eliminación de barreras y vayan dirigidos a obtener un beneficio patrimonial con el incremento de la edificabilidad del edificio o con la mejora o ampliación de la distribución de los espacios interiores.

Algunos ayuntamientos como Getxo, Bilbao o Irun han regulado por ordenanza los requisitos para la instalación de ascensores en edificios existentes partiendo de la necesidad de justificar la imposibilidad de resolver dentro del propio edificio o de la parcela privada. En cambio otros municipios, como es el caso del Ayuntamiento de Barakaldo, han optado por dar una respuesta caso por caso a las propuestas de ocupación realizadas por los vecinos. La ausencia de unos criterios objetivos plasmados en una disposición general ha supuesto, como hemos señalado en anteriores ocasiones, motivo de queja ante esta institución. Por su parte, la LSU introduce la posibilidad de expropiar elementos privativos del inmueble para favorecer la instalación del ascensor dentro de la parcela privada. Sin perjuicio de la obligación de

solucionar la accesibilidad dentro de la propia parcela, esta opción del legislador, que ha sido incluida en las ordenanzas de algunos ayuntamientos, puede plantear problemas al intervenir en una cuestión de alcance privado que altera las reglas para la toma de decisiones conforme a la Ley 49/1960, de 21 de julio, de propiedad horizontal. No hay que perder la perspectiva de que las licencias urbanísticas son de carácter neutro para las cuestiones civiles y se conceden sin perjuicio de terceros.

Desde la institución del Ararteko consideramos de interés regular con carácter general las condiciones de instalación de ascensores en edificios existentes para garantizar la accesibilidad universal de las personas –ajena a la obligación de justificar la condición de persona con discapacidad de los residentes-. Esa necesaria adecuación deriva del deber de conservación y rehabilitación de los inmuebles –artículo 199 de la LSU– que incluye la posibilidad de dictar ordenes de ejecución que garanticen el cumplimiento de la normativa de accesibilidad dentro de la propiedad privada. En aquellas casos en los que de manera objetiva la comunidad justifique la inviabilidad de esa opción, por ejemplo por afectar a las condiciones de habitabilidad o de seguridad del edificio, el ayuntamiento podrá disponer la posibilidad de ceder temporalmente el uso privativo del espacio público en aquellas zonas en las que la tipología edificatoria y las normas de accesibilidad viaria lo permitan.

El contenido del derecho a una vivienda comprende tanto a la edificación como al **medio urbano adecuado** en el que se encuentra. Ese entorno debe disponer de unos estándares medio ambientales de calidad que, entre otras variables ambientales, debe tener en cuenta el uso residencial que pretende la ordenación urbana. Para ello la administración competente debe evaluar convenientemente el impacto ambiental de esa decisión en esa fase de planeamiento. El instrumento para realizar ese control es la evaluación ambiental que incluye la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente, para los planes urbanísticos.

Dentro de este informe incluimos una recomendación general planteando la necesaria evaluación ambiental de todos los planes urbanísticos de ordenación pormenorizada que tengan efectos significativos en el medio ambiente, como son los planes parciales dentro del suelo urbanizable y los planes especiales para el desarrollo de suelo urbano.

- Derecho a acceder a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos

Uno de las vertientes de este derecho es la necesidad de garantizar una accesibilidad universal a los equipamientos colectivos y las dotaciones públicas mediante la eliminación de las barreras arquitectónicas. Dentro de este concepto de equipamiento o dotación encontramos a aquellas infraestructuras necesarias para servir y prestar a la ciudadanía los distintos servicios públicos (urbanísticos, transportes, educativos, sociales, culturales, etc.).

La mejora en esta materia es evidente en nuestros pueblos y ciudades y deriva de la aplicación de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad y su desarrollo normativo.

En el presente ejercicio, ante la demanda formulada por las distintas asociaciones de personas con discapacidad de nuestra Comunidad Autónoma, hemos acordado dirigirnos a los ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes para poder realizar el correspondiente diagnóstico sobre el grado de cumplimiento de la normativa de accesibilidad en los espacios públicos, edificios, transportes y sistemas de información y comunicación.

Por su parte las quejas recibidas que hacen referencia al ejercicio de este derecho tratan de remover los impedimentos que dificultan a las personas en general, y al colectivo de personas con discapacidad en particular, el acceso al entorno urbano y a los distintos espacios e inmuebles donde se prestan los correspondientes servicios públicos. Así se han planteado los problemas para acceder a equipamientos deportivos –piscinas, campo deportivo-, sanitarios –ambulatorio médico– o a aparcamientos de vehículos.

Uno de los problemas asociado al acceso de las personas a los espacios públicos, derivado de la puesta en marcha de planes de promoción de la accesibilidad, es la exclusiva opción de instalar escaleras mecánicas en las obras municipales aprobadas para eliminar o salvar los obstáculos urbanos, frente a otras opciones posibles como la de colocar ascensores adaptados. Las rampas y escaleras mecánicas no resuelven el problema de accesibilidad de todas las personas (mayores, personas con niños, personas con discapacidad física) quienes, en principio, no podrían hacer uso de dichas instalaciones.

En el caso de los espacios urbanos, este Ararteko considera necesario insistir en la necesidad de que las administraciones públicas implicadas realicen el esfuerzo requerido e impulsen las medidas que resulten precisas para garantizar la accesibilidad de los entornos urbanos de nuestros municipios a todas las personas. Esta institución estima que para dar cumplimiento a las previsiones recogidas en la normativa, en el caso que nos ocupa, se debe dar prioridad a la instalación de ascensores adaptados sobre la solución de las rampas o escaleras mecánicas o tapices rodantes. Por ese motivo muchos municipios han solucionado los problemas de comunicación entre las distintas zonas de la localidad instalando ascensores o plataformas de elevación, lo que sí posibilita con su uso la accesibilidad de todas las personas.

Así hemos tramitado un expediente de queja con los ayuntamientos de Andoain y Hondarribia por la instalación de escaleras mecánicas para salvar desniveles dentro del entramado urbano. En esos casos hemos trasladado a las administraciones competentes la posibilidad de instalar los dos elementos en los entornos urbanos cuestionados. En el supuesto de que no estuviera prevista la instalación del ascensor resultaría necesario justificar la imposibilidad por las características orográficas la zona.

- Derecho a acceder a la información sobre la ordenación urbanística y sobre el régimen y las condiciones urbanísticas aplicables

Una de las cuestiones en la que inciden las quejas de los particulares y de las asociaciones son las dificultades que, en ocasiones, padecen para el acceso a la información y a la documentación sobre los instrumentos de ordenación urbanística en tramitación que tienen en algunos ayuntamientos.

En las materias relativas al suelo y al urbanismo este derecho a la información y al acceso a los expedientes está directamente relacionado con la acción pública que recoge el ordenamiento jurídico y permite actuar a cualquier ciudadano o asociación sin necesidad de acreditar interés directo para asegurar el cumplimiento de la legalidad urbanística.

Para garantizar el derecho a la información urbanística se articulan dos mecanismos: el examen material y directo del planeamiento municipal u otros expedientes urbanísticos y la información directa por escrito. Asimismo, este derecho a la información lleva aparejado el de poder obtener copia de la documentación que configuran los planes propiamente dichos, así como el resto de la documentación incorporada a los correspondientes expedientes urbanísticos.

La LSU incorpora el principio de participación e información que conlleva –artículos 8 y 9– que todas las personas tienen derecho a comparecer como interesadas sin acreditar legitimación especial y tienen derecho a acceder y obtener copia de la documentación que obre en los archivos. Por su parte el TRRLS consagra como un derecho de la ciudadanía, desvinculado del derecho de propiedad del suelo, el de acceso a la información y a la obtención de copia de los actos administrativos adoptados. Asimismo hay que señalar el carácter especial que concede la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre derechos de información, de participación y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LDIPAJ), a determinadas asociaciones para el ejercicio del acceso a la información dirigida a garantizar la participación pública en los planes de ordenación urbanística.

El ejercicio de este derecho de acceso a la información urbanística es una de las cuestiones planteadas en la [Resolución de 2 de diciembre de 2008](#)⁴¹. En esa resolución entre otras cuestiones recordábamos al Ayuntamiento de Bakio que el derecho de acceso a la información urbanística y a obtener copia de los documentos que forman parte de los expedientes urbanísticos sólo puede limitarse en los casos tasados por la legislación mediante la correspondiente resolución motivada. Asimismo las administraciones públicas deben garantizar el derecho a comparecer como interesado sin necesidad de acreditar un interés especial en los procedimientos urbanísticos.

En el mismo sentido mencionamos la [Resolución de 28 de marzo de 2008](#)⁴² en la que analizamos el derecho de acceso a un expediente de reparcelación y a obtener copia del mismo con relación al derecho a la propiedad intelectual del equipo técnico contratado para su elaboración. En esa resolución hacíamos un análisis de las limitaciones legales que prevé la normativa de propiedad intelectual que preserva el derecho del autor a su obra y que puede limitar, e incluso impedir, el derecho a obtener copia de la documentación que forma parte de la propiedad intelectual.

⁴¹ Resolución del Ararteko, de 2 de diciembre de 2008, dirigida al Ayuntamiento de Bakio, por la que se concluye su actuación sobre la modificación de las Normas Subsidiarias de planeamiento de Bakio.

⁴² Resolución del Ararteko, de 28 de marzo de 2008, dirigida al Ayuntamiento de Ortuella, por la que se concluye su actuación sobre la falta de respuesta motivada a las peticiones de acceso a los expedientes urbanísticos.

La legislación que regula los derechos de autor no permite hacer una interpretación que impida –siempre y en todo caso– limitar el derecho a la información y a obtener una copia con base en los derechos de autor del proyecto, en aquellos proyectos urbanísticos, que aun siendo tramitados a iniciativa particular, han sido aprobados como disposiciones reglamentarias o incluso como acuerdos administrativos en el caso de las licencias urbanísticas. Las limitaciones que conllevan la legislación de propiedad intelectual permitirían limitar el acceso en aquellos supuestos en los que la administración considerase que el objetivo del reclamante no fueran cuestiones de índole urbanística y existieran de forma manifiesta otras motivaciones de divulgación sin la autorización del autor.

Con el objetivo de conjugar ambos derechos, las administraciones locales pueden establecer que el solicitante se comprometa a hacer una utilización adecuada de la información y documentación obtenida a los efectos propios de la defensa de la legalidad urbanística y respetando los derechos que al autor correspondan.

- Derecho a participar efectivamente en los procedimientos de ordenación y ejecución urbanísticas

El derecho a participar de forma efectiva en los procedimientos urbanísticos es, junto con el derecho a la información, una de las quejas más recurrentes que recibe la institución por parte de colectivos de ciudadanos que mantienen su oposición a determinadas propuestas de ordenación y usos del suelo.

La participación real y efectiva implica la facultad reconocida a la ciudadanía de disponer información sobre la propuesta, la opción de presentar observaciones, sugerencias u otras propuestas antes de ser tomada la decisión y que, en todo caso, esas aportaciones sean debidamente valoradas por el órgano administrativo competente, órgano en definitiva que tiene la potestad de tomar la decisión. La LDIPAJ introduce la posibilidad de que determinado público interesado o asociaciones, cuyos fines coinciden con la protección del medio ambiente o con el ámbito objeto de discusión, dispongan de una relación directa con las administraciones para poder participar de manera efectiva con antelación suficiente, artículo 16.2 LDIPAJ.

Las administraciones deben promover programas de participación ciudadana específicos, como los previstos en el artículo 108 de la LSU, así sesiones abiertas al pública para exponer las decisiones propuestas por la administración y sus posibles alternativas, material divulgativo sobre los instrumentos urbanísticos en tramitación y sobre las aportaciones realizadas por la ciudadanía o incluso, en casos de graves controversias, la posibilidad de establecer cauces de participación activa para el conjunto de la población. En estos programas y en las actividades a desarrollar las administraciones deben dar un cauce de participación preferente a las personas o asociaciones cuyo interés sea la protección del medio ambiente y el desarrollo urbano sostenible. Un instrumento valido para conseguir las aportaciones ciudadanas en el proceso de toma de decisiones urbanísticas son los

Consejos Asesores de Planeamiento Municipal que se ha constituido en muchos ayuntamientos de nuestra Comunidad.

Con relación a este apartado podemos reseñar que una parte importante de las quejas que recibimos tienen que ver con colectivos que discrepan del modelo de desarrollo urbano que la administración municipal propone en la ordenación urbanística para un municipio y expresan su oposición a la metodología que se emplea en la tramitación de este tipo de instrumentos de planeamiento por no propiciar un contraste efectivo de pareceres sobre las propuestas del plan para un futuro próximo.

Así mencionamos la anteriormente citada Resolución de 2 de diciembre de 2008, dirigida al Ayuntamiento de Bakio, donde hacíamos referencia a esta cuestión y al papel principal de estas asociaciones en los procesos de participación a disponer de información y a ser valorada sus propuestas de modelo de desarrollo.

También este año hemos finalizado la actuación iniciada en el año 2006 relativa a una asociación que planteó una queja por la tramitación de la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Labastida y la previsión de emplazamiento de un campo de golf. Básicamente, la Asociación planteaba la falta de participación efectiva y real de los ciudadanos en general y de su asociación, en particular, en el procedimiento de tramitación del documento urbanístico, además de considerar que la respuesta a las alegaciones presentadas en cada fase de tramitación no estaba suficientemente motivada, al no valorar la alternativa cero o el no plan. Una vez recabada la correspondiente información y valoración, el Ararteko dictó la [Resolución de 25 de abril de 2008](#)⁴³. Indicábamos en nuestra recomendación, entre otras cuestiones, que en la previsible existencia de un nuevo trámite de información pública, el Ayuntamiento tenía la oportunidad de dar una respuesta razonada a las cuestiones que planteaba la asociación reclamante, posibilitando de esta forma una participación ciudadana más efectiva y real. Con respecto al cumplimiento de esta resolución, el alcalde nos indicó su voluntad de dar cumplimiento a la resolución de referencia y proponer la aceptación de la recomendación, dentro del trámite de incorporar en el Plan General de Ordenación Urbana de Labastida, las determinaciones que se deducían del informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco. A la vista de esta comunicación, entendíamos que a pesar del tiempo transcurrido desde la resolución y la voluntad manifestada por la Alcaldía del Ayuntamiento de Labastida, la cuestión no había sido sometida al Pleno de la Corporación, órgano competente en la materia, para su toma en consideración, por lo que debíamos considerar la recomendación como no aceptada, sin perjuicio de que con posterioridad y para el futuro hagamos constar, en su caso, el acuerdo pertinente.

⁴³ Resolución del Ararteko, de 25 de abril de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Labastida que posibilite la participación efectiva del público interesado en la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).

- Derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística y medio ambiental

En este apartado destacamos una de las cuestiones que más reclamaciones suscita en el área de urbanismo y, en concreto en la disciplina urbanística, como es el ejercicio de la acción pública de las personas para demandar la aplicación de la legalidad urbanística.

Las quejas hacen referencia a la falta de intervención de las administraciones ante las denuncias formuladas o al retraso en el ejercicio de las potestades públicas.

Las administraciones municipales tienen la competencia para intervenir en el control de las actividades y los actos regulados por la ordenación urbanística a través de la inspección urbanística y mediante las licencias urbanísticas.

Ya hemos señalado en anteriores informes que el ejercicio de las potestades de disciplina urbanística son de carácter irrenunciable para las autoridades y funcionarios, según establece la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. La obligación de tramitar las denuncias presentadas en esta materia, tomando las medidas oportunas para recuperar la legalidad urbanística, es una cuestión que debe siempre situarse al margen de las habituales controversias que suelen existir entre denunciante y denunciado, controversias que deben residir en el entorno privado de los particulares.

Dentro de las resoluciones dictadas por el Ararteko ante la falta de respuesta a denuncias presentadas por obras sin licencia urbanística está la [Resolución de 23 de abril de 2008](#)⁴⁴, en la que le solicitamos al Ayuntamiento de Zaratamo que iniciase un expediente de disciplina urbanística respecto a una obras de urbanización y edificación realizadas sin las correspondientes autorizaciones urbanísticas. Esta recomendación fue atendida y el ayuntamiento procedió a suspender las obras que se estaban realizando.

En ese sentido, también nos dirigimos al Ayuntamiento de Tolosa ante la queja por la falta de respuesta a varias peticiones formuladas para exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística. En este caso, el reclamante hacía mención a la ejecución de una resolución municipal por la que se ordenaba a un propietario realizar unas obras para restituir la legalidad urbanística. El ayuntamiento consideraba que no se daban las circunstancias para intervenir debido al transcurso del tiempo desde la ejecución de las obras. El Ararteko dictó la [Resolución de 23 de junio de 2008](#)⁴⁵ por la que se recomendaba al Ayuntamiento que diera una respuesta fundada a los escritos presentados por el reclamante para continuar con la tramitación del expediente de disciplina, y tomase las medidas pertinentes para garantizar

⁴⁴ Resolución del Ararteko, de 23 de abril de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Zaratamo que inicie un expediente de disciplina urbanística respecto a unas obras de urbanización y edificación realizadas sin las correspondientes autorizaciones urbanísticas.

⁴⁵ Resolución del Ararteko, de 23 de junio de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Tolosa que continúe con la tramitación de un expediente de disciplina urbanística.

la legalidad urbanística, conforme establece el título VI de la LSU. También destacábamos que los actos administrativos que implican una orden de actuación no prescriben en los términos que recoge la legislación del suelo para las infracciones urbanísticas o las operaciones de restauración de la legalidad urbanística. La resolución administrativa dictada era un acto ejecutivo en los términos que prevé el artículo 94 de la LRJAP-PAC cuyo plazo de prescripción es de quince años. En respuesta a nuestra resolución el ayuntamiento nos informó que, siguiendo la recomendación citada, se iba a proceder a dar respuesta fundada al reclamante.

Por otra parte, en esta materia también hemos dictado la [Resolución de 21 de noviembre de 2008](#)⁴⁶ relativa a la queja formulada por un grupo de vecinos por un vertido de aguas residuales al cauce de un arroyo procedente de la actividad de un edificio de titularidad pública en el entorno del embalse del sistema del Zadorra. A la vista de la documentación e información recabada de todas las Administraciones afectadas, realizamos nuestra valoración y concluimos que el vertido inadecuado que se produjo en el arroyo se debió a un fallo en el sistema de depuración del centro. Así, la afección de este vertido al mencionado arroyo fue de escasa entidad e inmediatamente se llevaron a cabo las actuaciones pertinentes para restablecer las condiciones adecuadas. Tampoco se ha apreciado afección al embalse de Ullibarri Gamboa, por lo que no ha habido ningún riesgo para la población que de aquel se abastece.

Este año hemos concluido la actuación planteada por una asociación en la que cuestionaba la instalación de una antena de telecomunicaciones en una colina en el entorno de una estación megalítica en el municipio de Donostia- San Sebastián ([Resolución de 28 de marzo de 2008](#)⁴⁷).

- Derechos derivados de la propiedad

Tanto la Constitución Española –en su artículo 33– como el TRLS consolidan un sistema urbanístico que parte del hecho de que el derecho de propiedad del suelo se regula y limita de acuerdo con su función social. El derecho de propiedad comprende las facultades de uso, disfrute y explotación conforme a la legislación de suelo y ordenación urbanística. La facultad de transformar el suelo en urbano y edificarlo es una potestad de los poderes públicos a través del planeamiento urbanístico y no una facultad inherente al derecho de propiedad. Los derechos y deberes de los propietarios de suelo se ejercen de acuerdo con

⁴⁶ Resolución del Ararteko, de 21 de noviembre de 2008, sobre vertido de aguas residuales al cauce de un arroyo procedente de la actividad del Centro de (...) de Santigolarra, ubicado en la localidad de Ullibarri-Gamboa, en el término municipal de Arrazua-Ubarrundia.

⁴⁷ Resolución del Ararteko, de 28 de marzo de 2008, dirigida al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, por la que se concluye su actuación sobre la necesidad de la evaluación de impacto ambiental de una antena para telecomunicaciones, ubicada dentro del área de una estación megalítica en Zubieta.

la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso.

Esas limitaciones del derecho son, en ocasiones, motivo de queja por parte de personas que cuestionan que el ayuntamiento les deniega una licencia para realizar obras o cambios de uso aun cuando éstas resultan contrarias al planeamiento municipal. Tales cuestiones no resultan actuaciones irregulares sino precisamente el ejercicio de las competencias de control de la disciplina urbanística.

Así, hemos recibido reclamaciones como la de una propietaria de un terreno que nos plantea su desacuerdo con la propuesta de un ayuntamiento para la construcción de una urbanización en unos terrenos rurales de su propiedad. Por ese motivo acude a esta institución para solicitar información sobre la adecuación a la legislación de esta actuación. En relación con esta cuestión le indicamos que mediante el planeamiento urbanístico los ayuntamientos vienen obligados a establecer una ordenación de todo el territorio de su municipio y a clasificar el suelo en las tres categorías legalmente previstas: urbano, urbanizable y no urbanizable. Para ello, el Ayuntamiento está obligado a documentar la información urbanística y estudios que justifiquen la ordenación propuesta, aunque tiene discrecionalidad para, entre diferentes opciones, elegir la que considere más oportuna. En este punto, las administraciones públicas son competentes para establecer nuevos desarrollos de suelo residencial en terrenos que antes eran rurales.

También son habituales las reclamaciones como la presentada por un propietario en relación con la denegación de una licencia para la instalación de una vivienda prefabricada en un terreno de su propiedad en suelo no urbanizable. El ayuntamiento cuestiona la instalación de la vivienda puesto que las obras y usos realizados en la parcela de su propiedad resultan contrarios a lo previsto en las Normas Subsidiarias. En concreto, la edificación instalada no estaría permitida en suelo no urbanizable de carácter general al no cumplir con la exigencia de parcela mínima y con la necesaria vinculación de la vivienda con una explotación agropecuaria. Hay que mencionar que el uso residencial en el suelo no urbanizable está restringido en el artículo 28 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, que prohíbe la construcción de nuevas viviendas en esta clase de suelo, salvo las viviendas vinculadas a explotaciones hortícola-ganaderas. Respecto a esta cuestión, conviene aclarar que cualquier edificación que pretenda instalarse en los terrenos de su propiedad debe disponer, al menos, de la correspondiente autorización municipal urbanística. Las licencias municipales para desarrollar cualquier uso u obra de edificación están sometidas a las normas urbanísticas que cada municipio promulga y, en su caso, a la legislación sobre el suelo existente. En ese sentido, procedimos a comunicarle al reclamante que no podíamos considerar que la actuación del ayuntamiento resultase contraria al ordenamiento jurídico.

Las discrepancias en torno a la adecuación de las normas urbanísticas deben partir del amplio margen de discrecionalidad que disponen las administraciones a la hora de su regulación. En alguna ocasión hemos analizado la justificación de las restricciones previstas en el planeamiento como las restricciones en las plantas bajas de los edificios para ciertos usos. Al hilo de este planteamiento en la memoria del año pasado hacíamos referencia

a la [Resolución de 1 de febrero de 2007](#)⁴⁸ relativa a la prohibición de establecimiento de locutorios telefónicos en el Casco Viejo y Bilbao la Vieja, resolución que no fue aceptada por el Ayuntamiento de Bilbao. Este año, sin embargo, hemos tenido conocimiento que el Ayuntamiento de Bilbao ha aprobado, por acuerdo plenario de 30 de octubre de 2008 (BOB nº 222 de 18 de noviembre), una ordenanza local sobre establecimientos destinados a servicios de telecomunicaciones (locutorios) que levanta la prohibición establecida para este tipo de locales en las zonas citadas. La ordenanza en cuestión motiva la necesidad de regular la implantación de este tipo de establecimientos, tanto para evitar las molestias que pueden generar estos locales a través de determinar unas distancias mínimas de separación, como para garantizar la calidad del servicio a los usuarios.

⁴⁸ Resolución del Ararteko, de 1 de febrero de 2007, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que deje sin efecto la prohibición de establecimiento de locutorios telefónicos prevista en el Plan especial de rehabilitación y reforma interior del área de Bilbao la Vieja y el Plan especial de rehabilitación del Casco Viejo.

I.15

VIVIENDA

ararteko

15. VIVIENDA

Introducción

En el año 2008 se han recibido un total de 97 quejas en el área de Vivienda, lo que supone un 7,65% del total de quejas tramitadas en la institución del Ararteko. El desglose de las quejas, atendiendo a las administraciones concernidas, ha sido el siguiente:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	74
- Administración local	20
- Administración foral	3

Por otro lado, las quejas se han distribuido del siguiente modo, en atención a las materias sobre las que han versado:

- Procedimiento de adjudicación de vivienda	24
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	19
- Alquiler de vivienda protegida	17
- Acreditación de necesidad de vivienda	14
- Desperfectos en viviendas protegidas por defectos de construcción	14
- Otros aspectos	4
- Accesibilidad	2
- Ayudas a compras y rehabilitación de vivienda	2
- Derechos y libertades	1

Antes de abordar lo que han sido las actuaciones de mayor relevancia en el área de vivienda conviene hacer una breve referencia a las **novedades normativas más significativas** producidas a lo largo de este año 2008.

En primer lugar debemos señalar la aprobación por el Parlamento Vasco de la Ley 11/2008, de 28 de noviembre, "por la que se modifica la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística", que va a permitir un incremento de los terrenos integrantes de los patrimonios municipales de suelo, cuyo destino preferente es la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y el costeamiento de obras de urbanización en áreas residenciales donde se ubiquen dichas viviendas. Es de esperar que esta medida, junto con otras de fomento vigentes, dé como resultado una mayor intervención de los ayuntamientos de la CAPV en la promoción de viviendas de protección pública.

Respecto a la esperada ley vasca de vivienda, tenemos que lamentar que finalmente no haya sido objeto de debate y aprobación en el Parlamento Vasco el proyecto de Ley de "garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna" aprobado por el Consejo de Gobierno Vasco el 16 de diciembre de 2008, ya que se observa la perentoriedad de que la

comunidad autónoma vasca se dote de un instrumento legal apropiado para hacer efectivo el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y que establezca un marco jurídico común regulador de las competencias que en materia de vivienda tienen las diferentes administraciones públicas vascas.

Sí se ha producido durante este año una revisión de la normativa reglamentaria sobre régimen de viviendas de protección oficial que ha estado vigente durante los últimos años, cuya norma principal la constituye el Decreto 39/2008, de 4 de marzo, de “régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo”.

Este Decreto 39/2008 nace con dos propósitos fundamentales, la adecuación del régimen de vivienda protegida a las nuevas categorías de viviendas y residencias protegidas o alojamientos dotacionales establecidos en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de “Suelo y Urbanismo” y la renovación normativa que permita la realización efectiva de los objetivos establecidos en el vigente Plan Director de Vivienda 2006-2009.

En desarrollo de las previsiones establecidas en el Decreto 39/2008, se han publicado un conjunto de órdenes departamentales que regulan aspectos importantes del régimen de adjudicación de viviendas de protección oficial. Se trata de tres órdenes de 16 de abril de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, que sistematizan, respectivamente, el procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial, el Registro de Solicitantes de Vivienda y las situaciones excepcionales para el acceso a viviendas de protección oficial; todas ellas, por tanto, de gran trascendencia para los ciudadanos y ciudadanas necesitadas de una vivienda protegida.

Igualmente este año se han modificado las cantidades relativas a los precios máximos para la transmisión y arrendamiento de viviendas de protección oficial (Orden de 15 de mayo de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre “determinación de precios máximos de viviendas de protección oficial”) y las de los ingresos económicos exigibles para el acceso a viviendas de protección oficial (Orden de 8 de setiembre de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, de “actualización de ingresos anuales ponderados exigibles para acceso a vivienda de protección oficial”).

Finalmente, debemos anotar la aprobación y entrada en vigor de la Orden de 7 de noviembre de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre “ayudas a la promoción de vivienda de protección pública y medidas de fomento al alquiler”, la cual contempla una serie de medidas financieras destinadas principalmente a la promoción del alquiler protegido e incorpora, entre las actuaciones objeto de fomento, dos nuevas figuras, la promoción de alojamientos dotacionales y la rehabilitación y puesta en arrendamiento de viviendas de titularidad pública en medios rurales.

En relación con las **intervenciones más relevantes** realizadas en este ejercicio vamos a hacer referencia, en primer lugar, a las recomendaciones que durante el año 2008 hemos dirigido a las administraciones sometidas a nuestro control, y seguidamente, analizaremos, de forma sucinta, las principales problemáticas suscitadas en distintas subáreas que integran el área de vivienda.

Recomendaciones

Las tres recomendaciones formuladas en el área de vivienda se han dirigido al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. En la primera de ellas, la [Resolución de 1 de julio de 2008](#)⁴⁹, estudiamos las condiciones en las que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales proporciona el **acceso a una vivienda protegida adaptada a personas propietarias de una vivienda libre que no reúne condiciones de accesibilidad**. Los reclamantes, uno de los cuales se trataba de una persona con discapacidad, con movilidad reducida, solicitaron nuestra intervención al considerar que de la actuación de permuta (vivienda protegida adaptada y vivienda libre de su propiedad) se derivaba para ellos un grave perjuicio, porque la vivienda que recibían a cambio de la suya no se les adjudicaba en régimen de propiedad, sino en derecho de superficie (por un período de tiempo limitado de 75 años).

Después de realizar los oportunos trámites de investigación, y tras analizar las circunstancias específicas⁵⁰ que confluyen en estos supuestos excepcionales de adjudicación de viviendas de protección oficial, recomendamos al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales que, por un lado, adoptara las medidas necesarias para que, en estos supuestos, las personas necesitadas de vivienda puedan acceder a la vivienda de protección oficial en régimen de propiedad, y que por otro, otorgara la calificación de viviendas de protección oficial a todas aquellas viviendas obtenidas en estas excepcionales operaciones de permuta.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, ha respondido negativamente a la primera parte de nuestra recomendación, no obstante, se ha comprometido a calificar como viviendas protegidas el máximo número posible de viviendas puestas a su disposición por personas propietarias necesitadas de una vivienda adecuada.

⁴⁹ Resolución del Ararteko, de 1 de julio de 2008, por la que se recomienda al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco que adopte las medidas necesarias para que las personas propietarias, que entregan su vivienda a la Administración de la CAPV, puedan acceder a la vivienda de protección oficial adjudicada en régimen de plena propiedad.

⁵⁰ "Estamos ante determinados casos singulares en los que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ha considerado que personas que son propietarias de vivienda y que, por tanto, no acreditan el requisito de carencia de la misma, tienen derecho al acceso a una vivienda protegida; ya que en dichos casos concurren otros intereses dignos de ser protegidos por los poderes públicos, como, en el supuesto que analizamos, el de garantizar a personas con discapacidad el disfrute de una vivienda digna y adecuada en condiciones de igualdad al resto de la ciudadanía.

En definitiva, el principio de igualdad efectiva de derechos y el respeto a la diversidad humana justifican que se adopten medidas específicas dirigidas a solucionar los problemas de accesibilidad de las personas con discapacidad en materia de vivienda protegida.

Este hecho, junto con la particularidad de que, a diferencia del resto de las personas adjudicatarias de viviendas de protección oficial, las que acceden por esta vía excepcional a una vivienda protegida ponen a disposición del departamento una vivienda para su incorporación al parque de vivienda protegida, nos inclina a proponer una solución específica también en relación con el régimen de tenencia de la vivienda protegida a la que acceden, y que consistiría en garantizarles el acceso a la vivienda de protección oficial en régimen de plena propiedad".

Continuando en el orden cronológico de emisión de las recomendaciones corresponde mencionar la [Resolución de 18 de septiembre de 2008](#)⁵¹, en la que hemos analizado la adecuación a derecho de una **sanción impuesta a una persona propietaria de una vivienda de protección oficial** por la supuesta comisión de una infracción al régimen legal de viviendas de protección oficial. En este supuesto consideramos que había quedado acreditada la existencia de causas laborales excepcionales que justificaban la desocupación de la vivienda protegida por un período transitorio, y que, dichas causas, debían haber sido convenientemente acogidas por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. En base a estas consideraciones, mediante la referida recomendación solicitamos al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales “que dejara sin efecto la sanción impuesta en materia de vivienda y devolviera las cantidades recaudadas en concepto de multa”. Esta resolución no ha sido aceptada y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales mantiene que el derecho a desarrollar una carrera profesional no puede servir para obviar las obligaciones administrativas derivadas de la condición de persona adjudicataria de una vivienda protegida. En este sentido, afirma lo siguiente:

“El acceso a un puesto de trabajo determinado, para cuya toma de posesión se requiere un cambio de residencia prolongado en el tiempo, no puede servir como excepción al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la adjudicación de una vivienda de protección pública, siendo la principal el destino de la misma a residencia habitual por parte de la persona adjudicataria.”

Aunque, finalmente, no se ha dejado sin efecto la sanción impuesta a la persona promotora de la queja, nos parece importante poner de manifiesto que, si bien el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de vivienda protegida es un mecanismo ineludible y de eficacia demostrada para el control del fraude en el uso y transmisión de las viviendas de protección oficial, igualmente estimamos que dicha potestad, por el efecto gravoso que produce en los ciudadanos, debe ser ejercida con las máximas garantías y rigor jurídicos, eludiendo la producción de actos y resoluciones automáticas y valorando adecuadamente cada supuesto concreto a la luz de la vigente doctrina jurisprudencial.

En tercer lugar, debemos citar la [Resolución de 27 de octubre de 2008](#)⁵², emitida con motivo de diferentes quejas recibidas sobre el **funcionamiento del Registro de Solicitantes de Vivienda**, en las que las personas reclamantes han denunciado la falta de garantías procedimentales con las que se han tramitado sus expedientes de baja en dicho registro, con omisión del trámite de audiencia y mediante la práctica de notificaciones en el Tablón

⁵¹ Resolución del Ararteko, de 18 de setiembre de 2008, por la que se recomienda al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco que deje sin efecto la sanción impuesta en materia de vivienda y devuelva las cantidades recaudadas en concepto de multa.

⁵² Resolución del Ararteko, de 27 de octubre de 2008, por la que se recomienda al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco que adecue la tramitación y notificación de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

de Anuncios de las Delegaciones Territoriales del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

En esta Resolución de 27 de octubre, como conclusión de nuestro análisis, formulamos al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales la siguiente recomendación:

- Que adecue la tramitación y notificación de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Que revise las resoluciones de baja que han motivado las quejas con número de referencia 407/2005/30, 1221/2005/30, 1319/2005/30, 428/2006/30, 836/2007/34 y 1040/2007/34, y reconozca, en su caso, a las personas reclamantes la antigüedad suprimida en el citado registro."

Finalizado el plazo para que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales nos comunique si nuestra recomendación es acogida favorablemente, y agotado el ejercicio al que se refiere el presente informe ordinario, seguimos sin recibir una respuesta que nos permita conocer si la recomendación va a ser convenientemente atendida.

Por ello, y tomando como base las principales consideraciones incorporadas en la citada Resolución de 27 de octubre, hemos considerado la conveniencia de emitir la recomendación general sobre la "Necesidad de adecuar la tramitación y notificación de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", cuyo texto íntegro se contiene en el capítulo III de este informe.

En esta recomendación general exponemos los principales argumentos que, a nuestro parecer, justifican concluyentemente la necesidad de revisar el procedimiento formal mediante el cual el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales practica las resoluciones de baja o de modificación de cualquier aspecto relativo a las inscripciones del Registro de Solicitantes de Vivienda.

En relación con la habitual sustitución de las notificaciones personales, de las citadas resoluciones registrales, por su publicación en Tablones de Anuncios hemos incidido, entre otros aspectos, en la reiterada doctrina del Tribunal Supremo que destaca el carácter excepcional de este tipo de publicaciones sustitutorias y la vinculación entre el buen funcionamiento administrativo y la práctica de notificaciones personales

Por otro lado, y respecto a la omisión del trámite de audiencia con carácter previo a dictar las correspondientes resoluciones de baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda, hemos sostenido, una vez más, que este trámite esencial del procedimiento de producción de actos administrativos solamente puede ser omitido por las administraciones públicas *"cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado"* (artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas

y del Procedimiento Administrativo Común”) y que, en consecuencia, en el procedimiento regulador del Registro de Solicitantes de Vivienda, únicamente, podrá prescindirse del mismo cuando la resolución de baja o de modificación registral se practique a petición de la persona interesada y/o en consideración única de la documentación y alegaciones por la misma presentadas.

Alquiler de vivienda protegida

En relación con el arrendamiento protegido existe un asunto que ha motivado un buen número de reclamaciones, se trata de las ayudas estatales que, para promover la emancipación de las personas jóvenes, se aprobaron mediante el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se “regula la **renta básica de emancipación de los jóvenes**”. Esta renta básica de emancipación, que entró en vigor el 1 de enero de 2008, consiste en un conjunto de ayudas directas destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda habitual y permanente.

El contenido de las quejas ha sido diverso, las primeras que llegaron fueron presentadas por ciudadanos que reclamaban información sobre las condiciones y requisitos necesarios para acceder a las citadas ayudas y sobre las administraciones ante las cuales debían solicitarlas; las segundas en el tiempo han estado vinculadas a la existencia de retrasos en el pago de las mismas. Nuestra intervención, en algunos casos, se ha limitado a prestar a las personas reclamantes la información y asesoramiento que precisaban y, en otros, a trasladar la queja al Defensor del Pueblo, órgano competente para controlar la labor del Ministerio de Vivienda, al que se le han asignado, entre otras tareas, la relativa al pago de las ayudas para la emancipación de las personas jóvenes.

Al margen de estas cuestiones ligadas a la gestión de estas subvenciones, nos parece también interesante destacar la actuación practicada por la institución del Ararteko con motivo de la queja presentada por una asociación de defensa de los derechos de las personas inmigrantes.

La asociación ciudadana, en su escrito de reclamación, manifiesta que la actual configuración de estas ayudas entra en contradicción con el principio de ciudadanía inclusiva y supone una grave discriminación para determinados grupos de personas, ya que los requisitos cuyo cumplimiento deben acreditar las personas beneficiarias de la ayuda son un obstáculo que impiden el acceso a la misma de una serie de colectivos necesitados. Entre los colectivos excluidos de dicha ayuda citan los siguientes: personas extranjeras que no tienen autorización de residencia permanente, jóvenes de entre 18 y 22 años que, procedentes de un sistema de menores no acompañados, necesitan de una vivienda y jóvenes que trabajan en la economía sumergida o que sufren inestabilidad o inseguridad laboral.

En esta ocasión, también, procedimos a remitir al Defensor del Pueblo la queja de la asociación ciudadana. Además, dado el interés del planteamiento realizado por la asociación

ciudadana, consideramos, asimismo, oportuno dirigirnos a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi para transmitirle la propuesta de la asociación reclamante orientada a establecer, en el ámbito de la comunidad autónoma, mecanismos que contribuyan a la superación de las exclusiones de determinados colectivos necesitados de la ayuda estatal, haciendo uso, para ello, de las competencias que la comunidad autónoma tiene asignadas en materia de vivienda y de prestaciones sociales.

Con esta finalidad dirigimos sendos escritos a los dos departamentos del Gobierno Vasco que, por sus competencias, pensamos podían atender las demandas planteadas por el colectivo asociativo, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.

Analizada la respuesta trasladada por los citados departamentos del Gobierno Vasco, sucintamente, se puede concluir que, por el momento, ninguno de los dos departamentos del Gobierno Vasco, cada uno por muy distintas razones, considera necesario ni oportuno establecer nuevos mecanismos que complementen la renta básica de emancipación estatal para facilitar el acceso a la misma de aquellos colectivos que pudieran estar actualmente excluidos.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, además de observar problemas competenciales, alega como fundamento principal una diferente concepción de la política de vivienda y de la forma en la que los poderes públicos tienen que garantizar a la ciudadanía el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Por otro lado, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social estima que tanto la actual como la futura regulación de las prestaciones económicas –dirigidas a prevenir el riesgo de exclusión social y a contribuir a la inclusión de quienes carezcan de recursos suficientes– pueden dar cobertura a los colectivos excluidos de la ayuda estatal y proporcionar prestaciones económicas para el alquiler de vivienda a cuantas personas resulten excluidas de la renta básica de emancipación.

Esta información ha sido remitida a la asociación de defensa de los derechos de las personas inmigrantes para que la estudien y nos hagan llegar las aportaciones que consideren convenientes.

Desperfectos en viviendas protegidas por defectos de construcción

Una de las problemáticas que año tras año aglutina gran parte de la quejas del área de vivienda es la relativa a las reclamaciones por deficiencias constructivas en viviendas de protección pública. En la mayoría de los casos, las personas que solicitan nuestra intervención lo hacen con el propósito de que desde la institución del Ararteko se obligue a las administraciones públicas a que adopten las medidas legales necesarias para la pronta reparación de los vicios o defectos de construcción aparecidos en sus viviendas.

En este año 2008 se ha producido un incremento de las quejas en las que se demanda el arreglo de **deficiencias constructivas en viviendas reservadas a personas con movilidad reducida de carácter permanente**, y en las que se denuncia que la vivienda adjudicada no cumple con las condiciones mínimas de accesibilidad, lo que trae como consecuencia que la vivienda no pueda ser usada con independencia y de forma normalizada por la persona adjudicataria.

En estos supuestos, la entidad de los defectos constructivos –vinculados a la falta de adaptación de la vivienda a las necesidades de la persona con discapacidad– impide la inmediata ocupación de la vivienda y exige, más que nunca, una respuesta urgente y eficaz de las administraciones públicas promotoras de las viviendas protegidas.

La Ley 20/1997, de 4 de diciembre, sobre “Promoción de la Accesibilidad”; no ofrece dudas a este respecto, y en consonancia con los principios de accesibilidad universal y diseño para todos, establece la obligación, que deben cumplir todos los promotores de vivienda, de adaptar las viviendas reservadas a personas con movilidad reducida a las características de la persona adjudicataria.

En cumplimiento de este mandato legal y de la normativa sobre deficiencias constructivas en viviendas de protección oficial, a lo largo de este año hemos instado, en varias ocasiones, al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales a que exija a las empresas constructoras la ejecución de las obras de reparación necesarias para la adaptación de las viviendas reservadas a personas con movilidad reducida, o en su defecto, a que las realice el propio departamento a costa de las empresas constructoras, para que, en ningún caso, la inactividad administrativa pueda derivar en un obstáculo al ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada de las personas con discapacidad.

Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

En este apartado queremos reseñar una queja presentada por un grupo de vecinos y vecinas del municipio de Berantevilla en Álava, en la que es cuestionada una actuación municipal de promoción de viviendas tasadas en suelo público.

Mediante la reclamación presentada, el grupo de vecinos de Berantevilla, adjudicatarios de las viviendas tasadas municipales, denuncia la existencia de un **supuesto incremento irregular en el precio final de las viviendas tasadas**. Básicamente, sostienen que el aumento del precio de cada una de las viviendas en 10.000€ no está justificado en una modificación del proyecto de ejecución –como aseguran el Ayuntamiento de Berantevilla y la sociedad municipal promotora de las viviendas–, sino que, dicho encarecimiento del precio de las viviendas tasadas obedece a la paralización de las obras de construcción de las viviendas y a la contratación de una nueva empresa constructora que las llevara a término.

En este caso, como en otros similares de los que esta institución ha tenido conocimiento en años precedentes, se evidencia la necesidad de que las administraciones públicas y sus

entes instrumentales actúen siempre con pleno sometimiento a los procedimientos formales que garantizan, además de los derechos ciudadanos, la transparencia y objetividad de las decisiones que adoptan en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas. Lo contrario, produce la lógica desconfianza ciudadana sobre la justicia de aquellas actuaciones administrativas que no van precedidas de las oportunas formalidades legales.

Finalizada la fase de instrucción del expediente, y coincidiendo con el cierre del presente informe, estamos elaborando el escrito de conclusiones en el que estudiamos los hechos denunciados por este grupo de vecinos y formulamos las consideraciones que dichos hechos nos merecen. Por lo tanto, ya será en el próximo año 2009 cuando el referido escrito de conclusiones sea notificado a las personas reclamantes y al Ayuntamiento de Berantevilla, y procedamos a su publicación en el apartado de resoluciones y recomendaciones de nuestra página Web.

Procedimiento de adjudicación de vivienda

En relación con los **procesos de adjudicación de viviendas de protección pública**, este año hemos conocido varias reclamaciones ciudadanas en las que las personas reclamantes mostraban su disconformidad con aspectos concretos de los trámites de adjudicación de las viviendas protegidas. Algunas de estas quejas no han supuesto un pronunciamiento favorable a las pretensiones de los reclamantes, porque, después de un análisis detallado de las cuestiones debatidas, hemos considerado que los aspectos controvertidos eran ajustados a derecho y así se lo hemos hecho saber tanto a las administraciones concernidas como a las personas promotoras de las reclamaciones.

Otras quejas, sin embargo, sí han obtenido nuestro amparo inmediato y han justificado incluso una actuación de carácter urgente, como la que tuvimos ocasión de practicar durante el proceso de adjudicación de una promoción de viviendas de protección oficial impulsada por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, a través de la sociedad municipal Ensanche 21.

En este caso, varios ciudadanos solicitaron nuestra intervención al comprobar que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz había hecho pública una lista de personas admitidas y excluidas al sorteo de 708 viviendas de protección oficial, y que dicha lista estaba siendo considerada como definitiva, sin que se hubiera habilitado un plazo previo de reclamaciones para subsanar posibles errores.

Confirmamos los hechos denunciados por las personas reclamantes, y considerando que las más elementales garantías procedimentales exigen, en todo proceso administrativo de concurrencia, que las personas participantes puedan subsanar la solicitud y documentación requeridas, dirigimos un escrito al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para que adoptara urgentemente las medidas oportunas que permitieran a todas las personas solicitantes de las 708 viviendas de protección oficial subsanar la documentación acreditativa de los requisitos exigidos para ser adjudicatarias de las viviendas protegidas y, en su caso, participar, en el sorteo de las 708 viviendas de protección oficial.

A los pocos días de cursar esta petición de colaboración conocimos que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz había decidido retrasar la fecha de celebración del sorteo de las 708 viviendas de protección oficial, al tiempo que se había habilitado un plazo para la presentación de alegaciones y subsanación de los posibles errores que se hubieran producido en la elaboración de las listas de personas admitidas y excluidas al sorteo. A la vista de lo cual, dimos por acogida convenientemente la petición formulada por la institución del Ararteko en defensa de los derechos de todas aquellas personas que fueron injustamente excluidas del proceso de adjudicación de las viviendas protegidas.

I.16

GESTIONES DIVERSAS

16. GESTIONES DIVERSAS

El objeto de este apartado es incluir algunas actuaciones en las que ha intervenido esta institución que no encuentran un acomodo adecuado sencillo en el resto de áreas materiales en las que se ordena tradicionalmente la labor de esta institución. En ese sentido es un área cuyos contenidos pueden resultar más heterogéneos como los que mencionaremos a continuación.

Una de las cuestiones incluidas en esta área hace referencia al supuesto trato diferente por motivos de edad para recibir compensación por haber sido víctima de la represión durante la dictadura de Franco. Una persona manifiesta su disconformidad con la limitación de edad de 65 años para acceder al régimen de compensación aprobado por el Gobierno Vasco para quienes sufrieron privación de libertad por supuestos objeto de la Ley de Amnistía.

El proceso de reforma democrática tras ese periodo de dictadura incluyó una serie de medidas de “reconciliación nacional”, cuya máxima expresión fue la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977. Sin embargo, a pesar de tal amnistía, hasta la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1990 (Ley 4/1990) no se establecieron indemnizaciones en relación con los periodos de prisión política producidos durante la dictadura. Esta Ley concedió indemnización a todo aquel que acreditase haber sufrido tres o más años de prisión por motivos políticos y tener cumplida la edad de 65 años en 31 de diciembre de 1990.

La exigencia de estos dos requisitos combinados dio lugar a un buen número de quejas, al dejar fuera del cuadro de indemnizaciones a un colectivo numeroso de hombres y mujeres que no pudieron acogerse a las mismas, bien por no haber sufrido –o no haberlo podido acreditar– tres o más años de prisión, bien por no reunir el requisito de edad exigido. Concretamente, la cuestión relativa al límite de edad llegó hasta el Tribunal Constitucional, el cual se pronunció en la Sentencia 361/1993, negando la inconstitucionalidad de la disposición cuestionada, basándose en la idea de que las posibilidades de reintegración a la vida civil y laboral de los afectados no fueron independientes de su edad.

Por su parte Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, ante las numerosas quejas que recibió de personas excluidas por aquella normativa, formuló en 1996 una Recomendación a todas las Comunidades Autónomas, sugiriéndoles el desarrollo de iniciativas legislativas similares a nivel autonómico, que complementaran el régimen de indemnizaciones de la Ley 4/1990. Como consecuencia de esta Recomendación, las diversas comunidades autónomas han adoptado en estos años iniciativas tendentes a regular indemnizaciones más amplias, rebajando tanto el límite de tiempo de estancia en prisión como el referido a la edad del afectado, utilizando para ello fórmulas variadas. Concretamente, en relación con la edad, la mayoría de las comunidades autónomas que han ampliado la cobertura de la normativa estatal han optado por mantener el límite de edad mínimo de 65 años, aunque tomando como referencia la fecha de entrada en vigor de su propia normativa.

Éste ha sido el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde el Decreto 280/2002 exige que el causante del derecho a percibir la compensación en cuestión tenga cumplidos,

o hubiera tenido, a la fecha de publicación del Decreto –29 de noviembre de 2002– como mínimo 65 años. De este modo, el límite referido a la edad del causante se ha rebajado en 12 años respecto de la normativa estatal de 1990, alcanzando el derecho a compensación a quienes en el momento de la publicación de la Ley de Amnistía tuvieran 40 o más años.

Esta institución ha intervenido en anteriores ocasiones ante quejas que plantean éste y otros aspectos del Decreto 280/2002. Concretamente en relación con el límite de edad establecido, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, expresó su postura y sus previsiones en relación con este asunto, apuntando la posibilidad de estudiar en un momento posterior la elaboración de cualquier norma que no contemple limitación por razones de edad, siempre teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias. Así, si bien el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales no se comprometió de manera concreta en relación con este tema, dejó abierta la posibilidad de hacerlo en un futuro.

En todo caso a la vista del criterio del Tribunal Constitucional mencionado relativo a la adecuación del requisito con el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española, consideramos oportuno tras trasladar al reclamante estas cuestiones, concluir nuestra intervención en relación con este asunto.

Incluimos también la reclamación presentada por una asociación de vecinos y vecinas de un barrio bilbaíno en relación con el problema suscitado por causa del comportamiento de una persona que vivía y pernoctaba en sus calles. Según relataban, esta persona, que padecía algún tipo de demencia, agredía verbalmente a los viandantes, habiéndose producido algunos episodios de agresión física que habían creado gran inquietud en el barrio. Se quejaban de que la Policía Municipal no interviniera de forma preventiva para evitar tales situaciones.

Cuando la persona que sufre este tipo de patología no cuenta con un grupo social o familiar de referencia, la solución de los problemas de convivencia que pueden llegar a provocar en su entorno resulta compleja, sin garantía de éxito a largo plazo, y requiere en todo caso ser abordada de manera multidisciplinar. Por ello, nos pusimos en contacto con distintos profesionales, para que su intervención combinara la perspectiva de seguridad ciudadana con la de salud mental y la de bienestar social. La Dirección de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Bilbao nos comunicó que enviaría un nuevo informe al respecto a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, la cual nos indicó que, cuando lo recibiera, y en base a los datos que contuviera, actuaría de cara a instar, si existiera base legal para ello, el internamiento involuntario o la incapacitación de este señor. Se trataba en todo caso de una decisión que había de ser adoptada por un Juez, y que requería del examen de esta persona por un médico forense, para todo lo cual sería necesario, un tiempo durante el que, sin embargo, nos parecía urgente impedir nuevos episodios de enfrentamiento con los vecinos. Tratamos por tanto de que esta persona se diera cuenta de los perjuicios que causaba su comportamiento, así como la necesidad de someterse al tratamiento con el que hacer frente a su enfermedad.

En esta labor fue fundamental el excelente trabajo desarrollado por los educadores de calle de la Asociación Bizitegi, quienes consiguieron que el interesado accediera a ingresar en un centro psiquiátrico. Nos volvimos a poner en contacto con la Fiscal encargada del caso, quien nos aseguró que, en coordinación con los servicios del citado Hospital, iniciaría de inmediato las actuaciones para que lo que había sido un ingreso por propia voluntad pasara a ser una estancia obligatoria, de manera cautelar y a la espera de las decisiones que el Juzgado deba adoptar finalmente, en el sentido antes apuntado. Del seguimiento que hemos podido hacer se desprende que la psiquiatra responsable está satisfecha por el modo en que el paciente respondió al tratamiento, habiendo sido dado de alta y derivado a los servicios de bienestar social para adjudicarle un recurso residencial que contribuya a evitar recaídas.

Se trata, en resumen, de un problema que nos fue planteado en clave de seguridad ciudadana pero que, como tantas veces ocurre, tuvo solución activando los recursos propios de una problemática psicosocial, lo que no hubiera sido posible sin contar con la actitud responsable y constructiva que caracterizó la actuación de la asociación denunciante a lo largo de todo el proceso.



CAPÍTULO II

COLECTIVOS DE ATENCIÓN PREFERENTE



La estructuración de las áreas ha respondido siempre a una división por materias, que era complementada por un tratamiento de las cuestiones que afectan a algunos colectivos especialmente cualificados y que se encuentran dispersos en las áreas en las que tradicionalmente se han venido tratando las actuaciones de la institución del Ararteko.

Estas áreas de atención específica de estos colectivos no sólo han pretendido facilitar la búsqueda de estas cuestiones en el informe anual, sino que nacen con vocación de crear ámbitos de actuaciones específicas dirigidas a atender los problemas y necesidades de estos colectivos.

En este sentido y desde la convicción de que la institución del Ararteko debe garantizar todos los derechos de todas las personas, se ha considerado necesario actuar de manera preferente con algunos colectivos susceptibles de sufrir algún menoscabo en el ejercicio de sus derechos, por encontrarse en una situación potencial de mayor vulnerabilidad.

La entidad que se le quiere dar a estas intervenciones preferentes con estos colectivos justifican que su refleje en el Informe anual tenga su propio capítulo para visualizar tan importante labor de garantía de sus derechos.

En este capítulo se recogen en once apartados las actuaciones llevadas a cabo en relación con los siguientes colectivos de atención preferente:

- Atención específica a la igualdad de mujeres y hombres
- Atención específica a las personas mayores
- Atención específica a los menores
- Atención específica a las personas con discapacidad
- Atención específica a las personas inmigrantes
- Atención específica al pueblo gitano
- Atención específica a las personas en situación de exclusión social o pobreza
- Atención específica a las víctimas del terrorismo y de la violencia de persecución
- Atención específica a personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénericas y transsexuales
- Atención específica a las personas en prisión
- Atención específica a las personas con afección crónica a la salud

Las áreas referidas a la atención a mujeres, mayores, menores, personas con discapacidad e inmigrantes están constituidas desde 1999, por lo que las actividades realizadas en relación con estos colectivos son numerosas y variadas.

Las otras áreas han sido creadas en 2006, lo que justifica que no hayan adquirido la extensión e intensidad de las áreas más veteranas.

II.1

**ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA
IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES**

1. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES

1. Una aproximación al trabajo desarrollado en esta área

En el siglo XXI la legislación sobre la igualdad de géneros ha abandonado su estatus de minoría jurídica para convertirse en un cuerpo normativo sólido y firme en su compromiso por desterrar la desigualdad material por razón de sexo. Las disposiciones legales y reglamentarias existentes en la materia junto con su panoplia instrumental –resoluciones, decretos, planes, programas, etc.– conforman un tejido autónomo que despliega además sus efectos en todos los niveles de acción política. La transversalización de la perspectiva de género como “estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas económicas y sociales” (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas –ECOSOC–), junto con la acción positiva, obligan a los poderes públicos a promover las condiciones y remover los obstáculos para que la igualdad de las mujeres y hombres sea real y efectiva y a fomentarla en todas sus políticas y acciones. Sin embargo, la realidad es tozuda y nos muestra con vehemencia que la enfermedad de la desigualdad todavía está presente de forma activa en nuestra sociedad, como un mal endémico donde la prevención, la sensibilización, la corresponsabilización y la cooperación interinstitucional entre otras, se presentan como sus principales remedios.

Partiendo de esta constatación, la institución del Ararteko trabaja por garantizar la igualdad sustancial de mujeres y hombres como un objetivo primordial en el proceso de construcción de una sociedad más justa e igualitaria. Especialmente, a través del seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe extraordinario sobre la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres, elaborado en el año 2003; el control a las administraciones públicas vascas por lo que respecta a la vulneración del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo; la transmisión de las necesidades y demandas de la ciudadanía social vasca en esta materia y finalmente, el seguimiento del desarrollo y de la aplicación de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

A la hora de reflejar las actividades principales llevadas a cabo en materia de igualdad de mujeres y hombres desde el Ararteko, a lo largo del 2008, partiremos de los siguientes ejes de actuación que sintetizan las funciones fundamentales del trabajo desarrollado por esta Institución. En primer lugar, la lucha contra la violencia a las mujeres que constituye una de las manifestaciones más execrables de la conculcación de los derechos humanos. En segundo lugar, la defensa de la ciudadanía ante cualquier situación de discriminación por razón de sexo por parte de una administración pública, bien por un comportamiento activo –la discriminación es generada directamente por la Administración–, bien por un comportamiento omisivo –respecto a la cual tenía capacidad para intervenir corrigiendo su vulneración–. Nos referiremos después a aquellos asuntos que, consideramos, tienen en las mujeres y sus especificidades a sus principales protagonistas. Por último, expondremos el seguimiento realizado para verificar el estado de desarrollo actual de la legislación en materia de igualdad.

2. La violencia contra las mujeres: paradigma de la desigualdad

La violencia contra las mujeres constituye uno de los fenómenos que genera mayor preocupación social y cuyas dimensiones alcanzan cada año cifras escalofriantes. La reducción y reconducción de la mujer a simple objeto de posesión o de pertenencia, representa una de las vulneraciones más graves de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. La violencia contra las mujeres constituye la máxima expresión de la discriminación por razón de género, manifestación de la situación de desigualdad en la que se encuentran las mujeres, que requiere de un alto grado de implicación y compromiso en la lucha contra su erradicación entre las Administraciones Públicas, las Instituciones y la sociedad civil.

La función del Ararteko en esta cuestión, consiste en vigilar la idoneidad de los mecanismos públicos habilitados para las mujeres víctimas de violencia sexista, con el objetivo de que la respuesta institucional de las administraciones públicas ante la violencia contra las mujeres se torne eficaz. Precisamente, ya el Informe extraordinario sobre la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres, elaborado por esta institución en el año 2003, localizaba su finalidad inmediata en “mejorar la asistencia que las instituciones públicas ofrecen a las mujeres que han sufrido violencia, como un modo de incrementar la prevención, reducir los daños y, de algún modo contribuir al cambio de la mentalidad y de la estructura social que la generan”.

Una perspectiva integral, que articulada en torno a propuestas de mejora tanto de la adecuación de las estructuras administrativas como de los recursos específicos para atender situaciones de violencia contra las mujeres, ha encontrado en los mecanismos de atención y protección a las víctimas de maltrato y agresiones –protección policial, asesoramiento jurídico, asistencia psicológica, pisos de acogida y servicios de urgencia, prestaciones económicas, vivienda, inserción laboral, educación y coordinación institucional– contemplados en el Título III, Capítulo VII de la Ley Vasca 4/2005, una materialización de tales recomendaciones. Por otro lado, también es preciso tener en cuenta a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, que al igual que la normativa autonómica pivota sobre la prevención y sanción de conductas discriminatorias, además de la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad. Textos normativos que junto con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, establecen las bases sobre las que se fundamenta esta materia.

Al hilo de las apreciaciones efectuadas, hemos considerado oportuno llevar a cabo un seguimiento más específico de algunas de las propuestas contenidas en el citado Informe, solicitando a diferentes administraciones vascas, con funciones en este ámbito, información concerniente a determinadas cuestiones que nos permitan analizar el estado actual de esta lacra en Euskadi. Sobre todo porque su persistencia, a pesar de los avances legales y materiales experimentados, demuestra que es preciso mejorarlos en aras a garantizar la protección de las víctimas, lo que requiere de más medios, mayor información y coordinación de todos los agentes implicados.

En este sentido, dirigimos al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco una solicitud de información relativa a los datos más relevantes sobre violencia contra las mujeres que han tenido lugar en Euskadi durante el año 2008. Concretamente, queríamos obtener la máxima información sobre las denuncias interpuestas a lo largo del 2008, referentes a actos de violencia contra las mujeres, órdenes de protección solicitadas, medidas cautelares judiciales adoptadas, sentencias judiciales penales condenatorias por violencia de género en nuestro territorio durante el 2008, sobre el número de mujeres muertas en la CAPV (víctimas de violencia de género), a lo largo del 2008, sobre el número de mujeres víctimas de violencia de género atendidas por los servicios de atención a las víctimas, y sobre el número de mujeres (víctimas de violencia de género) beneficiarias del turno especializado de asistencia de oficio.

En su informe, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social nos ofrece datos relativos a las cuestiones solicitadas y que exponemos a continuación

2.1. Datos más relevantes sobre violencia contra las mujeres en Euskadi en el año 2008

1- Números de denuncias y órganos ante los que se han interpuesto las denuncias

Tal y como hace constar el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social en la nota de prensa recogida en *justicia net*, transcurridos algo más de tres años desde la entrada en vigor en su totalidad de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, este Departamento ha venido constatando un aumento progresivo en el número de denuncias interpuestas por mujeres que son víctimas de violencia de género.

De media, se han recibido al día en la CAPV 11 denuncias, lo que supone que un 0'36% de las mujeres en Euskadi denunció en el 2008 haber sido víctima de este tipo de delitos.

Localidad	Asuntos Penales
Vitoria-Gasteiz	600
Amurrio	41
ÁLAVA	641
Tolosa	129
Azpeitia	59
Bergara	77
Eibar	90
Donostia-San Sebastián	619
Irun	108
GIPUZKOA	1.082

Localidad	Asuntos Penales
Durango	131
Barakaldo	521
Gernika	104
Bilbao	1.171
Balmaseda	31
Getxo	298
BIZKAIA	2.256
TOTAL	3.979

Datos de los juzgados de violencia de género durante el 2008

Como se refleja en el cuadro anterior, en total en 2008 ingresaron en los juzgados especializados de violencia de género de la CAPV 3.979 asuntos penales, frente a los 3.917 de 2007.

Por territorios, en 2008 se incrementaron los asuntos en Bizkaia (166), mientras que bajaron en Araba (-69) y Gipuzkoa (-35).

	2007	2008	Comparativa
Araba	710	641	-69
Gipuzkoa	1.117	1.082	-35
Bizkaia	2.090	2.256	166
TOTAL	3.917	3.979	62

Asuntos penales ingresados en 2007 y 2008 en la CAPV

Del total de asuntos ingresados en 2008, 1.171 se registraron en Bilbao, 619 en San Sebastián y 600 en Vitoria. También es significativo el dato de Barakaldo por su reciente entrada en funcionamiento, con 521 asuntos ingresados. Estas 4 ciudades suponen el 73'1% del total.

2- Órdenes de protección solicitadas

En cuanto a las solicitudes de órdenes de protección, se aprecia una disminución tanto en el conjunto de la CAPV, como en los tres territorios a lo largo del año 2008. Así, en todo Euskadi se solicitaron durante el 2008 un total de 1.783 órdenes de protección, frente a las 1.931 del 2007, con lo cual la comparativa entre ambos años arroja un resultado de -148. Del conjunto de estas solicitudes, 1.004 se efectuaron en Bizkaia, 26 menos que el año anterior; 515 en Gipuzkoa, 16 menos que en el 2007, y 264 en Araba, frente a las 355 en 2007.

Siguiendo en este ámbito de la violencia contra las mujeres, el Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, expresó su preocupación por el porcentaje de víctimas que en el 2008 renunciaron al proceso judicial: el 11'6%, lo que supone un total de 462 mujeres.

3- Número de mujeres muertas en la CAPV durante el año 2008

Aun cuando no se dispone de un censo o estadística al respecto, de acuerdo con la información que nos traslada el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, durante el año 2008 han sido asesinadas en la CAPV, tres mujeres.

4- Número de mujeres víctimas de violencia de género atendidas por los servicios de atención a la víctima

El total de mujeres víctimas de violencia de género atendidas por primera vez por los Servicios de Atención a la Víctima asciende a un total de 1.705 en toda la Comunidad Autónoma de Euskadi durante el año 2008.

Por territorios, en Bizkaia han sido atendidas 960 mujeres, en Gipuzkoa 534, y en Álava se ha atendido a un total de 211 mujeres víctimas de violencia de género.

5- Número de mujeres víctimas de violencia de género beneficiarias del turno especializado de asistencia de oficio

Según nos indica el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, el gasto del Convenio para la Asistencia Jurídica Inmediata a Víctimas de Violencia de Género, Doméstica y Agresiones Sexuales, firmado con el Consejo Vasco de la Abogacía el 26 de febrero de 2007, ha sido, durante el año 2008, de 979.616,70 €. En dicho período se han realizado 2.955 asistencias letradas a mujeres.

6- Acuerdos de coordinación interinstitucional

La eficacia de las medidas en la erradicación de la violencia de género depende en gran medida del desarrollo de instrumentos de colaboración y coordinación adecuados entre todas las instancias que están implicadas de una u otra manera en este proceso. Una constatación que refleja la importancia del Acuerdo Interinstitucional para la Mejora de la Atención a Mujeres Víctimas de Maltrato Doméstico y Agresiones Sexuales. Además de los Protocolos de Coordinación, que impulsados por el Departamento de Justicia a través de la Dirección de Relaciones con la Administración de Justicia y suscritos entre

las Audiencias Provinciales, las y los Magistrados Decanos, la Fiscalía, los Colegios de Abogados y Procuradores, el Departamento de Interior, las policías locales, Emakunde, Diputaciones, los servicios sociales municipales de las tres capitales y el propio Departamento de Justicia, contienen los compromisos adquiridos por tales instituciones para combatir la violencia contra la mujer.

La importancia de este Protocolo es doble: por una parte, porque su continúa revisión y adaptación a las nuevas exigencias legales mejora la respuesta institucional a las necesidades generadas en cada momento. Por otro lado, porque en él se recogen no sólo los instrumentos de coordinación sino también los compromisos adquiridos por cada una de las instituciones firmantes. Así, la cooperación, la coordinación y la colaboración conforman este procedimiento de Coordinación Institucional en la lucha contra la violencia sobre la mujer.

Esta perspectiva integral y de enfoque multidisciplinar que ayude a coordinar a las distintas instancias implicadas, está presente en el diseño del **Centro de Coordinación Único e Integral** que constituirá el canal único de notificación de las órdenes de protección de las víctimas de violencia de género a centros, unidades, organismos e instituciones competentes para la adopción de cualquier medida de protección social en relación con estas víctimas. Con ello se pretende, de un lado, una mejor gestión de las funciones administrativas y de coordinación entre los 5 Juzgados especializados en violencia sobre la mujer que en este momento existen en Euskadi, y el resto de servicios competentes, y por otro, liberar a los servicios de asistencia a la víctima del desarrollo de estas funciones con lo que podrán centrarse en las tareas asistenciales para las que fueron creados.

El Centro de Coordinación, dependiente de la Dirección de Relaciones con la Administración de Justicia, tiene asignadas entre otras, las siguientes tareas: 1. Centralizar todas las órdenes de protección y demás resoluciones judiciales que contengan medidas en cualquier procedimiento incoado en procedimientos de violencia contra la mujer y violencia intrafamiliar (ampliándose la función prevista legalmente referida únicamente a las órdenes de protección). 2. Recabar de los órganos judiciales toda la información necesaria que complementa la resolución dictada, a fin de facilitar a los SAV el contacto con las víctimas y el conocimiento de su situación judicial (otros procesos en los que esté incurso la misma víctima, el teléfono de la misma etc.). 3. Poner a disposición de los Servicios de Asistencia a la Víctima esta documentación. 4. Facilitar información y coordinarse con los servicios del Instituto Vasco de Medicina Legal, los Equipos Psicosociales, y cuando estén creadas, las Unidades de Valoración Integral. 5. Remisión de las resoluciones judiciales a los organismos de protección social, psicológica, asistencial, etc. de los que dependa la tramitación y la concesión, en su caso, de las ayudas solicitadas por las víctimas. 6. Elaborar las estadísticas que se determinen y ser el centro de Referencia de la CAPV.

La entrada en funcionamiento de este Centro de Coordinación que se ha producido en noviembre de 2008, lleva aparejada el desarrollo de una aplicación informática que facilita la gestión de los datos y la elaboración de estadísticas e informes necesarios para la toma de decisiones por los órganos competentes.

Por lo que respecta al Registro Central para la protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica¹, en la actualidad Euskadi es la única Comunidad Autónoma que traspasa los datos sobre las órdenes de protección al Registro Central directamente desde la aplicación de gestión de los órganos judiciales con lo que se evitan errores de transcripción y se garantiza la actualización permanente de los datos existentes.

Junto a las acciones de coordinación señaladas hasta el momento y que persiguen entre sus objetivos la evitación de la victimización secundaria, merece la pena destacar también otra iniciativa que se está acometiendo, como es el diseño de las **Unidades de Valoración Integral de la violencia de género e intrafamiliar**. Estas unidades compuestas por médicos forenses expertos en psiquiatría, psicólogos forenses y trabajadores sociales, están coordinadas desde el Instituto Vasco de Medicina Legal. Se trata de unidades de apoyo a los juzgados que, a requerimiento de la autoridad judicial o fiscal –en el caso de los menores de edad–, efectúan una valoración global que se extiende más allá de las agresiones físicas o psíquicas, considerándose también los roles e interacciones de los implicados, así como la intensidad y recurrencia de la violencia. Además, contarán con un protocolo de actuación coordinado y protocolos técnicos para la recogida de información.

El objetivo es dotar a los órganos judiciales responsables de dictar las resoluciones en caso de delitos de violencia contra la mujer, de instrumentos periciales y de valoración más eficaces, toda vez que estas unidades analizan tanto la situación de la mujer, la de los hijos e hijas que padecen o viven esta situación de violencia, como la de los propios agresores. En este sentido su virtualidad es doble, puesto que constituirán un mecanismo de gran ayuda tanto para adoptar las decisiones que mejor se adecuen a cada caso concreto, como para mejorar la asistencia a las víctimas de violencia de género, profundizando en su conocimiento de cara a la adopción de medidas de tipo social y asistencial, toda vez que se analizan no solo las posibles lesiones, sino también las secuelas que, como consecuencia de la violencia sufrida, pueden padecer la víctima y su familia. En definitiva, un proyecto que implica una actuación coordinada, integral y complementada con la visión que aportarán los trabajadores sociales. Estas Unidades de Valoración Integral entrarán en funcionamiento escalonadamente a partir del 2009.

Por otro lado, es preciso destacar que en el año 2008 se ha celebrado el II Congreso Interdisciplinar sobre Violencia de Género e Intrafamiliar, organizado por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social y la Dirección de Relaciones con la Administración de Justicia, en colaboración con el Observatorio Vasco de Administración de Justicia y en el

¹ Creado a través del Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, modificado por el Real Decreto 513/2005, de 9 de mayo y posteriormente por el Real Decreto 660/2007, de 25 de mayo, se trata de una base de datos informatizada de: penas y medidas de seguridad acordadas en sentencia, procedimientos en tramitación, medidas cautelares y órdenes de protección acordadas en procedimientos penales en tramitación frente a un mismo inculpado por infracciones cometidas contra alguna de las personas mencionadas en el artículo 137.2 del Código Penal (cónyuge, persona con la que se esté o se haya estado ligado por relación de afectividad, descendientes, ascendientes, hermanos, propios o del cónyuge o del conviviente, sobre los menores o incapaces con quienes se conviva o se hallen sujetos a patria potestad, tutela, curatela, acogimiento...)

que también participó la institución del Ararteko. En este Congreso, se abordaron a través de distintos talleres las principales políticas e iniciativas llevadas a cabo en materia de violencia de género, de modo que se alcanzaron conclusiones (disponibles en www.justizia.net) para contribuir a mejorar las disfunciones y problemas que se hubieran podido plantear en el último año con respecto a la rehabilitación de las víctimas y los recursos existentes. A continuación, detallamos estas conclusiones:

Con relación a la asistencia previa a la intervención judicial se subrayaba: la necesidad de utilizar el Servicio de Asistencia a la Víctima con carácter previo a la intervención judicial, y por lo tanto que desde todos los servicios, principalmente los de justicia, remitan al SAV a las víctimas para una atención previa a cualquier otra; la necesidad de dar a la víctima una información real de lo que suponen los procedimientos judiciales y de concretar qué es exactamente lo que quiere cuando acude al servicio, así como de decidir junto a la víctima, y no al margen de ella, hasta donde quiere llegar en el aspecto terapéutico. También se sugería el refuerzo de los sistemas de información y apoyo a las víctimas para evitar la retirada de denuncias, junto con la posibilidad de que el SAV estuviera operativo los fines de semana.

En el marco de la Asistencia judicial se destacaba: la información y asesoramiento jurídico inmediato y especializado; la especial atención a las consecuencias jurídicas en supuestos de víctimas extranjeras en situación de ilegalidad; una formación jurídica integral y especializada por parte de los profesionales; la información a la víctima de sus necesidades, el abordaje de medidas para combatir la violencia de género desde la igualdad y seguir reflexionando en la mediación como posible herramienta de resolución del conflicto en algunos supuestos no graves tales como, cuando hay voluntad del agresor de participar en la misma, que no exista habitualidad, que no haya una relación de dominio, etc.

Por lo que respecta a los retos en servicios sociales en atención a las víctimas se resumen en: interiorizar la causa principal que produce violencia hacia las mujeres e incorporar la perspectiva de género; dotar de plantillas suficientes que permitan un acompañamiento a lo largo de todo el itinerario a las víctimas, así como el seguimiento del caso; mantener los servicios existentes en la actualidad y adecuarlos a las necesidades presentes; intervención integrada y coordinación de los diferentes sistemas que intervienen en el caso; potenciar las políticas de acceso a la vivienda, al empleo y a las prestaciones económicas; no olvidar intervenir con mujeres que no quieren denunciar el maltrato, o que regresan al domicilio tras una separación temporal; impulsar políticas reales que permitan la conciliación de la vida personal- social y laboral de este colectivo; prestar una especial atención a mujeres víctimas de violencia de género inmigrantes y con discapacidad, e interiorizar la situación de inferioridad y desempoderamiento en que se encuentra la mujer.

Finalmente nos gustaría destacar en el marco de las problemáticas específicas en violencia de género, los resultados ofrecidos por el proyecto de investigación titulado "Dificultades de las Mujeres Inmigrantes Víctimas de Violencia de Género en el ámbito de la Administración de Justicia de la CAPV", y que hizo públicos la Directora de Relaciones con la Administración de Justicia en este Congreso. Se trata de un estudio sobre la evolución

de la incidencia de la inmigración en las denuncias por violencia de género tomando como referencia un período de tiempo que abarca del 2002 al 2007. Para su elaboración se han utilizado fuentes tales como los expedientes en tramitación de mujeres inmigrantes víctimas de maltrato y las entrevistas realizadas a operadores jurídicos y a mujeres inmigrantes víctimas de malos tratos. Del estudio se desprende que las dificultades que atañen a este colectivo son de diversa índole y están vinculadas tanto a la propia situación –falta de recursos y colisión con el proyecto migratorio, el miedo a no ser creídas, a la expulsión, etc., situación familiar complicada y situación administrativa irregular, agresiones al margen de los supuestos de la Ley Integral y falta de información–, como al propio aparato judicial –la necesidad de interpretación de la información, desconocimiento de la propia ley de extranjería por parte de la asistencia letrada y de operadores socio-jurídicos, la falta de formación en perspectiva de género y en relaciones interculturales por parte de los operadores jurídicos y sociales, la alta movilidad que dificulta proseguir con un proceso tan largo, las dificultades de localizar al agresor y el incumplimiento de medidas de seguridad en los Juzgados–.

Desde esta institución consideramos muy importante poner de relieve aquellos aspectos que agravan la ya de por sí tortuosa situación de una mujer inmigrante víctima de género. En los siguientes apartados, mencionaremos algunos de los dispositivos habilitados en el 2008 por determinados departamentos del Gobierno Vasco y finalizados a impedir la doble victimización que se manifiesta más acusadamente en este colectivo. En todo caso, es desde la perspectiva de la intersectorialidad o múltiple discriminación, en la que junto con el género interactúan factores como el estatus socioeconómico o el modelo de socialización del país de origen, desde la que debe abordarse la adopción de soluciones específicas para eliminar la situación de desigualdad y posibilitar así, el pleno acceso de todas las mujeres a los derechos fundamentales.

2.2. Medidas de protección policial para las mujeres víctimas de violencia de género en el año 2008. (Criterios de valoración del riesgo y protocolos de aplicación de esos criterios)

Ya en el informe del 2007 realizamos un tratamiento pormenorizado del proceso que desarrolla la Viceconsejería de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, desde que se tiene conocimiento de unos presuntos hechos de violencia doméstica o de género hasta que se da por finalizada la actuación de la Ertzaintza. En particular, se analiza el sistema de trabajo implantado en el 2005 y denominado “Sistema de Gestión de la Calidad en las actuaciones de la Ertzaintza derivadas de casos de Violencia Doméstica y de Género”, que uniformiza los criterios de actuación de la Ertzaintza en estos asuntos en los tres territorios.

Y dentro de este sistema, destacábamos la Instrucción nº 28 en la que se describe el modo de realizar la valoración de la situación de riesgo en que se encuentra la víctima de violencia doméstica o de género, identificando el nivel de riesgo y asignando medidas policiales de protección según cada caso y circunstancia. Una Instrucción que desde abril del 2008,

posee la certificación de calidad según la Norma UNE-EN ISO 9001-2000. En el proceso de auditoría externa llevado a cabo durante tres años para valorar la calidad del protocolo utilizado para atender los casos de violencia contra las mujeres, se han destacado como puntos especialmente positivos: la evaluación del riesgo que sufre cada mujer en base a un Cuestionario de Valoración del Riesgo de Violencia Grave en la relación de la pareja elaborado junto con la Universidad del País Vasco, que determina el nivel de protección que debe establecerse en cada caso; la agilidad en la coordinación policial, la distribución de teléfonos para el contacto permanente de las víctimas con la comisaría, la formación de las propias afectadas en medidas de autoprotección o el nivel de colaboración entre las unidades de la Ertzaintza y otras fuerzas policiales.

Paralelamente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 4/2005, Emakunde ha presentado en el 2008, el informe "Respuesta Institucional ante el Maltrato Doméstico contra las Mujeres en el ámbito Policial en la CAPV", donde se exponen los resultados de la evaluación de los recursos policiales en materia de maltrato doméstico contra las mujeres (www.emakunde.es). De los datos obtenidos se desprende que: en los recursos para la atención de mujeres en situación de especial dificultad, se valora muy positivamente, frente a la actuación de otros cuerpos policiales del Estado, la prioridad de la consideración de víctima frente a la condición administrativa de las mujeres inmigrantes. De hecho, hay una Instrucción específica mediante la cual el conocimiento de la situación de irregularidad de la mujer no obligaría al personal de la Ertzaintza a instruir el expediente de expulsión cuando se esté atendiendo a una mujer inmigrante irregular en condición de víctima de maltrato doméstico². Una circunstancia, que sin duda contribuye a contrarrestar la desconfianza de las mujeres víctimas no nacionales especialmente vulnerables en estos casos.

Otros aspectos a destacar son: el alcance limitado de los servicios que prestan las policías locales en materia de maltrato doméstico. A su juicio, su proximidad a la ciudadanía les proporciona un conocimiento de la realidad social especialmente útil para desempeñar tareas claves en la lucha contra la violencia de género y doméstica como son: la colaboración en el control del cumplimiento de medidas de alejamiento, en la prevención de la violencia, en la detección de casos o en la información de los recursos disponibles en la comunidad, facilitando en gran medida la coordinación con los servicios sociales municipales.

En cuanto a la visión de las mujeres víctimas de maltrato doméstico de la eficacia de la intervención, éstas manifiestan su conformidad con la labor desempeñada por la Ertzaintza sintiéndose parte activa en la toma de decisiones que se realizan en relación con su caso. Unos datos similares a los aportados a esta institución por el Departamento de Interior con relación a la encuesta sobre la satisfacción generada por las actuaciones de la Ertzaintza en actos de violencia doméstica y/o de género en las víctimas de dicho tipo de violencia, realizada en el segundo cuatrimestre del 2008. Según nos indica el Departamento, el método

² Se trata de la Instrucción Nº 33 sobre "Criterios de Actuación en Relación a Ciudadanos Extranjeros", en combinación con el Anexo I de la misma Instrucción.

de encuestación es telefónico y dado el importante número de expedientes de violencia doméstica existentes, la medición de todos los casos –aunque deseable– requeriría de un nivel de recursos muy elevado. Por ello se procede a medir la satisfacción/insatisfacción de las víctimas de una muestra representativa de las mismas.

No obstante esta valoración positiva, se han formulado ante esta institución diversas quejas que ponen de manifiesto la disconformidad de algunas mujeres que han sido víctimas de violencia de género con la decisión del Departamento de Interior de retirarles el servicio de escolta, al considerar que el nivel de riesgo de las afectadas había variado, pues se siguen sintiendo amenazadas y no comprenden tal decisión. Nos dirigimos al Departamento de Interior trasladándole los términos de estas quejas y recibimos su respuesta, en la que la razón argumentada para la retirada de la protección permanente reside en el cambio de circunstancias, que según su entender, da lugar a un nivel de “riesgo básico”; y por lo tanto, en base a tal calificación no procedería el mantenimiento del servicio de escolta. Igualmente nos indicaban el mantenimiento de actividades preventivas de la seguridad y de entrevistas periódicas con las reclamantes. En la actualidad estamos examinando estas respuestas.

También dirigimos al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, una petición de información acerca de los datos relativos a las intervenciones policiales que han tenido lugar durante el 2008, dirigidas a la protección policial de mujeres consideradas en situación de riesgo, denuncias que se han formulado ante instancias policiales en 2008, por violencia doméstica y por delitos contra la libertad sexual y, el número de agresores actualmente vigilados en la CAPV. Sin embargo, a la fecha de cierre de este informe no disponíamos aún de los datos indicados. Por tanto, en este apartado tomaremos como referencia los resultados que en su momento hiciera públicos este Departamento (disponibles en www.interior.ejgv.euskadi.net). Así, entre enero y octubre de 2008, un total de 923 hombres fueron detenidos por la Ertzaintza acusados de agredir o amenazar a sus parejas. En el mismo periodo, el número de mujeres que han denunciado malos tratos se ha incrementado en un 7% con relación al año anterior, pasando de 2.641 a 2.834.

Con relación al tramo de edad que más mujeres agredidas aglutina, más del 52% del total, se sitúa entre los 23 y los 40 años. El segundo sector importante –el 20%–, se encuentra entre los 40 y los 50. Asimismo, las mujeres mayores de 50 y menores de 23 suponen en ambos casos un 14% del total.

En cuanto al número de mujeres que tienen a fecha de 24 de noviembre de 2008 escolta, se sitúan en 15, mientras que son más de 200 las que tienen un teléfono Bortxa para mantenerse en contacto con la Ertzaintza.

2.3. Teléfono de atención a mujeres víctimas de violencia de género

El 5 de febrero de 2008, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del Gobierno de España y el Departamento de Vivienda y Asuntos sociales del Gobierno Vasco, suscribieron

un convenio de colaboración para la prestación del servicio telefónico de información y asesoramiento a mujeres víctimas de violencia de género 016. En virtud de este convenio, el Gobierno central garantiza la derivación automática al Servicio Vasco de Atención Telefónica a Víctimas de Violencia Doméstica y Agresiones Sexuales, de todas aquellas llamadas relacionadas con la violencia de género que el 016 reciba desde Euskadi. Asimismo, el acuerdo es válido para aquellas llamadas de mujeres vascas que soliciten asesoramiento jurídico a la Administración en casos de malos tratos o agresiones.

El 17 de noviembre de 2008, el Ministerio de Igualdad del Gobierno de España, presentó el Informe sobre el Servicio Telefónico de Información y Asesoramiento Jurídico en materia de Violencia de Género 016 (disponible en www.migualdad.es). El número de llamadas de violencia de género procedentes de la CAPV del 1 de enero de 2008 al 31 de octubre de 2008, fueron de 1551. De las cuales 946 correspondían a Bizkaia, 382 a Gipuzkoa y 223 a Araba.

También han de destacarse las iniciativas desarrolladas por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y dirigidas a colectivos de mujeres en situación de especial vulnerabilidad. Nos referimos, de un lado, a las mujeres mayores, un colectivo que según el Departamento ha interiorizado la violencia machista como algo normal, por lo que el Gobierno Vasco iniciará una campaña para acercar el servicio telefónico a mayores de 60 años bajo el lema "Nunca es tarde". Por otro, a las inmigrantes, para animarlas, estén o no en situación de irregularidad, a denunciar las agresiones en el teléfono autonómico que atiende a las usuarias en varios idiomas. Se trata sobre todo de vencer la desconfianza que muestran las mujeres sin permiso de residencia porque desconocen los criterios de los cuerpos policiales y los recursos sociales disponibles, incluido el servicio telefónico de atención. Para ello, se han repartido folletos en varios idiomas en los locutorios del País Vasco, lugares frecuentados especialmente por mujeres inmigrantes que acuden solas a telefonar a sus familias, lo que las hace especialmente permeables al mensaje publicitario en el supuesto de que estén padeciendo malos tratos físicos o psíquicos.

2.4. Cupos de viviendas protegidas para mujeres víctimas de violencia de género

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco aprobó en el año 2004 un Plan de Actuación en materia de vivienda protegida para mujeres víctimas de la violencia de género. Dicho Plan, consta de tres medidas de acción positiva: 1. Incluir un cupo especial para víctimas de violencia de género en los sorteos de vivienda social o de protección oficial en régimen de alquiler. Excepcionalmente, y acreditada la necesidad de vivienda, se podrá eximir a las víctimas de maltrato del cumplimiento de requisitos mediante Orden del Consejero de Vivienda. 2. Asignación directa de viviendas en régimen de alquiler en casos graves y excepcionales, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: haber estado en piso o centro de acogida municipal o foral, una vez sobrepasado su tiempo de estancia y constatada la imposibilidad de permanencia en ellos; haber buscado infructuosamente vivienda y carecer de red social o familiar con la que permanecer.

3. Posibilidad de cesión de la vivienda de la que sea propietaria o posea el uso, por otra vivienda de protección oficial en régimen de alquiler, a fin de trasladarse a otro lugar para garantizar su seguridad.

Del mismo modo, la Orden de 4 de octubre de 2006, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre medidas de acción positiva en materia de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género, regula las diferentes medidas de acción positiva que se establecen para este colectivo, así como los cauces procedimentales y condiciones exigibles para acreditar tanto la condición de víctima, como para su inclusión en alguna de las medidas previstas en este ámbito.

Aunque el establecimiento de un procedimiento específico para un tratamiento excepcional a las mujeres que han sufrido violencia de género es de gran importancia, no lo es menos su efectividad e incidencia real. Aquellas mujeres expuestas a una situación de extrema vulnerabilidad, requieren cuanto menos de un proceso que les proporcione una respuesta que además de ser lo más rápida posible, sea adecuada a las circunstancias particulares concurrentes en cada caso. Por esta razón, los recursos de apoyo para las mujeres víctimas de violencia y en particular los vinculados a la vivienda, constituyen una herramienta especialmente útil en el largo proceso emancipador de la víctima, máxime cuando se dan aspectos tales como la existencia de hijas o hijos menores de edad o familiares dependientes a cargo, la víctima es inmigrante o está en una situación de dependencia o es una mujer de edad avanzada.

Por ello, desde la puesta en marcha de estas medidas hemos querido tener conocimiento de la realidad de su aplicación, solicitando anualmente al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales información relativa a los siguientes extremos: número de mujeres víctimas de violencia de género que, a lo largo del 2008, han entrado en el cupo especial de viviendas en arrendamiento destinadas a este colectivo, o han sido beneficiarias de la adjudicación directa de una vivienda protegida de este Departamento, distinguiendo, la procedencia territorial, las solicitudes aceptadas y denegadas, las circunstancias para la adjudicación de vivienda (procedencia de recursos de acogida o no, excepciones a los requisitos generales, etc.), el tiempo de espera media de las mujeres que entran en el cupo especial hasta la adjudicación efectiva, si ésta se ha producido, el nivel medio de rentas de alquiler de las viviendas adjudicadas en el marco de estas medidas y el número de mujeres que se encuentran actualmente a la espera de vivienda, dentro del cupo especial de violencia de género.

En su respuesta, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, nos ha facilitado datos de violencia de género que recogen las solicitudes de inscripción en Etxebide-Servicio Público de Adjudicación de Vivienda Protegida, en las que figura esta situación. Los datos aparecen desglosados por territorios, por situación del expediente a la fecha de consulta de los datos (19-12-2008) y diferenciando si se les reconoció o no la condición de víctimas de violencia de género.

Seguidamente reflejamos dichos datos que consideramos pueden resultar de interés:

TERRITORIO	SITUACIÓN	FECHA DE ENTRADA DE LA SOLICITUD								TOTAL	
		Hasta 2005		2006		2007		2008			
		A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
ARABA	Alta	32	25	11	11	16	14	4	4	63	54
	Denegada	4	2	4	2	0	0	1	1	9	5
	Baja	34	20	2	0	0	0	0	0	36	20
	Pendiente	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
BIZKAIA	Alta	117	87	38	27	66	54	16	9	237	177
	Denegada	55	24	25	5	34	4	13	1	127	34
	Baja	110	63	3	3	1	1	0	0	114	67
	Pendiente	0	0	0	0	0	0	9	1	9	1
GIPUZKOA	Alta	42	29	20	18	27	17	9	6	98	70
	Denegada	10	4	10	7	3	1	0	0	23	12
	Baja	38	25	1	1	1	1	1	1	41	28
	Pendiente	0	0	0	0	0	0	5	0	5	0
TOTAL		442	279	114	74	148	92	59	23	763	468

Fuente: Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

A: Solicitantes que declaran se víctimas de violencia de género.

B: Solicitantes a las que se reconoce su condición de víctimas de violencia de género y pueden ser excepcionadas del procedimiento o de los requisitos de acceso a VPO.

Como se refleja en el cuadro anterior, se han presentado en nuestro territorio entre 2005 y diciembre de 2008, un total de 1231 solicitudes, de las cuales 763 corresponden a solicitantes a las que no se les reconoció la condición de víctima de violencia, frente a las 468 a las que sí se les reconoció. Hay que destacar también una reducción en el 2008 con respecto al 2007, en el número de solicitudes por parte de mujeres víctimas de violencia de género reconocida, que se sitúa en torno al 40%. Nos gustaría recordar al respecto, que el hecho de participar en un sorteo no garantiza la obtención de una vivienda, sino simplemente que las mujeres víctimas de violencia de género tienen más posibilidades de obtener una vivienda que el resto de solicitantes. De ahí que la eficacia de este mecanismo para lograr el acceso a la vivienda está condicionada a la existencia de promociones en los municipios en los que las mujeres hayan solicitado una vivienda, y dada la escasez de recursos, como la inexistencia o la insuficiencia de promociones de VPO, las mujeres necesitadas se quedan en la práctica sin posibilidad de acceso a viviendas protegidas. Se trataría por tanto de asegurar la promoción de viviendas de VPO en todos los municipios con el fin de que las mujeres que lo necesiten puedan acceder a las mismas.

En relación con las solicitudes de órdenes de excepción para la adjudicación por sorteo, según el artículo 12 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, durante el año 2008 el número de solicitudes ha sido de 21. De ellas, 11 han sido favorables, 4 negativas, 1 desestimada y 5 se encuentran en trámite. En cuanto a las solicitudes por provincia, de Álava llegaron 3 del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1 de la Diputación Foral y otra fue detectada desde el propio Departamento. En Gipuzkoa las solicitudes fueron tres y cada una desde un

ayuntamiento diferente; Donostia-San Sebastián, Bergara y Andoain. En Bizkaia; 1 desde el ayuntamiento de Lutxana, 2 desde el ayuntamiento de Sestao, 7 desde el área de mujer del ayuntamiento de Bilbao y 2 desde el área de mujer de la Diputación Foral de Bizkaia.

Por lo que respecta al nivel medio de rentas, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales nos informa de que estas mujeres entran como inquilinas en régimen de arrendamiento en el programa bizigune y, como el resto de inquilinos pagan como máximo el 30% de ingresos.

En cuanto a los plazos de recepción, valoración y búsqueda de vivienda y comunicación, el Departamento nos indica que varían en función de la urgencia, de la carga de trabajo, disponibilidad de vivienda y capacidad – necesidad de movilidad de la inquilina.

2.5. Recursos económicos y ayudas a la inserción laboral y social para las mujeres víctimas de violencia doméstica

En el ámbito de las prestaciones económicas nos encontramos con dos tipos de ayudas, de ámbito estatal y autonómico, como garantía de las situaciones de precariedad económica. En las ayudas de ámbito estatal existen por una parte, la renta activa de inserción, otorgada por el INEM (Real Decreto 945/2003, de 18 de julio). Por otra, las ayudas provenientes de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de Género (artículo 27), que son compatibles con cualquiera de las previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas a las víctimas de delitos violentos y agresiones sexuales.

A nivel autonómico se contemplan tres tipos de ayudas: la Renta Básica, regulada por la Ley contra la Exclusión Social y la Ley de la Carta de Derechos Sociales. No es una prestación exclusiva para las mujeres víctimas de violencia de género, pero sí se contemplan excepciones para este colectivo como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Ley de Igualdad Vasca. En particular, la mujer que va a otro domicilio por padecer malos tratos, se considera una unidad de convivencia independiente del resto de miembros que vivan en esa casa, sean parientes o no, y por lo tanto no se computarán sus ingresos a la hora de valorar si dispone de recursos suficientes para hacer frente a los gastos básicos de supervivencia. Asimismo, se les exime del requisito de ser mayores de 23 años. (Disposición final séptima de la Ley 4/2005). Y además, aun cuando estén acogidas en pisos o centros de acogida temporal y su manutención básica esté cubierta por los mismos, tienen derecho a percibir la renta básica siempre y cuando cumplan el resto de condiciones para su obtención. En suma, a través del establecimiento de las eximentes que acabamos de señalar se pretende garantizar un mínimo de autonomía económica a la mujer maltratada para hacer frente a sus necesidades más básicas.

El segundo tipo de ayuda es la contemplada por la Orden de 29 de noviembre de 2007, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se establece el procedimiento de concesión y pago de la ayuda económica a las mujeres víctimas de violencia de género,

en desarrollo del artículo 27 de la Ley de Protección Integral. Su finalidad es garantizar una ayuda para aquellas situaciones que por cualquier motivo no pudieran ser cubiertas por la renta básica, y además, al cobrarse esta ayuda en una sola vez, se pudieran beneficiar algunas situaciones concretas. Pueden beneficiarse de esta ayuda todas aquellas mujeres víctimas de violencia doméstica, que estando empadronadas en la CAPV, carezcan de rentas cuyo cómputo supere el 75% del Salario Mínimo Interprofesional y tengan especiales dificultades para obtener un empleo.

El tercer tipo son las ayudas económicas de emergencia (Ayudas de Emergencia Social), otorgadas por los Ayuntamientos para casos de mujeres maltratadas que deben abandonar sus domicilios y carecen de recursos suficientes para subsistir.

Además, dentro de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género el artículo 19 de la Ley 1/2004, recoge el derecho a la asistencia social integral que se sustancia en el seguimiento y asistencia a estas mujeres con posterioridad a la obtención de la ayuda. En este sentido, la Dirección de Inserción Social de Euskadi, que es el organismo competente para regular el procedimiento de concesión de ayudas en nuestra Comunidad, ha puesto a disposición de los Servicios Sociales una herramienta informática de Diagnóstico e Intervención Social que cuenta con una ficha específica de maltrato, para poder realizar un diagnóstico específico cuando se dan situaciones de violencia contra la mujer.

Continuando en el ámbito de las prestaciones económicas, debemos mencionar que este año 2008, el Parlamento Vasco ha aprobado la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de los Ingresos y para la Inclusión Social, donde se mantienen las excepciones a las que hemos hecho mención en la relación violencia de género –situación de necesidad– ayudas económicas (artículos 9.2 b y 16.d de la Ley).

Aunque esta normativa supondrá una mejora en la gestión de las prestaciones económicas, pues nace, entre otros, con el objetivo de garantizar la homogeneidad de la aplicación de las prestaciones económicas y los instrumentos de inserción socio-laboral, se mantienen las trabas en la accesibilidad para determinados colectivos de mujeres como las mujeres inmigrantes en situación irregular, a pesar de ser uno de los grupos con mayores dificultades para la independencia económica respecto de sus agresores. Por ello, desde el Ararteko y en cumplimiento del principio de no discriminación previsto en la Ley Integral, queremos hacer hincapié en la necesidad de modificar los requisitos de acceso a las ayudas económicas que se conceden a las víctimas de violencia de género, de manera que se asegure la accesibilidad de las mujeres inmigrantes en situación irregular a las mismas.

Finalmente, las mujeres víctimas de violencia doméstica pueden acceder a ayudas de carácter general para la inserción laboral y social de personas desempleadas, previstas por las distintas administraciones. Éstas se articulan en torno a las ayudas al empleo (Decreto 329/2003, de 23 de diciembre), consistentes en la promoción de la contratación laboral de víctimas de maltrato doméstico y su constitución como trabajadoras autónomas o socias cooperativistas. Las medidas para la mejora de la ocupabilidad y promoción de la inserción laboral (Decreto 327/2003, de 23 de diciembre), que se materializan en un trato preferente

en acceso a cursos para formación al empleo. Y la incorporación de criterios sociales en la contratación de la Administración de la CAPV y de su sector público (Resolución 6/2008, de 2 de junio), que suponen la utilización de la contratación pública como mecanismo de incorporación laboral de personas con dificultades, entre ellas, las víctimas de violencia doméstica.

Sin embargo, las mujeres que abandonan a su pareja por sufrir malos tratos en muchos casos se quedan solas con hijos a su cargo, de modo que si no tienen a alguien para que se los cuiden, se encuentran con un gran obstáculo para poder participar en los cursos y programas de rehabilitación finalizados a su inclusión en la sociedad. En este sentido, resulta esencial que este tipo de ayudas se complementen con la creación de servicios que ayuden a las mujeres que están en esta tesitura.

2.6. Adecuación a la Ley 4/2005 de los recursos de acogida para mujeres víctimas de violencia de género

Otra de las cuestiones que, a nuestro juicio, tiene gran importancia es la valoración del grado de cumplimiento en nuestra Comunidad de los requisitos establecidos en el Decreto 148/2007, de 11 de septiembre, regulador de los recursos de acogida para mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico. Con el objetivo de homologar y ordenar la red de centros y pisos destinados a este colectivo y mejorar la calidad de los servicios, el citado Decreto establece reglamentariamente los criterios y condiciones mínimas de calidad y funcionamiento de los recursos de acogida para las mujeres víctimas de violencia doméstica, situados en el ámbito territorial de la CAPV, cualquiera que sea su titularidad.

A los efectos del artículo 2.1 de la presente normativa, existen los siguientes tipos de recursos de acogimiento: los **servicios de acogida inmediata**, de corta estancia, accesibles durante las veinticuatro horas del día, todos los días del año, que acogen a las víctimas con inmediatez y durante el período necesario para la valoración de sus necesidades, con carácter previo a su derivación al recurso más idóneo. Los **pisos y centros de acogida, de media o larga estancia**, destinados a atender las demandas de protección y alojamiento temporal los primeros, mientras que los segundos están finalizados a dar cobertura a los casos que precisen de una intervención especializada integral. Son el recurso de acogida básico en nuestra Comunidad, dado que se consideran como el recurso más idóneo para favorecer la integración social y la autonomía personal de las mujeres usuarias de los mismos en un marco de privacidad.

Analizados los datos acerca de los recursos de acogimiento tanto forales como de municipios y mancomunidades de Bizkaia³, se observan las siguientes deficiencias. No todos los servicios de acogida ofrecen los recursos de personal que el Decreto 148/2007 establece,

³ Abanto-Zierbena (1 piso pendiente de apertura), Barakaldo (17 plazas), Basauri (10 plazas), Bilbao (35 plazas), Durango (5 plazas), Ermua (5 plazas), Galdakao (8 plazas), Mancomunidad de servicios sociales de Busturialdea (9 plazas), Consorcio de Servicios Sociales Mungialde (6 plazas), Portugalete (1 piso pendiente de apertura), Santurtzi (5 plazas), Sestao (5 plazas), Zalla (2 pisos pendientes de apertura). Estos datos están disponibles en www.bizkaia.net. Observatorio de la Violencia de Género en Bizkaia.

es decir, algunos municipios no disponen de una persona responsable de la dirección para el desempeño de las funciones establecidas en el artículo 17.1, ni tampoco de un equipo técnico multidisciplinar, compuesto por profesionales especializados y debidamente cualificados para acoger, acompañar, informar, orientar y asesorar a las mujeres acogidas e informar al servicio social de base (artículo 17.2). Tampoco está garantizado que el equipo técnico preste la atención necesaria todos los días del año, estableciéndose permanencias los fines de semana, festivos y noches, mediante turnos rotativos. Además, cada piso de atención inmediata ha de tener una capacidad máxima de 5 plazas, incluyendo a personas adultas, niñas, niños y adolescentes, lo cuál no se cumple en determinados casos. Tampoco en los pisos de acogida se respeta la capacidad máxima de 5 plazas –incluyendo a adultos, niños, niñas y adolescentes– que establece la normativa (artículo 38).

Con respecto a los centros de acogida, no obstante las previsiones de la Ley Integral de implantación de alojamientos especializados para las situaciones de emergencia, en ocasiones se sigue alojando a las víctimas de violencia de género en hostales o pensiones, como ha sucedido en Gipuzkoa o Araba. A pesar de que en Vitoria-Gasteiz se construyó un Centro de Atención Inmediata, pues cuando está completo, se deriva a las mujeres al albergue.

Desde el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, nos han informado que desde el mes de agosto del 2008 se inició el nuevo recurso que contempla el servicio Integral para mujeres víctimas de malos tratos. Se trata de una instalación de hasta 20 plazas contempladas para víctimas y acompañantes. Se ha coordinado el funcionamiento con los Ayuntamientos del Territorio y, además, con el Ayuntamiento de Donostia–San Sebastián se ha acordado la utilización coordinada del recurso municipal del que Donostia–San Sebastián dispone. Además, en relación a las víctimas, continúa el programa de apoyo psicológico y se ha firmado un convenio con el Colegio de Abogados de Gipuzkoa para proporcionar una asesoría jurídica previa a la interposición de la denuncia. Hay que destacar que este servicio no se contempla en el convenio del Gobierno Vasco. En colaboración con los Ayuntamientos se está gestionando la implantación del Plan Gipuzkoa dirigido a las mujeres víctimas de malos tratos.

El Decreto, también contempla dentro de la gama de recursos destinados a las mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico, la puesta en funcionamiento, con carácter experimental, de un centro de recuperación e integración social para mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico que cuente con medidas de protección social de alta intensidad, destinado a mujeres y familiares a su cargo con necesidades especiales asociadas a problemática social múltiple, que determinen la conveniencia de un alto nivel de protección y especialización (art. 2.2 y 8.2). El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, había reservado en sus presupuestos del 2008 los recursos económicos necesarios para su creación y puesta en marcha, sin que se haya cumplido todavía la previsión de implantar un centro de este tipo.

3. La responsabilidad de los poderes públicos vascos en el ámbito de la discriminación por razón de sexo

El papel de las administraciones públicas vascas en la lucha contra la erradicación de las discriminaciones sexistas es sin duda determinante. Es por ello que en el ámbito de sus competencias, asumen la obligación de fomentar y promocionar una sociedad donde la relación entre mujeres y hombres aparezca articulada sobre la base de una igualdad real y efectiva. Para lo cual, deben dotarse de instrumentos normativos y establecer los cauces procedimentales adecuados, al objeto de eliminar este fenómeno de la desigualdad estructural, que impide el pleno desarrollo de la libertad y dignidad de la ciudadanía social en su conjunto. Fundamentalmente, porque el discurso del progresivo desmantelamiento de los patrones y estereotipos culturales que alimentan la existencia de una jerarquización en la posición social de hombres y mujeres, se ha de expresar no sólo en términos individualistas, sino también desde una perspectiva que aprehende aquella dimensión colectiva.

La implicación de hombres y mujeres en el compromiso de avanzar hacia una sociedad menos jerarquizada en las relaciones afectivas, culturales, económicas, sociales y civiles, encuentra precisamente en los poderes públicos, uno de los referentes determinantes para su canalización.

Es por ello, que desde la institución del Ararteko en general, y desde el área de la igualdad de mujeres y hombres en particular, nos encargamos de velar por la efectiva defensa de los derechos fundamentales de la ciudadanía, en particular, el derecho de igualdad y la prohibición de discriminación por razón de sexo en el ámbito de las relaciones con la administración pública vasca. Sirviendo de esta manera como cauce o hilo conductor entre la sociedad y la esfera política, que componen el tejido político-social de la CAPV.

A este respecto, podemos señalar que las quejas planteadas este año ante una posible discriminación por razón de sexo imputable a una administración pública, no han sido muy numerosas. Lo cual, aún siendo un indicativo favorable con respecto a la actuación de los poderes públicos en el ámbito que nos ocupa, no obsta para que las cuestiones suscitadas en las mismas, reflejen la todavía preocupante pervivencia de estereotipos y obstáculos con claras connotaciones sexistas para cuya remoción las administraciones detentan, como hemos señalado, un papel protagonista.

Ciñéndonos ahora a los asuntos más destacables en los que se ha planteado una discriminación por razón de sexo con una directa implicación del ámbito público, hemos considerado oportuno establecer una doble aproximación entre: aquellas quejas en las que la conculcación de la igualdad aparece vinculada al espacio cultural y festivo o a una utilización sexista del lenguaje, y aquellas en las que la vulneración del derecho conecta con el espacio laboral-familiar.

3.1. Principio de igualdad y ámbito cultural y lúdico festivo: comida de hermandad de la “Cofradía San Roque”

Las dificultades con las que se encuentran todavía hoy las mujeres para participar activamente en algunos de los actos festivos celebrados en las localidades vascas, constituyen ya lugar común en los informes que presenta el Ararteko cada año. A los ya conocidos asuntos de los Alardes de Irun y Hondarribia, que fueron objeto de un tratamiento pormenorizado en nuestro informe del 2006 (apartado 3.1.), se sumó en el informe del 2007 (capítulo tercero), la queja planteada con motivo de la exclusión de las mujeres de ciertas celebraciones populares de la localidad alavesa de Sarria.

En esta dinámica, cabe destacar una queja formulada por un ciudadano de la localidad de LLodio, que demandó nuestra intervención por considerar que la colaboración del Ayuntamiento, tanto en la ejecución de la comida organizada por la Cofradía San Roque celebrada en los soportales de la iglesia del municipio, como en la publicidad del acto por medio del programa festivo, resultaba contraria al principio de igualdad y prohibición de discriminación por razón de sexo, debido a la exclusión de las mujeres de este acto culinario. Además, se resalta el hecho de que en la comida participan representantes políticos de distintas instituciones, todos ellos vecinos de la citada localidad. A la vista de los datos expuestos, nos dirigimos al Ayuntamiento de LLodio al objeto de que nos informara sobre las condiciones del acto y motivos de la ausencia de participación femenina, así como también, respecto a su posición en materia de igualdad por razón de sexo.

En su respuesta, el consistorio apelando al debate que se estaba desarrollando en el interior de la Cofradía en relación con, entre otras cuestiones, la participación de la mujer en igualdad de condiciones que el hombre, sugería dado el avance experimentado por el mismo, la conveniencia de su inhibición para resolver esta cuestión. Tras estudiar la información aportada, desde el Ararteko se ha procedido a dictar la [Resolución de 11 de diciembre de 2008](#)⁴. En ésta, a tenor de los datos obrantes en la queja y en el escrito de contestación a la petición de información cursada, y de la normativa vigente en materia de igualdad, principalmente la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, aprobada por el Parlamento Vasco el 18 de febrero del 2005, se han establecido las siguientes conclusiones:

- En la medida en que cabe identificar elementos que establecen una vinculación de la Cofradía con actuaciones del Ayuntamiento, consideramos que éstas han de adecuarse a las disposiciones de la Ley 4/2005.
- En particular, en referencia a las concretas obligaciones derivadas de la noción “discriminación por razón de sexo” para la Administración local, entre otras, el artículo 7.1 I) de la normativa dispone la obligación de los entes locales de detectar situa-

⁴ Resolución del Ararteko, de 11 de diciembre de 2008, por la que se concluye la actuación relativa a la participación igualitaria de las mujeres en la celebración de la comida de hermandad de la “cofradía San Roque” en las fiestas patronales de Llodio.

ciones de discriminación por razón de sexo que se produzcan en el ámbito local y adoptar medidas para su erradicación.

- Por su parte, el artículo 25 contempla una serie de obligaciones para las administraciones públicas en el ámbito cultural, tanto de carácter **proactivo** (artículo 25.1 y 25.2 de la Ley Vasca de Igualdad) – *“adoptar las medidas necesarias para evitar cualquier discriminación por razón de sexo y para promover un acceso y participación equilibrada de hombres y mujeres en todas las actividades culturales que se desarrollen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi”*, como **prohibitivo** (art. 25.2 de la Ley Vasca de Igualdad) – *“se prohíbe la organización y realización de actividades culturales en espacios públicos en los que no se permita o se obstaculice la participación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres”*; la concesión de cualquier tipo de ayuda y la participación de los representantes de los poderes públicos vascos en calidad de tales.
- La normativa reseñada, constituye un soporte normativo eficaz desde el que valorar la actuación e implicación de las administraciones públicas vascas con respecto a sus deberes de garantía de la materialización efectiva del principio de igualdad. Esto comporta en el caso que nos ocupa, la obligación para el Ayuntamiento de Llodio de promover e impulsar el principio de igualdad en las manifestaciones culturales y festivas que se desarrollen en su localidad. Y por lo tanto, de habilitar espacios festivos en los que la presencia y participación de mujeres se de en condiciones de igualdad.
- En este sentido, toda vez que la comida de hermandad de la Cofradía se incluye en el programa oficial de las fiestas patronales de la localidad y se celebra en un espacio público, debemos entender que dicho acto cultural contraviene la normativa vigente en materia de igualdad de hombres y mujeres.
- Por ello, la institución del Ararteko pone de manifiesto la necesidad de que en adelante, *“la concesión de la consiguiente autorización administrativa para la celebración de la citada comida por parte del Ayuntamiento de Llodio, así como el eventual otorgamiento de ayudas o subvenciones a los organizadores de la misma, hayan de verse condicionados al escrupuloso cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicha normativa en lo referente a las actividades culturales”*. Por lo tanto, *“...si la comida de hermandad que organiza la Cofradía San Roque no se adecuara para permitir la participación igualitaria de las mujeres, el Ayuntamiento, en su deber de promover espacios festivos en los que se garantice la igualdad entre mujeres y hombres debería proceder a la organización municipal de una comida igualitaria en el marco de las fiestas de San Roque”*.

3.2. Género y sexismo en el lenguaje

Con relación a esta cuestión, recibimos una queja en la que se atribuía un contenido sexista al comunicado suscrito por la Junta de Portavoces del Ayuntamiento de una localidad

de Bizkaia. Tras conocer la información más precisa al respecto, no podemos concluir que exista en el comunicado un sexismo en el lenguaje, y en consecuencia, una conculcación del artículo 18. 4 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, a cuyo tenor “los poderes públicos vascos deben hacer un uso no sexista de todo tipo de lenguaje en los documentos y soportes que produzcan directamente o a través de terceras personas o entidades.”

No obstante, no debemos olvidar que el sexismo en el lenguaje como en otros aspectos de la vida, responde a inercias culturales y sociales que aún hoy persisten al objeto de menoscabar a las mujeres con respecto a los hombres. Por ello, en la medida en que su uso supone asumir acríticamente tales valores, es imprescindible que los poderes y dirigentes públicos lo eviten, obligados como están a trabajar transversalmente, cada uno en el ámbito de sus competencias, por superar los obstáculos que impiden la efectiva igualdad de mujeres y hombres.

3.3. Ayudas al fomento de la corresponsabilidad de mujeres y hombres en el ámbito familiar: implicaciones de una orientación discriminatoria sexista

En este apartado debemos referirnos a la Recomendación dirigida al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, dictada el 9 de julio del 2008, sobre la necesidad de someter a un proceso de evaluación lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 118/2007, de 17 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, y en particular, en lo referente a las diferentes cuantías económicas que perciben hombres y mujeres en concepto de ayudas a las personas trabajadoras que se acogen a la excedencia o a la reducción de jornada para el cuidado de hijas e hijos ([Resolución de 9 de julio de 2008](#))⁵.

Una Recomendación que tiene su fundamento en una queja formulada por una mujer embarazada planteando la posible discriminación por razón de su sexo, puesto que el sujeto destinatario de las ayudas de mayor cuantía contempladas por la disposición octava del citado Decreto, es un hombre. Para lo cual, la disposición legislativa se ampara, de acuerdo con su Exposición de Motivos, en el objetivo de: “facilitar la incorporación de la mujer a la vida laboral y el desarrollo de su carrera profesional, fomentar la corresponsabilidad de mujeres y hombres en el ámbito familiar, en particular en el cuidado y educación de los hijos e hijas, y facilitar la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales” (el subrayado es nuestro).

Dado que esta reclamación fue objeto de atención y comentario en el Informe Anual del 2007 (capítulo tercero), nos limitaremos simplemente aquí a sintetizar los aspectos más relevantes.

⁵ Resolución del Ararteko, de 9 de julio de 2008, por la que se recomienda al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco que revise el otorgamiento de una mayor ayuda para los hombres que para las mujeres trabajadoras que se acogen a la excedencia o a la reducción de jornada para el cuidado de hijas e hijos.

En primer lugar, la previsión del artículo 8 del Decreto 118/2007 pretende contextualizarse en el marco teórico de una acción positiva, como estrategia pública dirigida a garantizar la igualdad de oportunidades a mujeres y a hombres en el punto de partida, a través de la eliminación de los obstáculos para el igual ejercicio de los derechos. De acuerdo con el argumento esgrimido por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, la diferencia de trato prevista en el mismo, aún privilegiando económicamente a los varones, persigue la igualdad de mujeres y hombres en la medida en que estaría justificada por la finalidad de favorecer la corresponsabilidad de los hombres en el cuidado de hijas e hijos.

Sin embargo, el porcentaje de hombres que se han acogido a los beneficios de esta normativa ha sido escasamente significativo, a tenor de los datos proporcionados por el propio Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, en respuesta a la petición de información que efectuamos en su momento. Concretamente, desde la existencia de este régimen de ayudas (implantado por el Decreto 117/2002, de 16 de julio, modificado por el Decreto 329/2003, de 23 de diciembre, y posteriormente por el Decreto 118/2007), el número de varones beneficiarios ha pasado de un 5,34% en 2002, a un 6,10% en el 2006, último ejercicio del que se tiene información.

En segundo lugar, de lo señalado hasta el momento pueden establecerse dos observaciones. Por una parte, que a tenor de lo dispuesto por las fuentes normativas internacionales (especialmente el artículo 4.1 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas de 1979), los pronunciamientos del juez comunitario (por todos, STJCE, 17 de octubre de 1995, asunto “Kalanke,” punto 19 de la sentencia), y la legislación española (en particular, art. 11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres); la acción positiva se configura como un mecanismo para la igualdad, cuya aplicabilidad está condicionada por la adopción de medidas finalizadas a favorecer especialmente a las mujeres.

Por otro lado, la acción positiva aparece articulada en torno a una serie de requisitos que conforman su base teórica. Éstos consisten en la **instrumentalidad**, puesto que estamos ante medidas que deben dirigirse a la consecución final de una igualdad real y efectiva. La **proporcionalidad**, consistente en la suficiencia y adecuación entre la medida adoptada –medida específica a favor de las mujeres– y el objetivo perseguido –corrección de situaciones de desigualdad sustantiva respecto de los hombres–. La **temporalidad**, esto es, la medida debe de desaparecer una vez logrado su objetivo. Y finalmente la **motivación**, que supone la justificación por parte de los poderes públicos de la existencia de una situación real de discriminación, como condición previa para la legitimidad de la medida adoptada.

En tercer lugar y como consecuencia de lo anterior, en el asunto que nos ocupa, el diferente tratamiento dispensado a hombres y mujeres a la hora de acogerse a excedencia o reducción de jornada para el cuidado de sus hijas e hijos, desde esta Institución consideramos que la regulación normativa de la CAPV encuentra difícilmente anclaje en los requisitos que informan a la acción positiva. Fundamentalmente porque, como hemos señalado, el número de hombres que se han acogido a la medida desde su entrada en vigor es prácticamente testimonial, lo que cuestiona la relación funcional entre la adopción de la medida

concreta y su necesidad para la consecución del fin perseguido. Dicho de otro modo, la formulación que realiza la regulación normativa no demuestra la necesaria proporcionalidad y correspondencia con los fines perseguidos. A nuestro juicio, no estamos verdaderamente ante una acción positiva que legitime jurídicamente el trato diferenciado, puesto que el colectivo al que directamente se está favoreciendo, el de los varones, es precisamente el que goza estructuralmente de un estatus económico de por sí más privilegiado que el de las mujeres.

Aun siendo encomiable la finalidad perseguida, no se puede olvidar que es precisamente a los hombres, a los que se les está otorgando el mayor beneficio económico por una misma conducta. Y que ésta, lejos de materializarse en una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, corre el riesgo de no responder satisfactoriamente a tales objetivos igualitarios, tornándose en última instancia discriminatoria.

A lo señalado resta por añadir la especial preocupación que el Ararteko ha expresado en la citada Recomendación 15/2008, a propósito del impacto que una normativa de este tipo representa para algunos tipos de subjetividades femeninas. Concretamente, se trataría de "la situación de discriminación que esta regulación puede generar para aquellos modelos de familia que no encajan en el modelo tradicional de hombre y mujer, como son las familias monoparentales compuestas sólo por una madre (la mayoría de ellas), respecto a las compuestas sólo por un padre (muy pocas en la práctica). Otro tanto sucede en el caso de familias compuestas por dos mujeres, respecto a las compuestas por dos hombres. En este último supuesto se estaría privilegiando sin ninguna justificación (ya que el objetivo de fomentar la corresponsabilidad de los hombres pierde todo sentido en el contexto de parejas compuestas por lesbianas) a las parejas o matrimonios compuestos por dos varones. En consecuencia, la posibilidad de ejercitar los derechos reconocidos por el Decreto 118/2007 sólo se ofrecería a las parejas heterosexuales o parejas homosexuales masculinas, que quedarían, en consecuencia, injustamente favorecidas por esta medida".

Finalmente, también nos gustaría hacer alusión en el marco de esta regulación, a la problemática que la misma genera en el ámbito de la atención a familiares dependientes. Concretamente, desde julio de 2007 existe otra nueva línea de ayudas para el cuidado de familiares dependientes que se suma así a las subvenciones públicas ya existentes por reducción de jornada y excedencia. En estas últimas, se sigue el mismo criterio respecto a la ayuda económica que se concede a mujeres y hombres, con una discriminación positiva. El programa que resulta de aplicación en toda la CAPV, prevé cuantías para el cuidado de personas dependientes iguales que las que rigen para las personas que cogen una excedencia o reducción de jornada para el cuidado de menores, e igualmente contempla la discriminación positiva hacia los hombres.

Así, las madres que soliciten la excedencia laboral recibirán una cantidad de 2.400 euros anuales, mientras que los padres percibirán 3.000 euros. En el caso de la reducción de jornada, las ayudas oscilan entre los 1.350 y los 1.800 euros en el caso de las mujeres –dependiendo del tiempo de reducción– y entre 1.800 y 2.400 euros en el caso de los

hombres. Todo ello nuevamente, al objeto de fomentar la corresponsabilidad en la pareja, en especial por parte de los hombres.

En este sentido, y aunque no se hayan planteado hasta el momento ante esta institución quejas referentes a la menor cuantía de las ayudas previstas para las mujeres para la atención de familiares dependientes, consideramos oportuno hacer extensibles al marco de estas ayudas, las conclusiones alcanzadas con respecto a la línea de ayudas para el cuidado de hijas e hijos. Puesto que a nuestro entender, el Decreto incorpora una visión sesgada o unilateral de la estrategia de género desvirtuando la filosofía que inspira a las medidas de acción positiva, que desde la perspectiva adoptada por el programa se torna ineficaz para la real implicación de los hombres en el reparto igualitario del trabajo.

4. Mujeres y especificidades de su posición en el conjunto de la sociedad vasca

El compromiso por una participación real y efectiva de las mujeres, así como por su adecuada representación en los procesos de decisión de alcance político, económico y social, se ha traducido en la necesaria inclusión de la perspectiva de género en las acciones públicas llevadas a cabo desde todas las estructuras institucionales. Un enfoque, que supone un avance cualitativo y cuantitativo desde el punto de vista de la corrección de las desigualdades estructurales intrínsecas en las relaciones entre mujeres y hombres. Con respecto al primero, porque la histórica preterición de las mujeres, arraigada en las desigualitarias relaciones de poder entre ambos géneros, requiere no sólo de un reconocimiento formal de esta situación en las distintas disposiciones de rango legislativo y reglamentario existentes en materia de igualdad, sino también la incorporación de instrumentos que valoren el significado de la misma y sus reales implicaciones en la sociedad. Para lo cual, resulta determinante la concienciación por parte de los poderes y administraciones públicas de la relevancia de la transversalidad de la perspectiva de género.

Con respecto al segundo de los avances, el cuantitativo, se traduce en una implicación de esfuerzos y voluntades circunscritas no sólo a los organismos creados específicamente a favor de las mujeres, sino también a todas las administraciones públicas. La razón estriba en que las instituciones públicas en la adopción de las diferentes decisiones políticas vinculadas a las materias objeto de su competencia, afectan de manera directa al conjunto de la sociedad, y por lo tanto, a las ciudadanas y ciudadanos que la componen. La influencia de las actuaciones públicas en la igualdad de género, supone la necesidad de dotar a éstas de un carácter transversal. Una transversalidad en la que han de estar presentes las singularidades que han acompañado y acompañan todavía hoy, a las relaciones de dominación bajo un ideario machista que ha confinado a las mujeres a una situación de compatibilidad subalterna con el modelo masculino impuesto y generalizado.

En coherencia con esta línea de discurso, es preciso que las actuaciones del Ararteko en esta área no se circunscriban únicamente a la prevención y control de las discriminaciones por razón de sexo, sino que también se comprendan otro tipo de actuaciones encaminadas a favorecer, como hemos avanzado al inicio, la plena incorporación de las mujeres en

todos los ámbitos del tejido social. Fomentando e impulsando una democracia política, económica y social más igualitaria, en la que las mujeres desempeñan un papel activo y no se limitan a ser meras espectadoras de los acontecimientos que las rodean y afectan, sino que actúan como protagonistas directas en su desarrollo.

Por ello, en este apartado están presentes aquellas cuestiones en las que es la singular posición de las mujeres en las relaciones familiares –que se traduce frecuentemente en un reparto asimétrico del poder–, lo que desemboca en una situación de discriminación laboral, y social. En particular, la tradicional distribución familiar de funciones según los sexos ha asumido un papel central y determinante de la mayor afectación de las mujeres en cuestiones tales como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, el empoderamiento en general y la exclusión social. También en el ámbito sanitario se producen situaciones que tienen en las mujeres a sus principales destinatarias, y que se derivan de la aplicación de la perspectiva de género a todos los proyectos de intervención en Salud Pública y en Atención Sanitaria. Cuestiones todas ellas que pasamos a considerar más detenidamente a continuación.

4.1. Conciliación de la vida personal, familiar y laboral

Como ya hemos comentado más arriba, la conciliación de la vida laboral y familiar situada en el contexto de la discriminación por razón de sexo, encuentra el problema de la diferencia económica en las ayudas a mujeres y hombres que quieran reducir su jornada o solicitar una excedencia para el cuidado de hijos o hijas menores o de familiares dependientes. En relación con estas ayudas, se ha registrado una queja relativa a la interpretación de los requisitos y, sobre todo, a su acreditación para el acceso a las mismas. En este caso, la reclamante había solicitado una prestación económica por reducción de jornada de trabajo al 50% para el cuidado de su hijo menor que le fue denegada por la Dirección de Familia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, alegando que no se cumplía con el requisito de convivir en el mismo domicilio que su hijo. Contra esta denegación se interpuso recurso de alzada aportando más documentación al objeto de acreditar la residencia efectiva. Sin embargo, la resolución del recurso fue desestimatoria basándose en que *“la acreditación de la convivencia con el hijo o hija únicamente puede efectuarse a través del empadronamiento conjunto”*.

A tenor de esta resolución se trataría por lo tanto de analizar, por un lado, si la normativa que regula las prestaciones económicas previstas en el Decreto 118/2007, de 17 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, ha establecido como requisito para la concesión de las ayudas la presentación de un certificado de empadronamiento, y en este caso su pertinencia o bien, que el requisito es haber mantenido y mantener una situación de “convivencia” entre la persona dependiente –la hija o el hijo– y la persona cuidadora, lo que se puede acreditar por otros medios de prueba.

Con respecto al dispositivo referente a las ayudas económicas, el artículo 7 a) del citado Decreto 118/2007 introduce el requisito de *“convivir en el mismo domicilio que el hijo o*

hija para cuyo cuidado se solicita la excedencia o reducción de la jornada de trabajo, durante toda la duración de la actuación subvencionable". A renglón seguido, en el apartado b) del mismo precepto se dispone la condición de "residir de forma efectiva y figurar en el padrón de cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el momento de presentar la solicitud y durante toda la duración de la actuación subvencionable".

Paralelamente, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé en su artículo 80 que el interesado puede aportar cualquier medio de prueba admisible en Derecho –como son los medios probatorios previstos en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil– para acreditar los hechos relevantes en la decisión de un procedimiento. Además, según la jurisprudencia la limitación de los medios de prueba sólo puede hacerse por Ley (STS de 24 de octubre de 1988).

En consecuencia, el hecho de que únicamente se pueda acreditar la "convivencia" mediante el certificado de empadronamiento puede entenderse como un límite al ejercicio del derecho a la prueba que siendo de configuración legal, el legislador al regularlo, debe respetar su contenido esencial que "se rebasa o se desconoce cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección..." (STC 11/1981, de 8 de abril).

Con relación al valor probatorio del certificado de empadronamiento, de la lectura del artículo 16 de la Ley de Bases de Régimen Local se infiere que el certificado de inscripción en el padrón es un medio de prueba válido para acreditar la residencia en el municipio y en el domicilio habitual pero no que "sea el único". Siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo "el padrón municipal es instrumento público fehaciente para todos los efectos administrativos y la inscripción prueba legalmente la condición de que se trate. No obstante, **cabe la prueba en contrario que desvirtúe la presunción que el padrón proclama**, puesto que el efecto probatorio privilegiado, que cabe atribuirles respecto del dato de residencia (...), únicamente se produce con plenitud si se presenta aislado, pero no (..) si su eficacia es contrastada con **otros medios de prueba** susceptibles de provocar el convencimiento de la falta de concordancia del contenido del padrón con la realidad" (SSTS de 11 de junio de 1984 y de 11 de noviembre de 1985) (la negrita es nuestra).

La reclamante cumple de esta manera con la condición exigida en el artículo 7a), puesto que ostenta la guarda y custodia y convive en el mismo domicilio que su hijo, así como el artículo 7 b) dado que figura en el padrón de un municipio de la CAPV. Asimismo, se produce la circunstancia establecida en el apartado 5 d) del artículo 10 del Decreto, párrafo segundo, según el cual "en el supuesto de que el certificado de empadronamiento no sea prueba de la residencia efectiva, el solicitante, a requerimiento del órgano gestor de la ayuda, deberá presentar documentos que prueben su residencia efectiva", puesto que, dándose el supuesto de hecho que recoge la norma, la reclamante presentó otros documentos que probaban su residencia efectiva. Por lo tanto, acreditada la residencia efectiva por la promotora de la queja se somete a la valoración del órgano gestor encargado de su tramitación que "sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando

sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada" (art. 80.3 de la LRJA-PAC).

En este sentido, cabe señalar que no se aprecia motivación alguna en la resolución denegatoria de la ayuda solicitada, ni tampoco en la resolución que desestima el recurso de alzada, que vuelve a erigir el certificado de empadronamiento como único medio de prueba admisible para la acreditación de la convivencia, en clara contradicción con lo dispuesto en el artículo 10.5. d) anteriormente reproducido y que admite el requisito de la "residencia efectiva" como subsidiario de la "inscripción patronal". Trasladadas estas consideraciones al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social hemos recibido su respuesta, en la por un lado señalan que, "De conformidad con el criterio jurisprudencial señalado desde la institución del Ararteko, modificaríamos la valoración que hasta la fecha se ha otorgado al certificado de empadronamiento como único medio de prueba de convivencia, y podríamos aceptar otros medios de prueba de la misma siempre que su valor probatorio sea suficiente para desvirtuar la presunción que el Padrón proclama". Y por otra parte, "en relación al caso concreto que ha suscitado la queja, una vez analizados los documentos presentados tenemos que concluir que no cumplen los requisitos de actualización que se exigen al certificado de empadronamiento y que no destruyen la presunción de veracidad del certificado de empadronamiento". Actualmente estamos examinando esta respuesta, para dictar una resolución que ponga fin a este expediente.

En otro orden de cosas, pero continuando con el marco jurídico vigente en materia de conciliación de vida laboral y familiar, debemos mencionar dos quejas que ha recibido esta institución. Aunque fueron planteadas en el área material de acción social, dado el carácter transversal de la materia de igualdad de mujeres y hombres, consideramos que se trata de casos que hacen necesario incorporar una perspectiva de género y, por ello, han suscitado la atención específica de esta área. La cuestión principal que se plantea en ambas, es la afectación que tienen las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar con respecto a los despidos de los solicitantes de las mismas. En particular, los promotores de sendas quejas, en un caso un trabajador, en el otro una trabajadora, se habían acogido a una reducción de jornada por guarda legal, como una de las posibles actuaciones subvencionables previstas en el citado Decreto 329/2003, actual Decreto 118/2007.

La ley vincula la percepción de la ayuda a la existencia de una relación de trabajo, en el marco de la cual la persona trabajadora se ha acogido a una reducción de la jornada laboral para cuidar a hijos o hijas menores de 6 años de edad (artículo 1 a) del Decreto 118/2007). Y por ello, cuando los perceptores de la misma fueron despedidos, se encontraron con la obligación de devolver una determinada cantidad en concepto de diferencia entre la cantidad subvencionada y la que en función de los días efectivos en los que disfrutaron de la reducción de jornada por guarda legal les hubiese correspondido. Ciertamente, la duración del hecho subvencionable era menor que la establecida en principio, pero en ambos supuestos no fue debido a la voluntad del trabajador y la trabajadora, sino a la voluntad unilateral del empresario de extinguir el contrato.

La situación actual del mercado de trabajo hace que la igualdad en la inestabilidad de las relaciones laborales sea prácticamente la tónica general, lo que sitúa a las trabajadoras y

los trabajadores en una dinámica que les compele a asumir el riesgo de la inestabilidad en el empleo. Y así, aunque desde esta institución nos posicionamos claramente a favor de la adopción por las administraciones públicas vascas de medidas dirigidas a facilitar la incorporación de la mujer a la vida laboral y al desarrollo de su carrera profesional, a fomentar la corresponsabilidad de mujeres y hombres en el ámbito familiar, en particular en el cuidado y educación de hijos e hijas y a facilitar la conciliación de las responsabilidades familiares, como es el caso del Decreto que nos ocupa; también debemos poner de relieve los obstáculos que dificultan el ejercicio efectivo de este tipo de medidas.

La encrucijada a la que se enfrenta una mujer o un hombre a la hora de solicitar estas ayudas, radica en la falta de seguridad en que su relación laboral abarcará la duración total del hecho subvencionable, o lo que es lo mismo, que a los perjuicios económicos que acompañan de por sí al despido, se pueda añadir uno nuevo, como es la devolución de la subvención concedida. Este hecho, puede suponer un condicionante para mujeres y hombres en el momento de acogerse a estas ayudas. Principalmente, porque al trasladar a las personas trabajadoras la responsabilidad de aceptar la contingencia de la falta de estabilidad en el trabajo, quizás por ello decidan no acogerse a las mismas y por tanto anteponer bien la responsabilidad laboral a aquella familiar, bien la obligación familiar a la laboral. Una circunstancia, que se manifiesta sobre todo en las mujeres. De hecho, así lo demuestra la significativa caída de la tasa de empleo de las mujeres con hijos pequeños a su cargo (un promedio de 13,6 puntos), mientras que en el caso de los hombres esta tasa aumenta. Así, la tasa de empleo de las mujeres con hijos a su cargo no supera el 62,4% frente al 91,4% de los hombres, lo que representa una diferencia de 29 puntos (Conclusiones aportadas por el Informe de la Comisión Europea “La igualdad entre hombres y mujeres–2008” COM (2008) 10 final).

4.2. Mujeres y derechos sociales laborales

En lo que respecta al trabajo de las mujeres, recibimos una queja planteada por una mujer que mostraba su disconformidad ante la negativa del Instituto Foral de Bienestar Social del Territorio Histórico de Álava, entidad para la que presta servicios en calidad de funcionaria interina, a concederle los días de vacaciones devengados que no pudo disfrutar por hallarse en situación de incapacidad temporal motivada por su estado de embarazo.

Al analizar los motivos de la queja, desde esta institución apreciamos que existía un aspecto esencial para dilucidar si la desestimación, por el ente público en cuestión, de la concesión del derecho a las vacaciones estaba legítimamente fundada. Aspecto que localizamos en la controversia surgida acerca de la naturaleza de la baja laboral de la trabajadora, puesto que la reclamación sólo estaría arropada por la legalidad en el supuesto de que la incapacidad para desempeñar su actividad laboral se hubiera debido al embarazo y no a cualquier otro motivo de salud ajeno a este estado propio y exclusivo de la condición de ser mujer.

Una vez examinada la documentación aportada por la promotora de la queja, fundamentalmente informes médicos junto con volantes de derivación, no habría lugar a duda en

nuestra opinión, de que las afecciones derivadas del embarazo fueron causa directa de la baja de la empleada del Instituto Foral de Bienestar Social de Álava y, que no estaríamos ante una enfermedad común como se sostenía en la resolución dictada por la administración. Lo que tiene como consecuencia directa el despliegue de la cobertura protectora de las normas antidiscriminatorias, como exponemos a continuación.

Así, aunque el ámbito personal de aplicación del artículo 59 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, sea el de los empleados/as públicos/as de la Administración general del Estado y sus organismos públicos, quedando de esta manera excluida la interesada, y el Estatuto básico del empleado público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, no contemple el derecho reclamado, situando las vacaciones entre las materias objeto de la negociación colectiva; desde esta institución, propugnamos una lectura integrada del artículo 14 de la Constitución que al hilo de la doctrina del Alto Tribunal español, atribuye carácter discriminatorio a todo tratamiento en que concurren razones o circunstancias que tengan con el sexo de la persona una conexión directa e inequívoca, como sucede con la maternidad y, dentro de ésta, con el estado concreto del embarazo. En particular, *"...la protección de la condición biológica y de la salud de la mujer trabajadora ha de ser compatible con la conservación de sus derechos profesionales, de suerte que la minusvaloración o el perjuicio causado por el embarazo o la sucesiva maternidad constituyen un supuesto de discriminación directa por razón de sexo"* (STC 182/2005, de 4 de julio – RTC 2005, 182 –).

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional con relación al derecho de vacaciones ha dispuesto que *"...la prohibición constitucional específica de los actos discriminatorios por razón de sexo determina que se habrá producido la lesión directa del art. 14 CE cuando se acredite que el factor prohibido representó el fundamento de una minusvaloración o de un perjuicio laboral, no teniendo valor legitimador en esos casos la concurrencia de otros motivos que hubieran podido justificar la medida al margen del resultado discriminatorio. Tal tipo de discriminación comprende, sin duda, aquellos tratamientos peyorativos que se fundan no sólo en la pura y simple constatación del sexo de la víctima, sino en la concurrencia de razones o circunstancias que tengan con el sexo de la persona una conexión directa e inequívoca, como sucede con el embarazo, elemento o factor diferencial que, por razones obvias, incide de forma exclusiva sobre las mujeres"* (STC 324/2006, de 20 de noviembre. FJ. 4º).

Sin embargo, esta interpretación favorable a dotar de plenos efectos jurídicos a la consolidada tesis de la doctrina constitucional que habla de discriminación cuando el embarazo se toma como factor determinante de decisiones o actuaciones que niegan o limitan el ejercicio de un derecho, no ha prosperado en nuestra solicitud al Instituto Foral de Bienestar Social. Puesto que a juicio de sus responsables, la doctrina jurisprudencial únicamente avala el disfrute de vacaciones fuera del año natural cuando el permiso de maternidad ha impedido su ejercicio dentro del mismo, y no cuando la causa ha sido una incapacidad temporal. De esta manera, la resolución administrativa optaba por hacer hincapié en la contingencia común conforme a la cual se expidieron los partes de alta y baja médicas, desatendiendo el diagnóstico descrito en todos los documentos oficiales, que además de

referirse a la sintomatología de la paciente, contienen expresamente el término “embarazada”. Si bien se ha de resaltar la predisposición del Instituto Foral, manifestada en su exposición, a alentar la introducción de mejoras en el sentido de nuestros considerandos en el marco de futuros procesos de negociación colectiva, tras examinar su respuesta se ha procedido por esta institución a dictar la [Resolución de 14 de marzo de 2008](#)⁶, de la que acabamos de reproducir sus contenidos más relevantes.

También con relación a la protección de la maternidad y el embarazo en el marco de las relaciones laborales, se nos ha realizado una consulta. La situación era la de una monitora deportiva embarazada de seis meses que por prescripción médica había solicitado una adaptación de su puesto de trabajo, al no poder continuar dando clases de gimnasia. La adaptación se sustanció en un traslado a tareas administrativas de apoyo y reducción de jornada laboral a la mitad, de acuerdo con lo aconsejado en el informe médico. Las desavenencias surgieron cuando una vez tomada la decisión y apoyada por la dirección, la parte administrativa del organismo interpretó que la medida adoptada era excesiva porque “o” bien se le adaptaba en el puesto de trabajo o bien se le reducía la tarea. Para lo cual, la parte administrativa se amparaba en el convenio colectivo donde figuraba la conjunción disyuntiva “o,” por lo que ella así lo entendía.

Recibida la solicitud, nos pusimos en contacto con la consultante para recabar mayor información con respecto a los hechos expuestos y ésta nos informó de que finalmente fueron aplicadas las medidas adoptadas desde el principio, así como que se procederá a sustituir en el próximo convenio colectivo la conjunción “o” por la aditiva “y,” al objeto de impedir que en un futuro puedan replantearse cuestiones de este tipo.

Nos complace desde esta institución que la lucha por eliminar aquellos obstáculos que impiden una efectiva realización del principio de igualdad, atendiendo a las circunstancias particulares presentes en la situación de cada mujer, puedan resolverse apelando al diálogo entre las partes. Con todo, conviene recordar que el respeto al derecho a la igualdad aparece vinculado a un amplio campo de derechos y condiciones laborales de la mujer, entre los que no falta el derecho a la adaptación del propio puesto de la trabajadora, el cambio a otro puesto o la reducción del tiempo de trabajo, que tienen gran interés en el asunto que aquí tratamos. Esto no supone lógicamente que estas medidas no puedan combinarse con otras, destinadas a ofrecer una mayor garantía a la salud de la trabajadora y del feto. Fundamentalmente porque ello dependerá de la concurrencia de una serie de condiciones las cuales no tienen por qué darse en todo embarazo. Debiendo en este sentido tenerse en cuenta las circunstancias presentes en cada situación de embarazo, para cuya valoración y determinación habrá de estarse a lo establecido por el personal del Servicio de salud que corresponda.

⁶ Resolución del Ararteko, de 14 de marzo de 2008, por la que se recomienda al Instituto de Bienestar Social de Álava que autorice a la empleada promotora de la queja el disfrute del período de vacaciones del año 2006 coincidente con la incapacidad temporal derivada del embarazo.

También consideramos que si bien el convenio colectivo es el marco adecuado para la regulación del contenido de la relación laboral, en este ámbito también juega un papel determinante las prescripciones del ordenamiento constitucional en general, y el artículo 14 del texto fundamental en particular. De manera que en la determinación de los contenidos de la relación de trabajo, el citado artículo 14 tiene una eficacia plena y directa en aquellas cuestiones en las que el debate en materia de igualdad se particulariza en los derechos sociales laborales de las mujeres.

4.3. Principio de representación equilibrada

El origen y fundamento del principio de representación equilibrada en el ámbito político, se encuentra en la necesidad de integrar a las mujeres en la vida política del Estado, como una condición de la democracia a través de la puesta en práctica de una política que sea también integradora de la perspectiva de género.

Paralelamente, la **formulación internacional** – “*los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a (...) participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planes gubernamentales*” (artículo **7.b) de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979**);

- **comunitaria:** “la igualdad entre hombres y mujeres como principio fundamental del derecho comunitario” (**art. 2 Tratado de la Unión versión consolidada**); la contemplación del principio de la integración de la perspectiva de género al afirmarse que, en todas sus actividades, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad (**apartado tercero del artículo 3.3. Tratado de la Unión versión consolidada**); estableciendo el **apartado primero del artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión versión consolidada**, que el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales; y la participación equilibrada de mujeres y hombres en los puestos de poder y en los procesos de toma de decisiones como principio democrático y parte integrante del **artículo 23 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europa**;
- **estatal:** donde la **Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres**, contempla expresamente “... el llamado principio de presencia o composición equilibrada, con el que se trata de asegurar una representación suficientemente significativa de ambos sexos en órganos y cargos de responsabilidad, que se lleva también así a la normativa reguladora del régimen electoral general (...) se avanza así en el camino de garantizar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito de la representación política, con el

objetivo fundamental de mejorar la calidad de esa representación y con ella de nuestra propia democracia”, y

- **autonómica:** donde el **artículo 23 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres**, dispone que *“ todos los poderes públicos vascos deben promover que en el nombramiento y designación de personas para constituir o formar parte de sus órganos directivos y colegiados exista una presencia equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada. A tal fin, adoptarán las medidas normativas o de otra índole necesarias”*.

El conjunto de las fuentes descritas se conforma como el soporte normativo del principio de representación equilibrada, que se traducen a su vez en el establecimiento de una regulación porcentual de la participación política en función del género como medida compensatoria para corregir la desigualdad. A los efectos que aquí interesan, la normativa autonómica ha entrado a regular directamente una cuota de género en lo referente a la presencia de la mujer en la vida pública, que no se circunscribe solamente a la participación política, puesto que la transversalidad presente en la Exposición de Motivos, permanece en su contenido material. En particular, el artículo 3.7 de la Ley para la Igualdad establece que *“ los poderes públicos vascos han de adoptar las medidas oportunas para lograr una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los distintos ámbitos de la toma de decisiones”*; considerando que *“ existe una representación equilibrada en los órganos administrativos pluripersonales cuando los dos sexos están representados al menos al 40%”*.

Además, en lo referente al objeto y alcance de este principio, el TC ha clarificado en su sentencia 12/2008 (FJ 3º), de 29 de enero, que *“ pretendiendo la igual participación efectiva de hombres y mujeres en la integración de las instituciones representativas de una sociedad democrática”*; el establecimiento de cuotas por razón de sexo en las listas electorales, *“ no establece una medida de discriminación inversa o compensatoria (favoreciendo a un sexo sobre otro), sino una fórmula de equilibrio entre sexos, que tampoco es estrictamente paritaria, en cuanto que no impone una total igualdad entre hombres y mujeres, sino la regla de que unos y otras no podrán integrar las candidaturas electorales en una proporción inferior al 40 por 100 (o lo que es lo mismo, superior al 60 por 100). Su efecto, pues es bidireccional, en cuanto que esa proporción se asegura igualmente a uno y otro sexo”*.

Esta somera introducción a las garantías normativas de la composición paritaria, nos permite contextualizar la queja que recibimos referente al supuesto incumplimiento por parte del Diputado General de Gipuzkoa de la previsión contenida en el artículo 15. 3 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, a cuyo tenor *“en la Diputación Foral ambos sexos estarán representados al menos en un 40%”*; teniendo además presente que con arreglo al artículo 15.2 de la citada Norma Foral, *“la Diputación Foral se compone del Diputado o Diputada general y un número de Diputados Forales que no podrán exceder de diez”*.

Dado que en la composición de la Diputación Foral a partir del Decreto 61/2007 el número de mujeres era de cuatro de un total de 11 miembros, el reclamante consideraba que el nom-

bramiento no se adecuaba a la previsión de la Norma Foral 6/2005, la cual no se refiere a un porcentaje lo más aproximado posible al 40% sino de “al menos” un 40% para cada sexo.

Una vez recibida la reclamación, solicitamos información al respecto al Diputado General, quien en contestación a la petición formulada señaló que el cálculo del 40% de los miembros de la Diputación, incluido el propio Diputado General, da el resultado de 4,4 (4 sobre 11), lo que llevaría, a juicio de dicho órgano, a que utilizando los criterios matemáticos, siendo el decimal inferior a cinco, los miembros de la Diputación Foral que necesariamente tienen que ser mujeres u hombres habrían de ser cuatro. En consecuencia, la designación de los Diputados Forales respetaría el porcentaje establecido en la normativa foral 6/2005.

Examinados los hechos planteados en la queja, la contestación remitida por la Diputación de Gipuzkoa, junto con las observaciones jurídicas que hemos realizado, la institución del Ararteko se ha pronunciado a propósito de la correcta o incorrecta aplicación del principio de representación equilibrada en la composición del órgano ejecutivo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en la [Resolución de 1 de julio de 2008](#)⁷ en los siguientes términos: “en el caso concreto (...) no parece que siendo el 40% de 11 (los diez Diputados y Diputadas forales, más el Diputado General), 4,4, y al encontrarse ese número matemáticamente más próximo a 4 que a 5, haya de interpretarse, como realiza la Diputación Foral misma, que es 4 el número mínimo tanto de mujeres como de hombres que requiere la Norma Foral, ya que si así fuera no sólo el porcentaje de mujeres sería inferior al 40% (cuando la norma utiliza la expresión “al menos”), sino que el número de hombres (7 sobre 11) superaría el límite máximo (al suponer un 64%)”.

4.4. Salud y mujeres

Como hemos visto en los distintos apartados que componen el presente epígrafe, la perspectiva de género y el principio de igualdad se configuran como principios que legitiman la actuaciones de los poderes públicos, integrándose en las mismas de manera activa bien de modo expreso, bien con carácter sectorial, a través de la incorporación de pautas favorables de la igualdad en políticas como la sanitaria, entre otras.

Ya en anteriores informes manifestamos nuestro interés por un mayor protagonismo de las especificidades del colectivo femenino en la elaboración de los proyectos de salud, fundamentalmente en aquellas enfermedades o motivos de consulta que las atañen exclusivamente, como son los procesos de salud – enfermedad relacionados con el embarazo, el parto y la lactancia o el climaterio, entre otros. En esta perspectiva se sitúa el Programa “Salud y Mujeres” del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, presentado por el Consejero de Sanidad el 20 de junio de 2008. Las referencias a conceptos tales como los “factores de riesgo diferenciales” o la “morbilidad diferencial” demuestran la contribución del ámbito sanitario al objetivo de promover la equidad en la salud.

⁷ Resolución del Ararteko, de 1 de julio de 2008, sobre la aplicación del principio de representación equilibrada en la constitución del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Lo que se pretende es desde la consideración de la desigualdad de género como un determinante de la salud, reordenar las acciones que desde el sistema sanitario se desarrollan en el ámbito de la promoción y prevención de la salud de las mujeres. Y específicamente, aplicar la perspectiva de género a todos los proyectos de intervención en Salud Pública y en Atención Sanitaria; el establecimiento de un programa de detección precoz del cáncer de cérvix organizado; otras actuaciones para mejorar la salud reproductiva de las mujeres, tales como la dispensación gratuita desde el mes de junio de 2008 de la píldora postcoital, actuando una labor preventiva unida al apoyo y asesoramiento; impulsar una atención más personalizada y respetuosa con la fisiología del parto y con las preferencias y decisiones de las mujeres en el ejercicio de su autonomía, la promoción de la lactancia materna y el impulso de la implementación en todas las Unidades Neonatales de Osakidetza de los denominados cuidados centrados en el desarrollo (CCD), que suponen la entrada libre de las madres y los padres, su implicación en los cuidados del recién nacido, etc.

4.5. La feminización de la pobreza

Los datos arrojados por la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) del 2008 presentada por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, siguen situando a las mujeres como las principales afectadas entre las personas en situación de riesgo de exclusión social. Una situación especialmente visible, cuando constatamos que la incidencia de la pobreza real –caracterizada por una disponibilidad de ingresos económicos insuficientes para hacer frente a la cobertura de las necesidades más elementales– es más de dos veces superior para los hogares encabezados por una mujer.

Esta constatación consolida los perfiles de personas con mayor riesgo de pobreza en Euskadi, descritos en su momento en el Informe General de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales del 2004 y cuyo denominador común eran las mujeres y sus diferentes subjetividades. Concretamente, los cuatro perfiles con mayor riesgo de pobreza eran: 1) mujer menor de 45 años, no ocupada con carácter estable, en el contexto de una familia monoparental; 2) una persona de nacionalidad de fuera de la Unión Europea; 3) mujer sola, menor de 45 años y no ocupada con carácter estable y 4) mujer sola, entre 45 y 64 años y no ocupada con carácter estable.

Señalados los resultados de la EPDS, debemos referirnos a una reclamación que demandaba nuestra intervención con motivo de la denegación por parte de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Irún, de la tramitación de una solicitud de prestaciones sociales, como consecuencia de la obtención de unos ingresos por la venta de un piso. Tras dirigirnos a la alcaldía de la citada localidad solicitando información acerca de los datos, condiciones, criterios y razones que han motivado la denegación de la prestación solicitada, hemos recibido su respuesta, en la que defiende esta negativa amparándose en el régimen aplicable a la concesión de la renta básica y las ayudas de emergencia establecido por la Ley 8/2008, de 25 de junio –que modifica la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social– así como por los reglamentos que la desarrolla, especialmente los Decretos 198 y 199/1999, sobre Ingreso Mínimo de Inserción y Ayudas de Emergencia Social, respectivamente.

A juicio de esta institución, la resolución de la Diputación Foral de Gipuzkoa con fecha 24 de abril de 2008 en la que se suspendía el derecho a percibir renta básica a la reclamante por haber cambiado su situación económica, fundada en el artículo 12.2 del Decreto 198/1999 regulador del Ingreso Mínimo de Inserción, que sólo exceptúa del computo de ingresos los recursos generados por la venta de vivienda habitual que son reinvertidos en otra vivienda habitual, y el artículo 17 de la misma norma que exige computar los ingresos atípicos durante los sesenta meses subsiguientes, como ingresos mensuales equivalente a la cantidad total dividida entre sesenta, es correcta. Lo que no obsta a que desde los servicios sociales se realice un seguimiento de aquellas situaciones específicas, en las que los ingresos atípicos computables no sean impeditivos de conducir ulteriormente a la persona a una situación de desprotección.

Lo anterior sirve de justificación para seguidamente efectuar una valoración positiva con respecto a la actuación del Ayuntamiento de Irun en este caso, puesto que tal y como se desprende de su escrito de contestación, consciente de la situación especial en que se encuentra la reclamante –que alega que dicho dinero se destinó a la apertura de un negocio que no ha tenido éxito, extremo que tendría acreditado ante los servicios sociales–, ha realizado una gestión ante la Diputación Foral de Gipuzkoa con el fin de que, cuando menos, archive el expediente abierto en concepto de reclamación de ingresos indebidos por las cantidades de renta básica percibidas ante de la suspensión.

No obstante, por lo que se refiere al ejercicio del 2008, nos remitimos a los apartados de este informe relativos, tanto al área de acción social, como al área de atención específica a las personas en situación de exclusión social o pobreza, en los que damos cuenta de forma más detallada de aquellos asuntos que han afectado a las mujeres.

5. Ley del parlamento vasco 4/2005, para la igualdad de mujeres y hombres: desarrollo y aplicación

La incidencia de esta norma en la actuación de los poderes públicos vascos así como en la consecución de la efectiva implantación de la igualdad de mujeres y hombres, viene siendo objeto de un seguimiento pormenorizado por parte del Ararteko. Por ello, hemos considerado oportuno conocer un año más la situación de desarrollo y aplicación en la que se encuentran los aspectos que pasamos a tratar a continuación:

5.1. Estado de desarrollo de la Ley de Igualdad en referencia a la evaluación de impacto en función del género: número y clases de evaluaciones realizadas en el marco de las directrices aprobadas el 14 de febrero de 2007 con ese fin

Hemos podido conocer al respecto que desde la publicación de la Resolución 5/2007, de 14 de febrero, por la que se aprueban las Directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, y hasta el 27 de noviembre de 2008,

han sido remitidos a Emakunde, con objeto de recabar el correspondiente informe, un total de 151 Informes de Impacto en Función del Género relativos a otros tantos proyectos de norma y actos administrativos, cuyo desglose por departamento y rango es el siguiente:

DEPARTAMENTO	TOTAL
Vicepresidencia	2
Hacienda y Administración Pública	10
Justicia, Empleo y Seguridad Social	23
Interior	11
Industria, Comercio y Turismo	11
Vivienda y Asuntos Sociales	19
Educación, Universidades e Investigación	46
Sanidad	3
Cultura	10
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	3
Transporte y Obras Públicas	2
Agricultura, Pesca y Alimentación	11
TOTAL	151

Fuente Emakunde

RANGO	TOTAL
Ley	25
Decreto	62
Orden	61
Resolución	3
TOTAL	151

Fuente Emakunde

El hecho de que en el 2008 el número de informes de impacto en función de género sea más del doble que los recibidos en el 2007 (un total de 57), resalta el gran esfuerzo realizado para dar cumplimiento a lo establecido en las directrices, así como la progresiva y creciente implicación de los departamentos del Gobierno Vasco en la implementación del objetivo de la igualdad en todas sus políticas públicas.

5.2. La adecuación de las estructuras orgánicas y de puestos de trabajo por parte del Gobierno Vasco, prevista en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 4/2005

En particular, en cumplimiento del primer párrafo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Igualdad y de acuerdo con la información de que disponemos, los departamentos del Gobierno Vasco que ya han procedido a determinar en sus decretos de estructura el órgano competente para el impulso, coordinación y colaboración con las distintas

direcciones y áreas que lo integran y con los organismos autónomos, entes públicos y órganos adscritos al mismo, para la ejecución de lo dispuesto en la referida Ley 4/2005 y en el plan para la igualdad aprobado por el Gobierno Vasco, son los siguientes: a) Presidencia (art. 8.h del Decreto 187/2006, de 3 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Presidencia del Gobierno – Lehendakaritza); b) Hacienda y Administración Pública (art. 10.3.c del Decreto 42/2006, de 28 de febrero); c) Justicia, Empleo y Seguridad Social (art. 10.q del Decreto 315/2005, de 18 de octubre); d) Interior (art.5.1.m del Decreto 364/2005, de 8 de noviembre); e) Industria, Comercio y Turismo (art. 12.1.n del Decreto 284/2005, de 11 de octubre); f) Vivienda y Asuntos Sociales (art. 8.s del Decreto 373/2005, de 15 de octubre); g) Cultura (art. 5.2.i del Decreto 25/2006, de 14 de febrero); h) Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (art. 8.s del Decreto 340/2005, de 25 de octubre); i) Agricultura, Pesca y Alimentación (art. 4.o del Decreto 290/2005, de 11 de octubre).

Respecto al cumplimiento del segundo párrafo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 4/2005, tal y como se recogen en los Decretos 134/2008, 168/2008, 179/2008 y 196/2008 de modificación del Decreto por el que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo de los departamentos y los organismos autónomos de la Comunidad Autónoma, han sido ocho los departamentos del Gobierno Vasco que ya han adecuado su Relación de Puestos de Trabajo y han creado la plaza de “Técnica – Técnico de Programas en Materia de Género”. En concreto, estos departamentos son los de Hacienda y Administración Pública, de Industria, Comercio y Turismo, de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de Transportes y Obras Públicas, de Cultura, Vivienda y Asuntos Sociales; Agricultura y Pesca y Alimentación; y Educación, Universidades e Investigación.

5.3. El estado actual de desarrollo de la previsión contenida en el artículo 27 de la Ley 4/2005, relativa a un órgano de control de la publicidad y garante de los códigos éticos referentes a los contenidos emitidos por los medios de comunicación

Con relación a esta cuestión, hay que tener en cuenta que, previamente a la promulgación de la Ley 4/2005, ya existía en el Gobierno Vasco un órgano encargado de dichas funciones, la Comisión de Publicidad No Sexista Begira, adscrita a Emakunde y regulada por el Decreto 78/1998, de 27 de abril. Emakunde nos ha informado que de acuerdo con el plan de trabajo para esta Comisión aprobado en la sesión del 9 de noviembre de 2007, en la actualidad se sigue trabajando en la adecuación de su decreto regulador a las nuevas circunstancias derivadas de la aprobación de la Ley 4/2005. Igualmente, en el marco de Begira se está trabajando en la elaboración de un código ético referente a los contenidos publicitarios que se emiten por los medios de comunicación, a los efectos de dar cumplimiento al artículo 27 de la mencionada ley.

5.4. Planes o Programas de Igualdad

Por lo que se refiere al estado actual de la promulgación, por parte de las diferentes administraciones públicas vascas, de los planes y programas de igualdad a los que se refiere

el artículo 15 de la Ley 4/2005, hemos podido saber por medio de Emakunde, que actualmente tienen ya un plan de igualdad de mujeres y hombres (en el sentido del artículo 15 de la Ley Vasca de Igualdad), además de las tres diputaciones forales⁸, 56 municipios y una mancomunidad que representan más de dos tercios de la población de la Comunidad Autónoma del País Vasco⁹.

5.5. La adecuación de las estructuras de Emakunde

Nos informa este organismo de que en una vez modificada su estructura orgánica en virtud del Decreto 214/2006, de 31 de octubre, por medio del Decreto 160/2007, de 25 de septiembre, de modificación del Decreto por el que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos y Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Autónoma, se modificó la Relación de Puestos de Trabajo de Emakunde – Instituto Vasco de la Mujer, aumentando su plantilla en nueve plazas. Asimismo, todos los departamentos del Gobierno Vasco cuentan con sus correspondientes documentos programáticos de Legislatura y documentos – programas anuales, para el desarrollo del IV Plan, de conformidad con lo establecido en el artículo 15.2 de la Ley 4/2005.

Además, al objeto de desarrollar el artículo 17 de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, Emakunde puso en marcha en marzo de 2007 un grupo de trabajo con la Dirección de Función Pública y el IVAP para el diseño de un Plan de Formación en Igualdad. Fruto de este trabajo la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres aprobó en marzo de 2008 el Plan de Formación en Igualdad (2008-2018). En el marco de dicho Plan, que se ha presentado en noviembre de 2008, se ha puesto ya en marcha el primer periodo de programación 2008-2009.

Finalmente, se ha de indicar que Emakunde, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 51.2 de la Ley 4/2005, ha elaborado y remitido al Parlamento Vasco en julio de 2008 dos informes, uno relativo al ámbito judicial y el otro al ámbito policial, en los que se evalúa la eficacia y alcance de los programas y recursos existentes en la CAPV en materia de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico.

⁸ Diputación Foral de Bizkaia: Plan Foral para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres y políticas de género (2004-2007). Diputación Foral de Álava: II Plan para la Igualdad de mujeres y hombres en Álava. Diputación Foral de Gipuzkoa: Plan Foral para la Igualdad de Mujeres y Hombres (2008-2011).

⁹ Se trata de Abadiño, Abanto-Zierbena, Amurrio, Andoain, Anoeta, Areatza, Arrasate-Mondragón, Arrigorriaga, Azkoitia, Azpeitia, Balmaseda, Barakaldo, Barrika, Basauri, Berango, Berriz, Bilbao, Deba, Donostia-San Sebastián, Durango, Eibar, Elorrio, Erandio, Ermua, Galdakao, Gernika-Lumo, Getxo, Gortiz, Güeñes, Hernani, Hondarribia, Irun, Itsasondo, Laudio, Leioa, Lekeitio, Lemoiz, Mungia, Muskiz, Ondarroa, Ortuella, Plentzia, Portugalete, Santurtzi, Sestao, Sopela, Tolosa, Trapagaran, Ugao-Miraballes, Urduliz, Vitoria-Gasteiz, Zaldibar, Zalla, Zarautz, Zegama, Zierbena, y la Mancomunidad de Urola-Garaia.

5.6. Otras informaciones de interés relacionadas con la implementación y aplicación de la legislación en materia de igualdad

A fin de dar cumplimiento a los apartados 3 y 4 del artículo 17 de la Ley 4/2005, se ha procedido a la creación de un grupo de trabajo dirigido por Emakunde e integrado por Eudel, la Dirección de Función Pública y el IVAP. Fruto de este trabajo se ha procedido en el 2008 al diseño de un modelo de bases para la contratación de personal técnico para la Igualdad. Además, en este mismo marco, se ha procedido a la revisión de los temarios de los procesos de selección para el acceso al empleo público y se ha elaborado una propuesta para integrar temas relativos a la igualdad de mujeres y hombres en los mismos.

Como otras actuaciones destacables en desarrollo de la Ley 4/2005, se ha de señalar, por un lado, que ha sido publicada la Resolución 6/2008, de 2 de junio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone de publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno “sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su sector público”, en el que se recoge la necesidad de incorporar criterios relativos a la igualdad de mujeres y hombres en la contratación pública en desarrollo del artículo 20.2 y 20.3 de la Ley 4/2005.

En concreto, el pliego de cláusulas administrativas particulares en el apartado relativo a Condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental o social” subapartado “De carácter social”, incluirá las siguientes condiciones especiales de ejecución tendentes a promover la igualdad de mujeres y hombres durante la ejecución del contrato: a) garantizar la igualdad en el trato, en el acceso al empleo, clasificación profesional, promoción, permanencia, formación, extinción, etc. Así como mantener medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; b) garantizar la adopción por parte de las empresas contratistas o subcontratistas de más de 10 trabajadores y trabajadoras, de medidas para la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo –elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, realización de campañas informativas, establecimiento de procedimientos específicos para su prevención, etc.–; c) la realización de una nueva contratación o la transformación de una contratación temporal de mujer en contratación indefinida, por la empresa contratista o subcontratista cuando para la ejecución del contrato sea necesaria una contratación nueva de personal y la empresa cuente con una representación desequilibrada de mujeres en plantilla, esto es, inferior al 40 por ciento del total de la misma (Apartado IX.3 de la Resolución –Igualdad de Mujeres y Hombres–).

También destaca la incorporación por la Resolución 6/2008 de una serie de medidas dirigidas a la inserción laboral de mujeres que se encuentran más alejadas del ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía, en tanto en cuanto están en situación de riesgo o precariedad, como son las víctimas de violencia doméstica, las mujeres mayores de 30 años, las madres de familias monoparentales. Tales medidas, se traducen en una exigencia para la empresa adjudicataria de incorporar en la ejecución de la prestación contratada al menos un 20% de personas desempleadas que se encuentren en especial dificultad para acceder al empleo (Apartado IX.2 de la Resolución – Inserción Laboral de personas que se encuen-

tren con especial dificultad de acceso al empleo), y entre las que se encuentran aquellos colectivos de mujeres a los que hemos hecho alusión.

Por otro lado, el 22 de abril del 2008, el Ayuntamiento de Tolosa aprobó la primera Ordenanza Municipal para la Igualdad de Mujeres y Hombres de la CAPV. La Ordenanza es un documento normativo básico para la intervención del gobierno local a favor de la igualdad y que está basada en la citada Ley de Igualdad, que además de establecer como objetivo estratégico prioritario para todos los poderes y las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma Vasca la igualdad de mujeres y hombres, sirve para unir el ámbito local con el de la Ley, como lo demuestra la presente Ordenanza surgida a resultas de ésta.

Realizada por dos profesoras de la Universidad del País Vasco con la colaboración de Emakunde, está estructurada en 22 capítulos y consta de 60 artículos a través de los que se despliega la regulación de una política municipal activa sobre la igualdad de mujeres y hombres. La Ordenanza se erige de esta manera “como el documento normativo básico para la intervención del gobierno local en esta materia; un documento que además, prueba la importancia que se le otorga al tema de la igualdad al atribuirle vocación de permanencia en la agenda municipal y resguardarlo de este modo de los vaivenes políticos” (Exposición de Motivos de la Ordenanza). Y además, servirá de ayuda para otros ayuntamientos vascos puesto que tras ser aprobada se ha presentado a las técnicas de la Red Berdinsarea para que posteriormente realicen a partir de ésta una “Ordenanza tipo”.

Por último, a través de la aprobación de la Ley 8/2008, de 25 de junio, por la que se modifica la Ley contra la Exclusión Social y la Ley de la Carta de Derechos Sociales, se ha procedido a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 45.2 de la Ley 4/2005, por lo que respecta al establecimiento de “complementos para las pensiones de viudedad más bajas”.

II.2

**ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS
PERSONAS MAYORES**

2. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS MAYORES

a) Antecedentes

Las personas mayores constituyen un sector de la población cada vez más numeroso en nuestra comunidad. Casi 400.00 personas (401.124, según los últimos datos publicados por el INE, frente a los 397.132 del año anterior). Tanto por su peso en el conjunto de la población (cerca del 20%) como por algunas de las características y necesidades específicas, el Ararteko ha prestado una especial atención a la situación de estas personas. Prueba de ello pueden ser los informes extraordinarios elaborados sobre las residencias de tercera edad (presentado en 1994) y sobre la asistencia no residencial (presentado en 1996).

En el año 2005 se elaboró un nuevo informe con el título *Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales*. El objetivo de este informe era analizar los principales servicios del sistema de atención directa a las personas mayores en la CAPV –servicio de ayuda a domicilio, servicios residenciales y centros de día– con la finalidad de señalar los aspectos positivos del sistema, detectar sus carencias y proponer pautas de actuación para el futuro.

En los sucesivos informes ordinarios de 2006 y 2007 hemos llevado a cabo, como viene siendo habitual, un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones elaboradas en el citado informe. Para ello los datos más significativos que se recabaron de las administraciones competentes se centraron en conocer el posible incremento de plazas, coberturas o servicios, en fijar el reparto territorial de los recursos, en conocer las modificaciones normativas en cuanto a derechos, condiciones de acceso y criterios de financiación, así como en conocer otros aspectos específicos que pudieran afectar a la calidad de los servicios o programas analizados.

Del mismo modo, en el año 2007 dada la entrada en vigor de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas dependientes (en lo sucesivo Ley de Dependencia), se consultó sobre los principales pasos dados por parte de cada departamento para su correcta aplicación.

b) Seguimiento del presente año

En el presente año hemos querido centrar nuestra atención en el análisis específico del nivel de cobertura del Servicio de Ayuda Domiciliaria (en lo sucesivo, SAD) en el colectivo de personas mayores por entender que:

1. Tal como se hacía constar en el informe extraordinario antes citado, se trata del servicio que presenta un menor nivel de regulación. Por ello se recogía como recomendación que *“los avances alcanzados en el marco normativo, que ha ido configurándose (...) en el ámbito de la atención a las personas mayores, (...) deben*

completarse con la regulación, a nivel autonómico, de los servicios sociales de base y del servicio de asistencia domiciliaria”.

2. En general, por motivo de la competencia en la gestión del servicio, el sistema de financiación, la información sobre el número de plazas, su nivel de cobertura y el contenido mismo de la asistencia prestada no está desarrollado al mismo nivel que otros servicios ni de forma equivalente entre los distintos territorios, razón por la que se han de adoptar las medidas normativas, de gestión y financiación precisas para *“la atenuación y progresiva eliminación de los importantes desequilibrios territoriales”.*
3. Entre las recomendaciones del informe extraordinario, había algunas que específicamente se referían al SAD, en concreto la recomendación 20: *“Resulta imprescindible evitar el riesgo de la pérdida de información sobre los servicios de atención domiciliaria”;* la recomendación 21: *“Para alcanzar la tasa de cobertura considerada mínima, resultaría conveniente mantener un ritmo anual de crecimiento observado en el período 1994-2001”* y la recomendación 22: *“El aumento esperado en la proporción de personas mayores (...) hacen aconsejable el mantenimiento de la intensidad del servicio (...) en torno a 300 horas de atención por usuario”*, sin que tengamos hasta el momento noticia de que dichas recomendaciones hayan sido atendidas.

Por ello en el presente año hemos dirigido peticiones de información a cada una de las Diputaciones forales y a una muestra de ayuntamientos de cada uno de los territorios históricos (Asparrena, Barakaldo, Berriz, Bilbao, Donostia- San Sebastián, Gabiria, Leioa, Llodio, Mancomunidad de Busturialdea, Mutriku, Navaridas, Tolosa, Irun y Vitoria-Gasteiz).

En dichas peticiones, solicitamos la siguiente información referida al colectivo de personas mayores (entendiendo como tal a las personas de 65 o mayores de 65 años) calificadas de dependientes:

1. Respecto a las personas usuarias del servicio: sexo, edad, grado de autonomía, entorno convivencial y cuotas aportadas.
2. Tipo de servicio prestado: tipo de atención prestada, media de horas semanales y periodo de duración.
3. Distribución territorial del SAD (por comarcas, desagregando número de usuarios por zonas y porcentaje de personas usuarias en cada zona en proporción a la población total de personas mayores).
4. Incremento de recursos materiales y humanos para la prestación del SAD.
5. En aplicación de la denominada Ley de Dependencia: número de personas que tienen pautado el SAD y grado de dependencia.
6. Cuestiones relacionadas con la financiación, gestión y coordinación del servicio: acuerdos entre los ayuntamientos y diputaciones forales, aportación de las personas usuarias, gestión pública o privada...

A la fecha de cierre del presente informe, las tres Diputaciones Forales y los ayuntamientos de Asparrena, Barakaldo, Berriz, Bilbao, Donostia-San Sebastián, Irun, Llodio/Llodio,

Mutriku, Tolosa y Vitoria-Gasteiz habían dado respuesta a dicha petición, cuyo contenido exponemos a continuación por territorios históricos.

a) Territorio Histórico de Álava

La Diputación Foral de Álava en su respuesta reseña el reparto competencial existente en su territorio:

- a. El Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava es competente para la atención a personas mayores que, por su dependencia, edad, discapacidad o falta de autonomía, no pueden desenvolverse de manera independiente en las actividades básicas de la vida diaria, que sean residentes en el conjunto del territorio alavés.
- b. El Departamento de Intervención Social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz es competente para la atención de personas mayores de 60 años, autónomos o con ligeras limitaciones para la realización de las actividades de la vida diaria, residentes y empadronadas en su municipio.

Por este motivo, la petición de información remitida a la Diputación Foral recoge los datos del 2008 de todo el territorio histórico, dividido por comarcas e incluida la capital, en cuanto a las personas dependientes y la respuesta del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz recoge los datos de la capital relativos a las personas no dependientes en los años 2007 y 2008. Por su parte, los ayuntamientos de Llodio y Asparrena han contestado no disponer de dato alguno al respecto, constando dicha información en la respuesta de la Diputación.

1) En cuanto a las circunstancias personales de las personas usuarias del SAD de 65 o mayores de 65 años:

PERSONAS USUARIAS TITULARES DEL SAD				SAD VIT-GASTEIZ 2007 ¹	SAD VIT-GASTEIZ 2008 ¹	SAD FORAL 2008
Nº total personas titulares SAD				1.447	1.631	4.142
Sexo	Mujeres			1.000	1.134	2.828
	Hombres			447	497	1.314
Edad	65-74			178	191	511
	75-80			447	477	933
	81 y más			822	963	2.698
Grado de autonomía	Dependientes	BVD	Grado I	-	-	323
			Grado II	-	-	538
			Grado III	-	-	1.242
		Otro baremo	-	-	-	
	No dependientes			-	-	165

PERSONAS USUARIAS TITULARES DEL SAD		SAD VIT-GASTEIZ 2007 ¹	SAD VIT-GASTEIZ 2008 ¹	SAD FORAL 2008
Entorno convivencial	Viven solos	53,21 %	53,30 %	41,40 %
	Viven con familiares >65	40,43 %	40,40 %	33,50 %
	Viven con familiares <65	3,04 %	1,60 %	19,20 %
	Viven con terceras personas	0	0	5,90 %
	Otras situaciones	0	0	0
Cuotas	Importe medio (por hora) que paga la persona usuaria (en euros)	3,57	3,98	3,5

¹ Las personas que conviven con personas mayores de 65 años y a su vez con menores de 65 años se computan únicamente en la categoría de convivencia con mayores de 65 años.

Como puede verse existen algunos elementos en los cuales se puede establecer una comparación entre los datos referentes a las personas dependientes (SAD foral) y las no dependientes (SAD Vitoria-Gasteiz). En ambos servicios se ha producido un aumento de las personas atendidas entre los años 2007 y 2008. En el caso del SAD foral, si comparamos los datos de este año con los aportados en el informe ordinario 2007, se observa que el número de personas usuarias de SAD ha aumentado de 3.704 a 4.142. No obstante, las características de las personas usuarias son semejantes, mayoritariamente mujeres, mayores de 81 años, que viven solas.

Con relación a los datos relativos al grado de autonomía, cabe hacer sin embargo varias consideraciones. En la petición de información pretendíamos conocer cuál era el nivel de aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (denominada en lo sucesivo Ley de Dependencia) entre las personas usuarias del SAD, es, decir, datos de aquellas personas que hubieran solicitado la valoración de dependencia conforme a la citada Ley.

En el caso de la Diputación Foral, administración competente para la aplicación de la Ley, los datos relativos al grado de autonomía se desagregan de la siguiente forma:

GRADO DE AUTONOMÍA	Dependientes	BVD	Grado I	242
			Grado II	380
			Grado III	693
		BVD a procedentes de homologación (DA 9ª Ley 39/06)	Grado I	53
			Grado II	124
			Grado III	418
		Homologación de asistencia de tercera persona (DA 9ª Ley 39/06)	Grado I	28
			Grado II	34
			Grado III	131
		No dependientes		165
Sin Valorar		1.874		
Total		4.142		

Actualmente, de las 4.142 personas usuarias de SAD foral, 2.103 han sido ya valoradas como dependientes según la Ley de Dependencia, la mayoría (59%) en el mayor grado de dependencia (grado III), si bien aún hay 1.874 personas usuarias del servicio pendientes de valoración. Del mismo modo 165 personas consideradas previamente por la Diputación como dependientes por entender que no pueden desenvolverse de manera independiente en las actividades básicas de la vida diaria, han sido valoradas como no dependientes según el baremo de la Ley de Dependencia.

Por el contrario, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no ha aportado datos concretos sobre el grado de autonomía de las personas atendidas relativos a la aplicación del baremo de la Ley de Dependencia. Tal como señalan en su respuesta, la competencia para valorar la dependencia corresponde a las diputaciones forales, de modo que, en su caso, el ayuntamiento no participa en la valoración de dependencia, ni en la elaboración del denominado Plan Individualizado de Atención (en adelante PIA), donde se pauta el SAD. En su contestación a la pregunta de cómo tienen conocimiento los servicios sociales de base de que se ha pautado el SAD en el Plan Individualizado de Atención, señalan *“no tenemos conocimiento, y se nos hace necesario para gestionar recursos propios y/o definir listados de espera al producirse dobles atenciones y valoraciones (personas que son dependientes y rechazan recurso foral por preferir este recurso, personas en lista de espera o en estudio-valoración para adecuar sus necesidades a los recursos solicitados y desconocemos que son dependientes o incluso familias en la que uno de sus miembros es dependiente y el otro no y hacemos converger los recursos)”*.

En la situación actual el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz desconoce cuántas de las personas atendidas en su servicio han sido reconocidas como dependientes.

Con relación al importe medio del coste del SAD abonado por las personas usuarias, podemos observar como, según el cálculo matemático realizado, no existe gran diferencia entre el importe abonado por hora en cualquiera de los dos servicios, si bien el coste para el usuario es superior en el Ayuntamiento.

2) En cuanto a las **características del servicio prestado** (tipo de servicio, número de horas y días de atención, tiempo de duración...):

SERVICIO PRESTADO		SAD GASTEIZ 2007	SAD GASTEIZ 2008	SAD FORAL 2008
Nº personas titulares del SAD		1.147	1.631	4.142
Media de personas beneficiadas por el SAD en cada hogar		1,26	1,26	1,2
Tipo de atención prestada	Sólo atención personal	2,20%	2,40%	50,08%
	Sólo necesidades del hogar	18,50%	17,70%	34,30%
	Ambos	79,30%	79,90%	14,80%
Nº total de horas semanales prestadas en el SAD		2.777,1	3.014,7	–

SERVICIO PRESTADO		SAD GASTEIZ 2007	SAD GASTEIZ 2008	SAD FORAL 2008
¿Ha habido incremento respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		Sí	Sí	Sí
Nº medio de horas semanales de atención por usuario		2,33	2,24	7,35
¿Ha habido incremento respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		No	No	Sí
¿Ha habido incremento del número de personas auxiliares del SAD respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		Sí	No	Sí
¿Se prevé cobertura (aunque sea en situaciones especiales) en estos casos? <u>Responder sí o no</u>	Sábados	Sí	Sí	–
	Domingos	Sí	Sí	–
	Festivos entre semana	Sí	Sí	–
	Semana Santa y Navidad	Sí	Sí	–
	Vacaciones auxiliar domiciliario	Sí	Sí	–
	Otras ausencias de auxiliar domiciliario	Sí	Sí	–
Tiempo medio de espera desde que se reconoce el derecho al SAD hasta que se recibe la prestación (en días)		8	8	–
Periodo medio (en meses) de duración del servicio por persona usuaria		30	29	24
Porcentaje de titulares del SAD que complementan el servicio con un centro de día ¹		5,9%	6,2%	–

¹ Personas que han complementado el SAD con alguno de estos recursos de Tercera Edad; Centro de Día, Centro de Día de Fin de Semana o Servicio de Atención Diurna

De los datos aportados por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz destaca el hecho de que se haya producido una ligera disminución en el número medio de horas semanales de atención (de 2,33 a 2,24). De hecho, según los datos, pese a haberse producido un aumento en el número total de personas usuarias y el número total de horas prestadas, no se ha producido un aumento en el número de profesionales que prestan el servicio, lo que ha de redundar necesariamente en el nivel de cobertura del servicio.

Por el contrario, en la respuesta de la Diputación Foral de Álava no se ha aportado el número total de horas semanales prestadas en el SAD, lo que permitiría, al igual que hicimos en el informe ordinario 2007, calcular matemáticamente el número de horas de atención por persona y año y comparar los datos de diferentes años. Tan sólo contamos con el número medio de horas semanales de atención por usuario, 7,35 horas/semana.

Del análisis comparado de la información de ambas administraciones, los datos fundamentales de contraste vienen dados por la diferencia entre la media de horas semanales de atención por usuario prestada en el SAD foral (atención a personas dependientes) frente al SAD del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (atención a personas no dependientes) así como la diferencia en la tipología de la atención prestada, ya que el SAD a personas

dependientes se centra mayoritariamente en la atención personal, mientras la cobertura del SAD a personas autónomas incluye tanto atención personal como necesidades del hogar. Dato que se puede explicar por el hecho de que la mayoría de las personas dependientes, a su vez residentes en su mayoría en entorno rural, viven acompañados por familiares.

3) En cuanto a la **distribución territorial del servicio** por el territorio histórico de Álava:

COMARCA	POB. MAYOR DE 65	Nº PERSONAS USUARIAS SAD	% PERSONAS USUARIAS
Valles alaveses	1.226	123	10,03
Cantábrica alavesa	6.068	462	7,61
Montaña alavesa	872	59	6,76
Estribaciones Gorbea	1.257	113	8,98
Rioja alavesa	2.252	220	9,76
Llanada alavesa	39.170	3.165	8,08
TOTAL ÁLAVA	50.845	4.142	8,14

Si comparamos estos datos con los aportados en el informe ordinario 2007 se puede observar que el número de personas mayores de 65 años dependientes y usuaria del servicio ha aumentado este año:

- En el año 2007 había en Álava 49.880 personas mayores de 65 años. Este año son 50.845 personas.
- En el año 2007 el nivel de cobertura de SAD era 7,42%, según datos de la Diputación, y este año aumenta ligeramente al 8,14%.

4) En cuanto a la **aplicación de la Ley de Dependencia**:

Siendo la valoración de la dependencia competencia del Instituto Foral de Bienestar Social, los únicos datos disponibles al respecto se incluyen en la respuesta de la Diputación Foral de Álava.

No obstante, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz señala las dificultades que están surgiendo como consecuencia de la ausencia de mecanismos de colaboración entre ambas administraciones en la elaboración del PIA y en la determinación de los servicios o prestaciones que correspondan a la persona usuaria, hasta el punto de desconocer qué servicios son pautados por la Diputación. Según señala el Ayuntamiento están pendientes de la respuesta del ente foral a su propuesta de firmar un convenio de colaboración que les permita conocer la condición de dependientes y el grado de dependencia, a los efectos de evitar las consecuencias referidas en su contestación: *“duplicidad de recursos, intervención de dos instituciones, posibles situaciones no atendidas de forma adecuada ante los límites de una y otra institución, descontento de las personas usuarias.”*

La respuesta de la Diputación Foral por su parte nos permite conocer el número de personas declaradas dependientes a las que se ha pautado el SAD en el Plan Individualizado de Atención así como el grado de valoración recibido. Se trata, como ya hemos señalado, en su mayoría de personas valoradas con una gran dependencia. Datos que coinciden con los aportados en el informe ordinario 2007 (de las 1.782 valoraciones de dependencia realizadas ese año, en 889 se pautó el SAD, siendo la mayoría de ellas valoraciones de gran dependencia). A finales del 2008 quedan aún pendientes de valoración 1.874 personas usuarias del SAD. La Diputación estima que corresponde en su mayoría a las personas más autónomas.

APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA 2008		DFA
Nº total personas a quienes en el PIA se les ha pautado el SAD		904
Nº total de personas a quienes tras el PIA se presta el SAD	Grado I	159
	Grado II	263
	Grado III	430
Nº total personas atendidas en el SAD con un grado y nivel de dependencia que aún no es (era) efectivo		1.874

5) En cuanto a **los criterios de financiación y gestión**:

En la petición de información dirigida a la Diputación Foral de Álava pretendíamos conocer la existencia de posibles acuerdos o convenios entre la Diputación Foral y los ayuntamientos del Territorio Histórico en cuanto a la prestación del servicio de ayuda domiciliaria.

La Diputación apunta, sin embargo, que en el Territorio Histórico de Álava desde la creación del Instituto Foral de Bienestar Social en 1984 la prestación de servicios a las personas mayores sean o no dependientes –a excepción de las personas no dependientes en el municipio de Vitoria-Gasteiz– se realiza por la Diputación Foral, sin que exista acuerdo alguno al respecto.

Según lo referido, en el año 2008 el régimen de financiación del SAD en Álava se rige por la normativa reguladora de la aplicación de los precios públicos de los servicios prestados por el Instituto Foral de Bienestar Social durante el ejercicio 2008 (BOTH A nº 15, 4 de febrero de 2008), donde se fija el importe del precio público del SAD en 290,12 euros al mes. Al mismo tiempo se establecen los criterios del baremo que cuantifica el precio individualizado por usuario en función de los ingresos de la persona y el número de horas de atención, aplicándose como corrección el número de personas que conforman la unidad familiar. La unidad familiar se compone, a estos efectos, por la persona usuaria, su cónyuge o persona con quien mantenga una relación análoga a la conyugal y sus hijos e hijas menores de edad.

Con relación al SAD del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se reseñan los siguientes datos en la respuesta:

- El presupuesto municipal destinado al SAD en el año 2008 se situó en 3.800.000, equivalente al 12% del presupuesto del Departamento de Intervención Social. Este presupuesto financia en exclusiva el SAD de personas autónomas mayores de 60 años residentes en el municipio.
- La aportación individualizada se calcula en base a la renta per cápita, pudiendo ir desde 0,50 euros/hora a 11 euros-hora (según precios públicos para 2009).
- La unidad familiar incluye a la persona usuaria, su cónyuge o similar, y los hijos que convivan con ellos, siempre que éstos no constituyan otra unidad de convivencia independiente.
- El nivel de cobertura del servicio en el año 2008 para personas de 65 años y mayores fue del 4,27%.
- La gestión del servicio fue indirecta y se prestó en exclusiva a personas no dependientes.

Del mismo modo el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz refiere varias cuestiones a considerar para la mejora del servicio:

- Coordinación con la Diputación Foral en la línea ya señalada anteriormente.
- Unificar la definición de unidad de convivencia a efectos del cómputo de ingresos para la aplicación del precio público.
- Unificar los tramos de ingresos para el cálculo de precio público y clarificar el concepto de ingresos a tener en cuenta para aplicación de precio-ingresos no computables y deducciones.
- Intensificar la coordinación socio-sanitaria para la prestación de servicios a domicilio.
- La creación de recursos de apoyo/respiro socio-sanitarios, de carácter temporal, previos a la vuelta a domicilio de las personas mayores, tras las altas hospitalarias.

b) Territorio Histórico de Bizkaia

Para tener un conocimiento detallado de la realidad del servicio de ayuda a domicilio en este territorio dirigimos peticiones de información a la Diputación Foral de Bizkaia y a varios ayuntamientos. A la fecha de cierre del informe, únicamente la entidad foral y los ayuntamientos de Barakaldo, Berriz y Bilbao habían remitido su respuesta.

La petición al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia se hizo a sabiendas de que en años anteriores no se aportaba dato alguno relativo al servicio de

asistencia domiciliaria prestado en su territorio. De hecho, la Diputación Foral en su respuesta señala que, tratándose de un servicio de competencia municipal, carecen de datos al respecto, refiriéndose tan sólo a los solicitados relativos a la Ley de Dependencia.

Por ello el análisis de los datos disponibles quedará limitado en el presente apartado a la información remitida por los ayuntamientos citados, especialmente en el caso de Barakaldo y Berriz, que han respondido de forma exhaustiva y detallada a las cuestiones planteadas.

1) En cuanto a las **circunstancias personales de las personas usuarias del SAD de 65 o mayores de 65 años:**

La información aportada por cada uno de los ayuntamientos citados se puede desagregar en los dos cuadros siguientes correspondientes a los años 2007 y 2008.

A pesar de las diferencias de tamaño de cada uno de estos municipios, varios datos son coincidentes a los obtenidos en otros territorios y mantenidos en el tiempo: el SAD se presta en su mayoría a mujeres, mayores de 81 años que viven solas. No obstante cada municipio tiene sus propias circunstancias a reseñar:

PERSONAS USUARIAS TITULARES DEL SAD 2007				BILBAO	BARAKALDO	BERRIZ
Nº total personas titulares SAD				9.219	401	18
Sexo	Mujeres			6.525	314	17
	Hombres			2.694	87	1
Edad	65-74			992	46	3
	75-80			1.545	70	6
	81 y más			5.496	285	8
Grado de autonomía	Dependientes	BVD	Grado I	-	-	2
			Grado II	-	-	5
			Grado III	-	-	6
		Otro baremo	-	-	-	
	No dependientes			-	-	5
Entorno convivencial	Viven solos			46,69%	-	38,9%
	Viven con familiares >65			19,47%	-	27,7%
	Viven con familiares <65			15,46%	-	27,7%
	Viven con terceras personas			0	-	-
	Otras situaciones			18,38%	-	5,9%
Cuotas	Importe medio que paga la persona usuaria			551.910 ¹	-	36 €/mes

¹ El Ayuntamiento de Bilbao incluye este dato como cuantía aportada por las personas usuarias, sin que podamos determinar con exactitud el período de tiempo.

Con relación a los datos del año 2007 tan sólo debemos destacar que no ha sido posible contrastar algunas variables de interés como el grado de dependencia de las personas

usuarias o el importe medio de aportación de cada persona usuaria. En el primer caso, sólo el Ayuntamiento de Berriz da información al respecto y, en el segundo, no es posible determinar si el importe total dado por el Ayuntamiento de Bilbao (la cantidad de 551.910, que en cálculo matemático correspondería a 59,9 euros de aportación media por persona usuaria, teniendo en cuenta que existen 9.149 personas usuarias en el 2008) se corresponde a la aportación mensual o anual realizada.

Del año 2008 disponemos información de los Ayuntamientos de Barakaldo y Berriz, al no aportar Bilbao dato alguno de este año:

PERSONAS USUARIAS TITULARES DEL SAD 2008				BILBAO	BARAKALDO	BERRIZ
Nº total personas titulares SAD				–	387	23
Sexo	Mujeres			–	311	21
	Hombres			–	76	2
Edad	65-74			–	39	4
	75-80			–	170	7
	81 y más			–	144	12
Grado de autonomía	Dependientes	BVD	Grado I	–	68	7
			Grado II	–	32	9
			Grado III	–	43	12
			Otro baremo	–	228	0
	No dependientes			–	16	4
Entorno convivencial ¹	Viven solos			–	46,5%	30,4%
	Viven con familiares >65			–	26,9% ²	30,4%
	Viven con familiares <65			–	18% ³	39,1%
	Viven con terceras personas			–	1,8% ⁴	0
	Otras situaciones			–	0,5%	0
Cuotas	Importe medio que paga la persona usuaria (€/mes)			–	29,80	40

¹ Se añade un 6,2% de los usuarios del SAD del municipio de Barakaldo respecto de los cuales no se dispone información sobre su entorno convivencial.

² En dicho ítem incluyen exclusivamente a las personas que conviven con su cónyuge.

³ Incluye a las personas que conviven con hijos que, en su mayoría, aunque no se pueda corroborar cuantitativamente, suelen ser menores de 65 años.

⁴ Se incluye a las personas que viven con sus familiares.

Con relación al grado de dependencia el número de personas beneficiarias del SAD en Barakaldo a lo largo del 2008 se desgrega, tal como se expone en el cuadro siguiente, en:

- 159 personas beneficiarias con reconocimiento de dependencia según el grado y nivel que se expone a continuación.
- 16 personas que no han sido reconocidas en el BVD como dependientes.

- 228 personas respecto de las cuales no se ha llevado a cabo la valoración de dependencia por el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral por no haberlo solicitado o por estar pendientes de la valoración, sin embargo disfrutaban del SAD por aplicación del “Baremo de Priorización para el acceso al servicio” recogido en el Reglamento Regulador de Ayuda Domiciliaria del municipio de Barakaldo donde se establece el orden de prioridad de acceso al SAD.

PERSONAS USUARIAS TITULARES DEL SAD- BARAKALDO				AÑO 2008	
Grado de autonomía	Dependientes	BVD	Grado III	Nivel 2	29
				Nivel 1	39
				Total	68
			Grado II	Nivel 2	15
				Nivel 1	17
				Total	32
		Grado I	Nivel 2	15	
			Nivel 1	28	
			Total	43	
			Autónomos		16
			Otro baremo		228

De forma comparada cabe señalar el hecho de que en el Ayuntamiento de Berriz todas las personas usuarias de SAD han obtenido ya reconocimiento de dependencia (en su mayoría de gran dependencia), mientras en el Ayuntamiento de Barakaldo buena parte de las personas usuarias aún no han obtenido tal valoración. Esta es la razón por la que la determinación y prestación del servicio sigue aún siendo competencia, en buena medida, municipal.

2) En cuanto a las **características del servicio prestado** (tipo de servicio, número de horas y días de atención, tiempo de duración...):

SERVICIO PRESTADO 2007		BILBAO	BARAKALDO	BERRIZ
Nº personas titulares del SAD		9.219	401	18
Media de personas beneficiadas por el SAD en cada hogar		–	–	1
Tipo de atención prestada	Sólo atención personal	–	–	5
	Sólo necesidades del hogar	–	–	1
	Ambos	–	–	12
Nº total de horas semanales prestadas en el SAD		10.758	–	108
¿Ha habido incremento respecto al año anterior? Responder sí o no		Sí	–	Sí
Nº medio de horas semanales de atención por usuario		3,40	–	6

SERVICIO PRESTADO 2007		BILBAO	BARAKALDO	BERRIZ
¿Ha habido incremento respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		Sí	–	No
¿Ha habido incremento del número de personas auxiliares del SAD respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		Sí	–	Sí
¿Se prevé cobertura (aunque sea en situaciones especiales) en estos casos? <u>Responder sí o no</u>	Sábados	Sí	–	No
	Domingos	Sí	–	No
	Festivos entre semana	Sí	–	No
	Semana Santa y Navidad	Sí	–	No
	Vacaciones auxiliar domiciliario	Sí	–	Sí
	Otras ausencias de auxiliar domiciliario	Sí	–	Sí
Tiempo medio (en días) de espera desde que se reconoce el derecho al SAD hasta que se recibe la prestación		–	–	15
Periodo medio (en meses) de duración del servicio por persona usuaria		–	–	– ¹
Porcentaje de titulares del SAD que complementan el servicio con un centro de día		–	–	3

¹ Pese a no aportar tiempo medio de duración del servicio, señalan que éste se mantiene hasta el fallecimiento o acceso a residencia de la persona usuaria.

La información remitida no permite realizar contraste alguno entre ayuntamientos, a excepción del número total de horas semanales prestadas en el SAD, puesto que del cálculo matemático se deduce, en el caso del Ayuntamiento de Berriz, que las 108 horas semanales prestadas a las 18 personas usuarias, supone una media de 6 horas semanales de servicio por usuario. Por el contrario, el dato del Ayuntamiento de Bilbao ($10.758/9219=1,16$) está en contradicción con la media referida de 3,40 horas semanales por usuario.

Por otra parte, resulta de interés contrastar que en el Ayuntamiento de Bilbao la cobertura es total en cuanto al número de días de servicio, mientras en el Ayuntamiento de Berriz la única cobertura adicional a los días laborables se produce en los periodos de ausencia del auxiliar domiciliario, ya por vacaciones ya por bajas o ausencias.

Con relación a las características del servicio en el año 2008:

SERVICIO PRESTADO 2008		BILBAO	BARAKALDO	BERRIZ
Nº personas titulares del SAD		–	387	23
Media de personas beneficiadas por el SAD en cada hogar		–	1,25	1
Tipo de atención prestada	Sólo atención personal	–	–	10
	Sólo necesidades del hogar	–	–	0
	Ambos	–	–	13
Nº total de horas semanales prestadas en el SAD		–	2.430,23	137

SERVICIO PRESTADO 2008		BILBAO	BARAKALDO	BERRIZ
¿Ha habido incremento respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		–	Sí	Sí
Nº medio de horas semanales de atención por usuario		–	10	6
¿Ha habido incremento respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		–	Sí	No
¿Ha habido incremento del número de personas auxiliares del SAD respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		–	No	Sí
¿Se prevé cobertura (aunque sea en situaciones especiales) en estos casos? <u>Responder sí o no</u>	Sábados	–	Sí	No
	Domingos	–	Sí	No
	Festivos entre semana	–	Sí	No
	Semana Santa y Navidad	–	No	No
	Vacaciones auxiliar domiciliario	–	Sí	Sí
	Otras ausencias de auxiliar domiciliario	–	Sí	Sí
Tiempo medio (en días) de espera desde que se reconoce el derecho al SAD hasta que se recibe la prestación		–	–	15 ¹
Periodo medio (en meses) de duración del servicio por persona usuaria		–	36	–
Porcentaje de titulares del SAD que complementan el servicio con un centro de día		–	18	3

¹ Desde la solicitud hasta que se recibe la prestación transcurren un total aproximado de 60 días.

El Ayuntamiento de Barakaldo señala en su respuesta que aproximadamente un 75% de las personas usuarias recibe el servicio en exclusividad, mientras un 25% lo comparte con alguna de las personas que convive en su domicilio.

En la información de dicho ayuntamiento se refiere una media de horas semanales de servicio muy superior al resto de los analizados en este informe. No obstante, el SAD de Barakaldo presenta algunas dificultades, tal como se recoge en la respuesta: *“En la actualidad existe una lista de espera de 547 personas (cifra actualizada a 28 de enero de 2009) que han solicitado SAD. Se trata de personas que se encuentran en diversas situaciones, es decir: personas que tienen reconocimiento de grado y nivel de dependencia, personas que están en proceso de valoración y personas que no han solicitado valoración de dependencia.”* Y añade que *“si bien la mayoría de las personas que se encuentran en lista de espera son personas mayores, es necesario tener en cuenta que también están incluidas personas con discapacidad física o psíquica menores de 65 años.”*

3) En cuanto a la **distribución territorial del servicio** por el territorio histórico de Bizkaia:

A diferencia del resto de los territorios históricos no podemos aportar información alguna comparada de la distribución territorial del servicio en Bizkaia, ya que la Diputación Foral,

tal como hemos señalado anteriormente, no dispone de información alguna al respecto, con lo cual sería necesario recabar información de todos y cada uno de los municipios para conocer su nivel de cobertura con respecto a las personas mayores de 65 años en situación de dependencia.

Como después analizaremos en más profundidad esto supone una evidente dificultad, por la falta de información, para entender garantizada la equivalente cobertura de los derechos de las personas mayores dentro de la CAPV.

4) En cuanto a la **aplicación de la Ley de Dependencia**:

La única información dada por la Diputación Foral de Bizkaia se refiere a los datos de aplicación de la Ley de Dependencia:

APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA 2008		DFB	
Nº total personas a quienes en el PIA se les ha pautado el SAD		1209 ¹	
Nº total de personas a quienes tras el PIA se presta el SAD	Grado I	Nivel 2	273
		Nivel 1	412
	Grado II	Nivel 2	196
		Nivel 1	224
	Grado III	Nivel 2	37
		Nivel 1	67
Nº total personas atendidas en el SAD con un grado y nivel de dependencia que aún no es (era) efectivo		-	

¹ Además hay 11 expedientes de personas no dependientes según el Baremo de Actividades de Vida Diaria, pero sí aplicando otro criterio de baremación, el RAI, utilizado por la Diputación Foral de Bizkaia.

La respuesta del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia aporta los datos de las 1.209 personas a las que durante el año 2008 se ha pautado el SAD. De éstos la mayoría son personas con bajo nivel de dependencia, dato que contrasta con el anteriormente expuesto relativo a Álava, ya que en este último territorio la mayoría de las personas a las que se ha pautado tal servicio en el PIA corresponden al grado III de dependencia.

Por su parte, también los Ayuntamientos de Barakaldo y Berriz ofrecen datos al respecto y relativos al año 2008:

APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA 2008		BILBAO	BARAKALDO	BERRIZ
Nº total personas a quienes en el Programa individual de atención (PIA) se les ha pautado el SAD		–	109	4
Nº total de personas a quienes tras el PIA se presta el SAD	Grado I	–	43	1
	Grado II	–	32	1
	Grado III	–	68	2
Nº total personas atendidas en el SAD con un grado y nivel de dependencia que aún no es (era) efectivo		–	60	19

En la petición de información pretendíamos además conocer las dificultades que los ayuntamientos están encontrando en la aplicación de la Ley, tanto en el procedimiento de reconocimiento de dependencia como en la valoración de la Ley en sí misma.

En sus respuestas ambos ayuntamientos afirman no participar en el proceso de elaboración del PIA, si bien los informes de los servicios sociales de base del ayuntamiento al que pertenece la persona solicitante, son tomados en consideración. Una vez dictada la resolución por el Departamento de Acción Social, y conforme al Decreto Foral nº 74/2007, de 24 de abril, de la Diputación Foral de Bizkaia, ésta es comunicada al ayuntamiento correspondiente. Ahora bien, el ayuntamiento de Barakaldo refiere que dictada la resolución, se les remite la orden foral de valoración de dependencia, el listado de PIAs y tienen acceso a datos de la Diputación sobre reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, mientras el Ayuntamiento de Berriz no señala procedimiento alguno de coordinación entre la entidad foral y los ayuntamientos.

En sus valoraciones ambos ayuntamientos señalan efectos positivos a la Ley. En el caso de Berriz por considerar que existe una mayor intensidad de atención y que facilita la propuesta de servicios. Por su parte, el ayuntamiento de Barakaldo considera que la entrada en vigor de la Ley de Dependencia ha supuesto, entre otras: el aumento de solicitudes de servicios y prestaciones; un mayor interés de las personas usuarias y profesionales por el servicio; aumento de la lista de espera; necesidad de mayor número de profesionales. Desde su experiencia proponen la elaboración y aprobación de un reglamento que desarrolle la Ley de Dependencia.

5) En cuanto a **los criterios de financiación y gestión**:

Al igual que en los apartados anteriores tan sólo contamos con la respuesta de los Ayuntamientos de Barakaldo y Berriz, dado que Bilbao no ha respondido a las preguntas más cualitativas formuladas en la petición de información.

La información de estos dos Ayuntamientos se puede resumir así:

- En cuanto al grado de cobertura de las necesidades de los usuarios. El ayuntamiento de Berriz considera que las necesidades de SAD de su municipio están cubiertas,

a diferencia del ayuntamiento de Barakaldo, vista la lista de espera actual (547 personas) para acceder a este servicio. En ambos municipios el servicio se presta tanto a personas dependientes como no dependientes.

- La gestión del servicio, como en la mayoría de los casos, es indirecta.
- En cuanto a la financiación del SAD, al tratarse en ambos casos de un servicio municipal se sufraga principalmente con presupuesto del municipio, si bien el Ayuntamiento de Barakaldo refiere que reciben de la Diputación Foral de Bizkaia una subvención para la prestación del SAD derivado de la Ley de Dependencia.
- Con relación a las aportaciones de las personas usuarias Barakaldo no aporta ningún dato. Por el contrario Berriz señala una cantidad mínima de 6 euros al mes por persona usuaria, teniendo en cuenta un coste real máximo de 19,87 euros por hora.
- La determinación de la unidad familiar a la hora de computar los recursos económicos para el cálculo del precio/hora del servicio incluye en Barakaldo a la persona titular del servicio, el cónyuge o pareja de hecho, sus hijos e hijas hasta los 18 años, inclusive, en cualquier circunstancia, o hasta 26 años, inclusive, que convivan en el domicilio y que estén en paro o estudiando y los hijos e hijas discapacitados/as con un grado de minusvalía no inferior al 33%, que convivan en el mismo domicilio y dependan económicamente de la unidad familiar. En el Ayuntamiento de Berriz la unidad familiar que se tiene en cuenta para calcular dicho precio se limita a la persona usuaria y su cónyuge.
- Para una mejor gestión del SAD sería precisa una mejora de la coordinación entre ayuntamientos, con la Diputación Foral y mejor dotación de medios, señalando Barakaldo la necesidad de mejores herramientas informáticas.

c) Territorio Histórico de Gipuzkoa

Al igual que en el resto de territorios históricos la información objeto de análisis en el presente informe se refiere a los datos obtenidos de las respuestas dadas por la Diputación Foral de Gipuzkoa y por los ayuntamientos de Donostia-San Sebastián, Irun, Mutriku y Tolosa (información ésta última recibida el día 5 de febrero de 2009, ya casi finalizada la redacción del informe).

Puesto que, al igual que en el Territorio Histórico de Álava, la respuesta del Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa ofrece datos sobre el SAD en todo el territorio histórico, información relativa a la distribución territorial del servicio así como normativa de aplicación general, hemos podido disponer de mayor información en su conjunto.

Del mismo modo, hay que señalar que el contraste que se puede hacer de la información recabada se centra, a diferencia del Territorio Histórico de Bizkaia, en los datos referentes al 2007, ya que dadas las fechas de elaboración de este informe, aún no hay información disponible del 2008 en todos los casos o, como sucede en la respuesta de la Diputación Foral, recoge datos del periodo 1 de enero a 30 de septiembre de dicho año.

1) En cuanto a las **circunstancias personales de las personas usuarias del SAD de 65 o mayores de 65 años:**

En la petición de información pretendíamos conocer la situación de las personas de 65 años o más, calificadas como dependientes y usuarias del servicio en todo el territorio de Gipuzkoa.

De los datos aportados, como ya se viene señalando a lo largo de este informe, el perfil de persona usuaria de SAD se centra en las mujeres, mayores de 81 años y que viven solas.

La información remitida está ordenada en los siguientes cuadros:

PERSONAS USUARIAS TITULARES DEL SAD 2007				DONOSTIA	IRUN	TOLOSA	MUTRIKU
Nº total personas titulares SAD				1.747	319	165	37
Sexo	Mujeres			1.393	241	128	24
	Hombres			354	78	37	13
Edad	65-74			155	–	19	2 ¹
	75-80			–	–	37	8
	81 y más			–	–	109	19
Grado de autonomía ²	Dependientes	BVD	Grado I	–	–	6	–
			Grado II	–	–	10	–
			Grado III	–	–	22	–
		Otro baremo	–	–	65	27	
	No dependientes			804	–	62	10
Entorno convivencial ³	Viven solos (porcentaje)			–	–	73	13
	Viven con familiares >65			–	–	57	6
	Viven con familiares <65			–	–	31	11
	Viven con terceras personas			–	–	4	–
	Otras situaciones			–	–	–	7
Cuotas	Importe medio que paga la persona usuaria			11,9%	3,44 €/hora	523,28€/año	81,50€/mes

¹ El SAD atiende además a 8 personas menores de 65 años.

² El Ayuntamiento de Irún refiere que al no disponer en el 2007 de datos relativos a la Ley de Dependencia, la distinción entre dependientes y autónomos se hacía por otro baremo. Con los siguientes datos: 145 personas dependientes y 174 autónomos.

³ El Ayuntamiento de Irún está realizando en la actualidad un estudio sobre el entorno convivencial de las personas usuarias de SAD pero aún no está disponible.

En la información del 2008 incorporamos los datos de la Diputación Foral:

PERSONAS USUARIAS TITULARES DEL SAD 2008			DONOSTIA	IRUN	TOLOSA	MUTRIKU ¹	SAD FORAL ³	
Nº total personas titulares SAD			–	325	149	40	3.481	
Sexo	Mujeres		–	248	115	25	2.638	
	Hombres		–	77	34	15	843	
Edad	65-74		–	–	26	3	378	
	75-80		–	–	30	11	731	
	81 y más		–	–	93	18	2.372	
Grado de autonomía ²	Dependientes	BVD	Grado I	–	–	16	7	1.324
			Grado II	–	–	31	9	868
			Grado III	–	–	35	12	1.280
		Otro baremo	–	–	15	2	9	
	No dependientes		–	–	52	10	–	
Entorno convivencial	Viven solos (porcentaje)		–	–	84	32,5	–	
	Viven con familiares >65		–	–	37	17,5	–	
	Viven con familiares <65		–	–	28	37,5	–	
	Viven con terceras personas		–	–	0	–	–	
	Otras situaciones		–	–	0	12,5	–	
Cuotas	Importe medio que paga la persona usuaria		–	3,39 €/hora	43,60 €/mes	109 €/mes	63,12 €/mes	

¹ El SAD atiende además a 8 personas menores de 65 años.

² El Ayuntamiento de Irún refiere que al no disponer en el 2007 de datos relativos a la Ley de Dependencia, la distinción entre dependientes y autónomos se hacía por otro baremo. Con los siguientes datos: 145 personas dependientes y 174 autónomos.

³ Información disponible del 1 de enero a 30 de septiembre de 2008.

De la información aportada del 2008 cabe destacar dos aspectos esenciales: el grado de dependencia de las personas usuarias del servicio, centrado en mayor cuantía en personas dependientes en primer y tercer grado, y el importe medio de aportación de las personas usuarias. Realizando un cálculo matemático con la información del Ayuntamiento de Irún (4,2 horas semanales x 4,3 semanas al mes=18.06 horas/mes x 3,39 €/hora= 61, 2 €/mes), podemos contrastar el dato entre los ayuntamientos y la entidad foral. Destaca que la aportación sea superior en un ayuntamiento pequeño, como Mutriku, frente a otro de tamaño intermedio, como Irún y Tolosa, o respecto a la media de la Diputación Foral.

2) En cuanto a las **características del servicio prestado** (tipo de servicio, número de horas y días de atención, tiempo de duración...):

Con relación al 2007, tal como se expone a continuación, destacar de la información aportada el incremento en el número total de horas de SAD prestadas, a excepción del ayuntamiento de Tolosa. En todo caso en Donostia-San Sebastián dicho incremento no ha su-

puesto un aumento de número de horas de atención por persona usuaria, sino un aumento de personas usuarias.

Del mismo modo cabe destacar el nivel de cobertura del servicio en los ayuntamientos de Irun, Tolosa y Mutriku, que incluye todas las incidencias en el servicio, a diferencia de Donostia.

SERVICIO PRESTADO 2007		DONOSTIA	IRUN	TOLOSA	MUTRIKU
Nº personas titulares del SAD		1.747	319	165 ²	37
Media de personas beneficiadas por el SAD en cada hogar		–	–	1,20	1,43
Tipo de atención prestada	Sólo atención personal		94	34	16
	Sólo necesidades del hogar		172	38	11
	Ambos		53	66	10
Nº total de horas semanales prestadas en el SAD		7.916,27	1.338	890,98	115,60
¿Ha habido incremento respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		Sí	Sí	No	Sí
Nº medio de horas semanales de atención por usuario		4,72	4,2	4,6	3,12
¿Ha habido incremento respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		No	Sí	No	Sí
¿Ha habido incremento del número de personas auxiliares del SAD respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		–	Sí	No	No
¿Se prevé cobertura (aunque sea en situaciones especiales) en estos casos? <u>Responder sí o no</u>	Sábados	Sí	Sí	Sí	Si
	Domingos	No	Sí	Sí	Si
	Festivos entre semana	No	Sí	Sí	Si
	Semana Santa y Navidad	No	Sí	Sí	Si
	Vacaciones auxiliar domiciliario	Sí	Sí	Sí	Si
	Otras ausencias de auxiliar domiciliario	Sí	Sí	Sí	Si
Tiempo medio de espera desde que se reconoce el derecho al SAD hasta que se recibe la prestación		– ¹	3,5 días	– ³	1
Periodo medio (en meses) de duración del servicio por persona usuaria		–	–	– ⁴	8,65
Porcentaje de titulares del SAD que complementan el servicio con un centro de día		–		1%	0

¹ No disponen de dicho dato con exactitud. En caso de que la solicitud se haga rápidamente e incluya toda la documentación, calculan que el tiempo medio sería de 2 días laborables.

² El servicio se presta en 135 domicilios, correspondiendo en total a 165 usuarios.

³ El servicio comienza al reconocer el derecho.

⁴ En la casi totalidad de los casos hasta su fallecimiento o ingreso residencial.

En el cuadro de 2008 hemos incluido los datos aportados por la Diputación Foral, que complementa la información con los cuadros que se exponen a continuación:

SERVICIO PRESTADO 2008		DONOSTIA	IRUN	TOLOSA	MUTRIKU	SAD FORAL ¹
Nº personas titulares del SAD		–	325	149 ²	40	3.481
Media de personas beneficiadas por el SAD en cada hogar		–	–	1,14	1,48	–
Tipo de atención prestada	Sólo atención personal	–	103	35	14	–
	Sólo necesidades del hogar	–	164	34	14	–
	Ambos	–	58	62	12	–
Nº total de horas semanales prestadas en el SAD		–	1.392	856,51	137,94	–
¿Ha habido incremento respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		–	Sí	No	Sí	–
Nº medio de horas semanales de atención por usuario		–	4,2	4,8	3,45	6,19
¿Ha habido incremento respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		–	Sí	No	Sí	–
¿Ha habido incremento del número de personas auxiliares del SAD respecto al año anterior? <u>Responder sí o no</u>		–	Sí	No	Sí	–
¿Se prevé cobertura (aunque sea en situaciones especiales) en estos casos? <u>Responder sí o no</u>	Sábados	Sí	Sí	Sí	Sí	–
	Domingos	Sí	Sí	Sí	Sí	–
	Festivos entre semana	Sí	Sí	Sí	Sí	–
	Semana Santa y Navidad	Sí	Sí	Sí	Sí	–
	Vacaciones auxiliar domiciliario	Sí	Sí	Sí	Sí	–
	Otras ausencias de auxiliar domiciliario	Sí	Sí	Sí	Sí	–
Tiempo medio (en semanas) de espera desde que se reconoce el derecho al SAD hasta que se recibe la prestación		–	0,5	0 ³	1	–
Periodo medio (en meses) de duración del servicio por persona usuaria		–	–	– ⁴	8,55	106
Porcentaje de titulares del SAD que complementan el servicio con un centro de día		–	–	3%	0,025	–

¹ Información disponible del 1 de enero a 30 de septiembre de 2008.

² El servicio se presta en 135 domicilios, correspondiendo en total a 165 usuarios.

³ El servicio comienza al reconocer el derecho.

⁴ En la casi totalidad de los casos hasta su fallecimiento o ingreso residencial.

Como dato significativo, hay que señalar que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián ha aumentado su nivel de cobertura con respecto al año anterior, incluyendo la prestación del servicio en fines de semana, Semana Santa y Navidad. En su respuesta señala que

ésta es una de las tendencias de los últimos años, fruto de la entrada en vigor de la Ley de Dependencia y del mayor número de horas de prestación total del SAD.

De los datos aportados resulta contradictorio que el nivel de intensidad (número de horas de atención por persona usuaria) aportado por la Diputación Foral alcance el 6,19 de media/semanal y, sin embargo, ninguno de los ayuntamientos a los que se ha solicitado la misma información alcance tales niveles.

En todo caso, para facilitar la información de la Diputación Foral relativa al número medio de horas semanales de atención por persona usuaria, la entidad foral incluye en su respuesta el siguiente cuadro:

EVOLUCIÓN HORAS PRESTADAS POR SEMANA				
Año	Atendidos dependientes	Horas prestadas a dependientes	Media horas por atendido dependiente	Media horas semanales
2006	3.071	764.896,42	249,07	4,79
2007	3.334	830.455,21	249,09	4,79
2008	3.481	698.071,97	200,54	5,14
2006*	1.980	617.024,42	311,63	5,99
2007*	2.106	654.502,20	310,78	5,98
2008*	2.464	594.402,57	241,23	6,19

¹ Las filas con asterisco excluyen personas con baja anterior a acabar el año y altas posteriores a principios de año, también a personas sin horas.

En la práctica hay que tener en cuenta que tan sólo un porcentaje de las personas usuarias del SAD disfrutan del mismo durante el periodo completo de un año, ya que en ocasiones las altas se producen ya transcurridos varios meses o se finaliza antes de tiempo. Por ello los resultados que se ofrecen contabilizan dos realidades: el número total de personas usuarias, cualquiera que sea su tiempo de atención, y aquellas que han completado el tiempo de un año de servicio, observándose un aumento en dichas horas en los últimos años.

3) En cuanto a la **distribución territorial del servicio** por el territorio histórico de Gipuzkoa:

Tal como expusimos al comienzo de este apartado, la Diputación Foral de Gipuzkoa es competente para la atención de las personas de 65 años y mayores en situación de dependencia, por ello los datos aportados en el siguiente cuadro, incluyen el número de personas que se encuentran en dicha situación y el porcentaje de ellas usuarias del SAD. Si contrastamos este dato con el ofrecido por la propia Diputación en el año 2007 observamos que se ha producido un ligero aumento del número de personas dependientes usuarias del SAD (3.223 en el año 2007).

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL SAD 2008 ¹

COMARCA	Nº DE USUARIOS	PERSONAS > 65 AÑOS	% USUARIOS
BIDASOA	276	13.059	2,11%
DEBABARRENA	223	11.532	1,93%
DEBAGOIENA	327	11.807	2,77%
DONOSTIALDEA	1.591	60.548	2,63%
GOIERRI	419	12.626	3,32%
TOLOSALDEA	282	8.032	3,51%
UROLA KOSTA	363	11.374	3,19%
TOTAL	3.481	128.978	2,70%

¹ Información disponible del 1 de enero a 30 de septiembre de 2008.

4) En cuanto a la **aplicación de la Ley de Dependencia**:

La competencia en la aplicación de la Ley de Dependencia corresponde a la Diputación Foral, que proporciona los siguientes datos a fecha 30 de septiembre de 2008:

APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA (2008)		DFG
Nº total personas a quienes en el PIA se les ha pautado el SAD		–
Nº total de personas a quienes tras el PIA se presta el SAD	Grado I	–
	Grado II	–
	Grado III	–
Nº total personas atendidas en el SAD con un grado y nivel de dependencia que aún no es (era) efectivo		1.818

En su respuesta la entidad foral añade que por su parte no se está realizando el PIA tal como está previsto en la Ley de Dependencia, sin añadir dato alguno sobre su forma de proceder.

Por lo que respecta a la valoración por los ayuntamientos de dicho procedimiento, señalan lo siguiente:

- El procedimiento que sustituye al Plan Individualizado de Atención previsto en la Ley de Dependencia es competencia de la entidad foral. En el mismo se hace constar por parte de la Diputación los servicios y prestaciones a que tendría derecho la persona en atención a su grado y nivel de dependencia.
- Una vez elaborado es remitido a los ayuntamientos, procediendo sus servicios sociales de base a orientar a la persona beneficiaria y su familia en el servicio a elegir.

- Para facilitar esta tarea la Diputación ha creado una aplicación informática a la cual tienen acceso todos los ayuntamientos de Gipuzkoa. En el caso de Donostia-San Sebastián no se hace uso de dicha aplicación, remitiendo al final de cada trimestre los datos a la entidad foral para que proceda a su incorporación a la base de datos.
- En general, valoran positivamente la entrada en vigor de la Ley de Dependencia en cuanto a lo que supone el reconocimiento del derecho de las personas dependientes a recursos y prestaciones, incluido el derecho al servicio de ayuda a domicilio.
- Ello no obstante, tanto Mutriku como Tolosa manifiestan que no existen un mecanismo de coordinación con la entidad foral, y así el ayuntamiento de Tolosa dice: *“El SAD lo gestiona el ayuntamiento y es cofinanciado por ambas instituciones y las personas usuarias del servicio. La coordinación es necesaria en este sentido, y también en la correspondiente valoración BVD, que determina si la persona es o no dependiente y en consecuencia quién financia el déficit entre el precio público y la aportación de las personas usuarias. La intensidad del servicio, seguimiento... se determina y realiza desde el ayuntamiento.”*

5) En cuanto a **los criterios de financiación y gestión**:

En el Territorio Histórico de Gipuzkoa, sabedores de la existencia del Acuerdo marco para la colaboración entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL), la petición de información se ha dirigido fundamentalmente a conocer la valoración sobre la aplicación de tal acuerdo tanto desde el punto de vista de los ayuntamientos como de la propia entidad foral.

En la actualidad, tal como señala la Diputación, el acuerdo con vigencia 2005-2007 está prorrogado hasta diciembre de 2009, con algunas modificaciones que elevan el número total de horas contempladas. Desde la entidad foral se considera que dicho acuerdo ha permitido mejorar la situación anterior y resolver conflictos institucionales, logrando una mayor homogeneización en la prestación del servicio. Sin embargo añaden que *“la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y la reciente Ley de Servicios Sociales han modificado sensiblemente el panorama; por ello es necesario actualizar ese Acuerdo y, paralelamente, dar pasos que se aproximen a una regulación mucho más clara del servicio (cartera de servicios, plan estratégico, mapa de servicios sociales, reajuste financiero y relación entre ambas leyes).”*

El Acuerdo marco se ha individualizado en 86 convenios particulares (de los 88 existentes en Gipuzkoa) entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y los respectivos ayuntamientos, a excepción de los ayuntamientos de Aia y Amezketeta.

En cuanto a las condiciones de los acuerdos la entidad foral señala que el precio/hora se ha fijado en 17,73 euros/hora para el año 2008. Añade que la mayor parte de los ayuntamientos (57) tienen un coste inferior a dicho precio, por lo que no deben aportar recurso alguno.

Otros 14 ayuntamientos soportan un coste igual al importe transferido. Sin embargo hay 15 ayuntamientos que soportan un coste de servicio superior al importe de la Diputación, por lo que han de asumirlo de su propio presupuesto. En este sentido los ayuntamientos de Irun y Tolosa refieren sufrir un déficit presupuestario al tener que atender en parte la atención a personas dependientes.

A este respecto se indica que, tras la entrada en vigor de la Ley de Dependencia, el coste del servicio de las personas dependientes es transferido por la Diputación, asumiendo cada ayuntamiento el coste del servicio de las personas autónomas. El ayuntamiento de Donostia destina un 40% del presupuesto de SAD a las personas autónomas; el ayuntamiento de Irun, un 2,08%; el de Tolosa, un 0,22% del presupuesto de SAD.

Con relación a los recursos disponibles para sufragar este servicio. La entidad foral indica en su respuesta que el presupuesto previsto para el año 2008 ascendió a 22.207.304 euros, incorporándose 9 millones de euros en el debate parlamentario. Según la información remitida dicho importe total no se ha ejecutado, ya que de las 1.602.944 horas presupuestadas, se han prestado 947.194 horas (datos a 30 de septiembre). A finales de 2008 se espera que la ejecución corresponda a 13.422.556 horas/año, lo que supondría un incremento del 12% sobre el año 2007. Señala también la administración que desconoce en cuántas plazas de profesionales se ha materializado dicho incremento.

Por lo que respecta a la aportación de las personas usuarias, en los ayuntamientos donde se ha firmado un convenio particular, será de aplicación el Anexo II del reglamento unificado de SAD en Gipuzkoa, en el cual se establece:

- La unidad convivencial se entiende formada por todas aquellas personas que viven en el domicilio habitual, excepto que la prestación se limite a atención personal en que sólo se contabiliza al beneficiario.
- Para el cálculo de la capacidad económica del beneficiario/s se toma en consideración su renta, patrimonio y número de personas.
- La aportación mínima es, en todo caso, de 1,5% del coste/hora. La aportación máxima puede llegar al 100%. En todo caso, se deducen las cantidades abonadas por otro servicio de uso simultáneo (alojamientos alternativos para personas autónomas, centros de día u otros servicios).

El ayuntamiento de Donostia- San Sebastián fija la aportación mínima actual en 0 euros para aquellas personas sujetas al reglamento municipal que regulaba anteriormente el servicio de ayuda a domicilio y la aportación máxima en 17,73 euros (20,45 días festivos) lo que supone el 100% del coste del servicio.

Los ayuntamientos de Irun y Mutriku fijan la aportación mínima en 0,26 euros/hora y la máxima en 17,73.

El ayuntamiento de Tolosa establece una aportación mínima de 0 euros y máxima de 15,43 en el 2008.

- La gestión del SAD es indirecta mediante contratación de una empresa privada.

En el caso del ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, como en la mayoría de ayuntamientos, cabe añadir que cuenta con un reglamento municipal regulador de la ayuda domiciliaria donde se recoge la normativa aplicable para la determinación de personas usuarias, el procedimiento de acceso al servicio y su régimen económico, entre otros.

Para mejorar la gestión del SAD los ayuntamientos proponen en sus respuestas:

- Un cambio hacia la gestión directa.
- Cambiar la fórmula para calcular la aportación de las personas usuarias, estableciendo un precio público máximo, que permita un acceso más universal al servicio, ya que en la actualidad muchas personas beneficiarias no acceden por el costo económico tan elevado que les supone. En sí, tratándose de un derecho reconocido por la ley, el acceso al mismo no debería ir determinado por la capacidad económica de la persona sino por su situación de dependencia y la necesidad de dar una respuesta ajustada para cubrir sus derechos.

El ayuntamiento de Tolosa manifiesta a este respecto que *“el baremo para el cálculo de la aportación de la persona usuaria ha quedado desfasado con respecto a los recursos económicos de buena parte de la población, entendiéndose que “castiga” a las personas que durante toda su vida han ahorrado a pesar de contar con escasos recursos económicos. Así mismo, el patrimonio máximo a partir del cual hay que pagar la totalidad del precio público es muy bajo (35.000 euros por persona usuaria) y el precio público supera considerablemente al precio de los servicios privados. Todo ello supone que las personas, a pesar de su dependencia, no acepten el servicio público y contraten servicios privados de menor calidad, favoreciendo la economía sumergida.”*

- Considerar la posible inclusión en el SAD de otros modos de ayuda más allá de la atención personal o de necesidades del hogar, como sería el acompañamiento.

Una vez resumida y reflejada aquí la información recibida conviene hacer algunas observaciones y reflexiones desde la perspectiva de garantía de derechos que corresponde a la institución del Ararteko:

- Con relación al *seguimiento de las recomendaciones* del informe del Ararteko sobre *Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales*:
 - Sigue siendo precisa una **regulación a nivel autonómico del servicio de asistencia domiciliaria**, estableciendo los niveles de atención que conviene alcanzar, con el fin de garantizar la igualdad en el acceso al servicio. A nivel local,

distintos ayuntamientos cuentan con un reglamento regulador del servicio de ayuda domiciliaria, ahora bien, la entrada en vigor de la Ley de Dependencia y la reciente aprobación de la Ley de Servicios Sociales requieren de una normativa específica y de más amplio alcance.

- Se han de **adoptar las medidas normativas, de gestión y financiación que atenúen las diferencias territoriales existentes**. En este sentido, valoramos positivamente el Acuerdo Marco firmado entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y EUDEL, ya que ha venido a establecer criterios comunes en uno de los territorios. Ello no obstante, de los datos anteriormente aportados, se desprende la subsistencia de evidentes desequilibrios territoriales, entre otros aspectos, en los requisitos de acceso al servicio, en la fijación del precio público, en la determinación de la unidad familiar para cuantificar el importe del servicio asumido por la persona usuaria, en el número medio de horas de atención por persona usuaria, en la prestación del servicio en fines de semana, vacaciones o periodos de ausencia del asistente domiciliario...

Como ya señalábamos en el informe extraordinario, la existencia de dos redes de atención en Álava y el hecho de que en Bizkaia se mantenga la exclusiva competencia municipal del servicio, provoca importantes diferencias en estos territorios.

- **Se mantiene la pérdida de información sobre los servicios de atención domiciliaria**. A pesar de que la entrada en vigor de la Ley de Dependencia permitiría disponer de una información centralizada en torno a las personas usuarias de los servicios de atención, su grado de dependencia y los recursos puestos a su disposición, podemos observar de los datos anteriormente aportados que el nivel de información de cada una de las entidades forales, competentes en la materia, es diverso. De hecho, sigue siendo preciso acudir de forma individualizada a la información prestada por cada uno de los ayuntamientos para disponer de la información (edad, sexo, grado de dependencia, entorno familiar, cuotas satisfechas...) de las personas usuarias.

Ello supone, sin duda, una carencia importante para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas usuarias de forma equitativa al margen del municipio de residencia.

Con el fin de evitar dichos desequilibrios, resulta imprescindible seguir profundizando en el sistema de la dependencia y en su desarrollo normativo y funcional.

- Es necesario **adoptar las medidas necesarias para garantizar un nivel de cobertura adecuado**, semejante a otros países de nuestro entorno próximo, tanto desde el punto de vista de la tasa de cobertura del servicio como desde el punto de vista de la intensidad del servicio. Si bien, no sucede en todos los territorios y ayuntamientos, de la información analizada se desprende que el aumento en

las tasas de cobertura (tal como sucede en los Territorios Históricos de Álava y Gipuzkoa, no disponemos de datos de Bizkaia) no siempre significa un aumento paralelo en la intensidad del servicio, esto es, en el número de horas de atención por persona usuaria.

A estos efectos, resulta evidente el aumento de población mayor de 65 años y el mayor acento en la prestación del servicio a personas mayores de 81 años, edad en la que a las necesidades de atención personal y del domicilio, se une el mayor aislamiento y la demanda de un acompañamiento más próximo. Con los datos analizados podemos afirmar que el número de personas asistidas en la CAPV aumenta, respondiendo así a la demanda social, sin embargo no en todos los territorios y municipios ese aumento significa un incremento en el número de horas de atención por usuario.

En el informe extraordinario se recomendaba una intensidad del servicio en torno a las 300 horas anuales de atención por usuario. Del análisis de los datos sólo algunos de los servicios alcanzan o se aproximan a tal nivel.

- Con relación a las *cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley de Dependencia*:
 - La Ley de Dependencia tiene como **efecto positivo el reconocimiento del derecho de las personas dependientes a las prestaciones y servicios incorporados a la Ley**, entre los cuales se encuentra el servicio de asistencia domiciliaria. Sin duda, esta norma profundiza en la consideración del servicio como un derecho universal basado en las necesidades concretas de las personas dependientes y, por tanto, exige de una reflexión profunda en cuanto al modo de prestación del servicio, las condiciones de acceso y los derechos de las personas usuarias como tales.

Entre otras cuestiones, este reconocimiento del derecho al servicio ha de redundar en cuestiones prácticas como la determinación de los criterios de financiación y copago de las personas usuarias. A este respecto las valoraciones de las entidades locales son interesantes, así como sus propuestas de universalización del acceso al servicio, más allá de situaciones económicas diferenciadas.

- Por otra parte, siendo conscientes del esfuerzo realizado por las administraciones competentes para la correcta aplicación de la Ley, resulta aún necesario ahondar en aquellos aspectos que permitan una **mejor garantía de los derechos**. En este sentido, y tal como hemos expuesto anteriormente, es preciso adoptar normativas y medidas de gestión conjuntas que pongan fin a los desequilibrios territoriales antes señalados y que la aplicación de la Ley de Dependencia también revela. Entre otros aspectos, cabe mencionar: las diferencias en el procedimiento de aplicación de la Ley en los diversos territorios, la compatibilidad del SAD con otros servicios y prestaciones de la Ley de Dependencia, la diversa participación de las entidades locales en dicho proceso, la ausencia o

insuficiencia de los mecanismos de coordinación entre las entidades forales y los entes locales, el establecimiento de baremos de valoración únicos que eviten resultados diferentes para idénticas situaciones de hecho...

- De las respuestas de las entidades locales se desprende la necesidad de **adoptar mecanismos de coordinación eficientes** con las Diputaciones Forales que permitan una mayor participación de las entidades locales en las diversas fases del procedimiento de dependencia.

* * *

Además del seguimiento anterior, a lo largo del año 2008 hemos continuado nuestro trabajo en defensa de los derechos de las personas mayores, profundizando en un modelo de garantía de derechos que proteja la calidad de vida de dicho colectivo.

Para ello, a finales de año se concluyó el trabajo becado por el Ararteko y adjudicado al equipo del Ingema de la Fundación Matía, *Los derechos de las personas mayores y la prevención del maltrato*, que se publicará a comienzos de 2009.

Del mismo modo hemos participado en diversos actos en el ámbito internacional y estatal centrados en la protección de los derechos de las personas mayores, además de la gestión diaria de quejas relacionadas con este colectivo y la intermediación en algunos conflictos surgidos a lo largo del año que afectaron de manera directa a los derechos de las personas residentes y que aparecen resumidos en el área de acción social del presente informe.

II.3

ATENCIÓN ESPECÍFICA A LOS MENORES

3. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LOS MENORES

Las personas menores de edad son sujetos de derecho, pero, además, por sus propias características, constituyen un sector de la población especialmente vulnerable, con derechos específicos que deben ser garantizados. De ahí que el Ararteko considere a este grupo como objeto de atención específica y prioritaria.

La atención preferente de la institución del Ararteko a la defensa de los derechos de este sector de la población se ha concretado, también durante este año, en diferentes líneas de actuación. Principalmente:

- I. En el análisis y seguimiento de la problemática concreta de algunos grupos de menores especialmente desfavorecidos o en situaciones de mayor vulnerabilidad.
- II. En la resolución de quejas.
- III. En actuaciones de oficio ante situaciones especialmente graves o con trascendencia social.
- IV. En la colaboración con agentes sociales, asociaciones e instituciones que trabajan en este sector de la población.
- V. En la difusión de una cultura de sus derechos.

En este apartado se trata de reflejar, de forma sintética, las principales actuaciones llevadas a cabo durante el año 2008 en relación con la defensa de sus derechos, diferenciando cada una de las líneas de actuación arriba señaladas. Además, se recuerdan algunas de las recomendaciones efectuadas en años anteriores que exigían un desarrollo legal o normativo, y su cumplimiento en este año. Finalmente, a modo de síntesis, se destacan tres situaciones o problemáticas que, de acuerdo con las actuaciones de este año, parecen especialmente preocupantes o necesitadas de mejora.

Dada la extensión de este apartado, la cantidad de epígrafes y la variedad de sectores analizados, ofrecemos aquí una especie de índice que puede facilitar la búsqueda de información dentro de este capítulo dedicado a la atención específica de los menores:

- I. Análisis y seguimiento de la problemática de sectores especialmente vulnerables.
 - 1) Infancia y adolescencia en situaciones de desprotección familiar
 - 2) Menores extranjeros no acompañados
 - 3) Menores infractores
 - 4) Hijos e hijas de los trabajadores temporeros
 - 5) Alumnado con necesidades educativas especiales
 - 6) Población infantil o adolescente con problemas de salud mental
 - 7) Situaciones de maltrato o acoso escolar
 - 8) Puntos de encuentro familiar
 - 9) Otras situaciones de vulnerabilidad
- II. Quejas.

- III. Actuaciones de oficio ante hechos o situaciones de especial gravedad.
- IV. Colaboración con los agentes sociales y sensibilización social.
- V. Difusión de la cultura de los derechos de y en la infancia.
- VI. Recomendaciones de carácter normativo cumplidas o pendientes de cumplimiento.
- VII. Situaciones más problemáticas o preocupantes en el último año.

I. ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE SECTORES ESPECIALMENTE VULNERABLES

Dentro del conjunto de las personas menores de edad hay, a su vez, grupos o sectores en situaciones de especial riesgo respecto a sus derechos. La institución del Ararteko viene dedicando una atención prioritaria a estos sectores de niños, niñas y adolescentes en situaciones desfavorecidas o con necesidades especiales. Fundamentalmente, mediante sus trabajos monográficos e informes extraordinarios y el seguimiento realizado en torno a ellos. Así, durante este año, el seguimiento se ha centrado en estos ocho sectores:

- 1) Infancia y adolescencia desprotegida (sistemas de protección)
- 2) Menores extranjeros no acompañados
- 3) Menores infractores (sujetos al cumplimiento de medidas judiciales)
- 4) Hijos e hijas de trabajadores temporeros (con situaciones reales de desescolarización)
- 5) Alumnado con necesidades educativas especiales o específicas; tanto ligadas a discapacidad como a origen, etnia o situación socioeconómica
- 6) Infancia-adolescencia con problemas de salud mental
- 7) Situaciones de maltrato o acoso escolar
- 8) Puntos de encuentro familiar

Además de en los ocho sectores ya señalados, también durante este año se han llevado a cabo algunas actuaciones o iniciativas en relación con otros sectores o situaciones igualmente vulnerables: escolarización de menores extranjeros, población gitana, utilización de las nuevas tecnologías con riesgo para los menores, adolescentes con una orientación sexual diferente a la mayoritaria, consumos problemáticos de drogas... Las recogeremos aquí en un apartado específico (9).

Como se pondrá de manifiesto, no en todos los sectores señalados se ha podido efectuar un seguimiento igualmente intenso. En algunos casos (por ejemplo, respecto a los menores extranjeros no acompañados), se han llevado a cabo numerosas visitas a centros y también numerosas actuaciones de oficio; en otros, en cambio, el seguimiento se ha

tenido que limitar a peticiones de información a las administraciones competentes, o bien a visitas puntuales o actuaciones de oficio.

1) Infancia y adolescencia en situaciones de desprotección familiar

La institución del Ararteko elaboró en su día un informe extraordinario sobre la *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*, que concluyó con la propuesta de 42 recomendaciones concretas que se referían a muchos de los aspectos analizados:

- al marco jurídico y a la distribución competencial respecto a la protección de las personas menores;
- a los diferentes profesionales que trabajan en la red de servicios;
- a los programas de respuesta a las necesidades individuales;
- a los procedimientos de detección, decisión, participación, revisión...;
- a la organización y funcionamiento de los servicios residenciales;
- al control y evaluación de dichos servicios...

Tanto en el propio informe como en actuaciones posteriores, a la hora de destacar aspectos mejorables o necesidades que se consideran prioritarias, esta institución ha insistido especialmente en los siguientes:

- la necesidad de una normativa común, que regule los aspectos esenciales de la atención a menores desatendidos, para el conjunto de nuestra comunidad;
- la necesidad de contar con todas las respuestas diversificadas posibles (acogimiento familiar, centros de urgencia, centros de día...);
- las grandes diferencias observadas en las respuestas institucionales entre unos lugares y otros;
- las mejoras en los mecanismos de detección de las situaciones de desprotección;
- la relación y coordinación entre servicios sociales de base, educadores especializados y otros servicios comunitarios;
- los programas de salida, de inserción en su ámbito de origen o de autonomía;
- los mecanismos de participación de niños, niñas y adolescentes, y de sus familias;
- la evaluación cualitativa y el control periódico de los servicios.

Desde la presentación del informe (1997), esta institución ha efectuado un seguimiento, especialmente de las situaciones de desamparo, mediante diferentes iniciativas: expedientes de oficio ante los departamentos e instituciones competentes, reuniones con los responsables de esas instituciones, visitas a centros u hogares de acogida de los tres territorios... En los informes ordinarios al Parlamento Vasco se ha recogido, cada año, un resumen del resultado de tales actuaciones (cfr., por ejemplo, Informe 2007, cap. II, apdo. 3).

Por otra parte, mucho más recientemente esta institución elaboró un nuevo informe extraordinario centrado esta vez en la *Situación de los menores extranjeros no acompañados*

en la CAPV, sector al que venimos dedicando una especial atención, y acerca del cual hemos dirigido expedientes específicos a cada una de las tres diputaciones forales. Este tema es abordado de manera específica e independiente no en éste sino en el siguiente apartado de este informe.

El seguimiento del Ararteko en estos años se ha centrado en materias como la adopción, el acogimiento familiar, el acogimiento residencial, los puntos de encuentro... Materias que, básicamente, en cuanto a su gestión, son competencia de las diputaciones forales. Este año, sin embargo, hemos querido dedicar una especial atención a la protección de la infancia en el plano local.

De acuerdo con el actual marco competencial, la responsabilidad municipal en materia de protección de la infancia se centra en las situaciones de riesgo (no de desamparo), pero tanto en unos casos como en otros su actuación en cuanto a la prevención, la detección, la derivación a otros servicios especializados, la atención a las familias o la continuidad en las intervenciones, es clave.

En este sentido, una buena parte de las 42 recomendaciones del informe citado son de aplicación directa en el terreno municipal o afectan directamente a su trabajo. Sirvan como ejemplo y recordatorio las siguientes recomendaciones (en torno a las cuales, en algunos casos, ya se han introducido modificaciones y mejoras. Para conocer el contenido de las recomendaciones, aquí sólo enunciadas, cfr. Informe citado, capítulo recomendaciones):

6. Formación y coordinación del personal que trabaja en los ámbitos municipal y territorial.
9. Flexibilización de la composición de las Comisiones Técnicas de Valoración.
11. Contacto con los trabajadores sociales de base una vez declarada la situación de desamparo.
13. Desarrollo de programas de ámbito comunitario.
17. Seguimiento personalizado de los programas de transición.
18. Elaboración de planes plurianuales de atención.
19. Mejora de los sistemas de detección.
21. Mecanismos de colaboración y coordinación con otras instancias (educativas, sanitarias, judiciales, policiales...).
22. Introducción de la figura del responsable de la atención desde el inicio hasta el final del procedimiento.

24. Cauces de participación de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias en el procedimiento, y mecanismos de reclamación.
25. Adecuación de las instalaciones de los servicios de infancia para recibir a los niños, niñas y adolescentes y a sus familias.
26. Contacto con el trabajador social de base durante el periodo de acogimiento.
27. Participación activa de los niños, niñas y adolescentes y sus familias en la elaboración del plan individual de atención.
28. Revisión periódica y sistemática de los casos y de las medidas adoptadas

Al menos estas recomendaciones afectan directamente al trabajo de protección en el ámbito municipal y a su relación con otros ámbitos o instancias, especialmente con los servicios especializados de infancia de las diputaciones forales, sobre cuya actividad esta institución han venido efectuando un seguimiento sistemático año tras año.

Por ello, como complemento de seguimientos anteriores, este último año consideramos de interés dirigirnos a una amplia muestra de entidades locales (los 40 municipios de más de 10.000 habitantes de nuestra comunidad) mediante diferentes expedientes de oficio.

Estos expedientes han tenido por objeto solicitar una serie de datos e informaciones básicas que puedan servirnos de complemento para un mejor seguimiento del informe de referencia, en lo que concierne a los recursos, programas y servicios de atención a la infancia en el plano local.

Dada la amplitud del informe y de las recomendaciones, en lugar de solicitar una información exhaustiva nos ha parecido más conveniente centrarnos en algunos datos cuantitativos y cuestiones que pueden servirnos a modo de indicadores y como elementos comparativos. Así, la petición dirigida a cada uno de los 40 Ayuntamientos (salvo en el caso de Vitoria-Gasteiz) se centraba en las siguientes cuestiones:

- 1) Respecto al **personal** dependiente del ayuntamiento dedicado a la protección de la infancia:
 - Si existe o no personal dedicado específicamente sólo a este campo.
 - Y si es así, cuántas personas (calculadas a dedicación completa), en qué tipo de servicio se encuadran, si forman parte de la plantilla municipal o se trata de personas o equipos contratados para ello, qué formación específica tienen o reciben.
- 2) Respecto a los **programas o servicios** ofrecidos:
 - Cuáles son, qué objetivos persiguen y a qué público se dirigen...

- Qué dificultades encuentran para desarrollar los programas que consideran necesarios...

3) Respecto a la **población atendida**:

- Si existen datos, o al menos estimaciones sobre el número de niños, niñas, adolescentes o familias... a los que, por ejemplo, el último año, 2007, atendieron estos programas...

4) Respecto a la **detección e intervención en casos de riesgo o desamparo que exigen especial atención**:

- Si existen datos o estimaciones sobre el número total de casos en los que se ha intervenido, por ejemplo, el último año (2007).
- Número de casos derivados en ese tiempo a los servicios especializados de la diputación foral y respuestas obtenidas.
- Problemas o situaciones más frecuentes que están exigiendo este tipo de intervenciones.
- Tendencias observadas en los últimos años...

5) Respecto a la **coordinación con otras instancias**:

- Qué valoración se hace desde esa entidad local respecto a la colaboración obtenida o la coordinación lograda con otros servicios o instancias como el sistema judicial, los centros educativos, los centros de salud... y, especialmente, con los servicios de infancia especializados de ámbito territorial.
- Cuáles son las principales dificultades encontradas para mejorar dicha colaboración-coordinación.

6) Respecto a la **planificación y organización** del trabajo:

- Si existe una planificación del trabajo en materia de protección de la infancia y, si es así, cuál es el último plan aprobado.
- Si existe algún mecanismo u órgano local en materia de protección de infancia, consultivo o decisivo, y, si es así, qué sectores o servicios se hallan representados en él, y con qué periodicidad se reúne.
- Qué cauces existen para la participación de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias (de reclamación, de participación en la elaboración de los planes de atención...).

Pedíamos también que, dada la amplitud de algunas de estas cuestiones, la información fuera lo más concreta posible y se centrara en las mejoras introducidas y en los problemas aún no resueltos, aunque, evidentemente, tomaríamos en consideración cualquier otra información que nos hicieran llegar y que pudiera ser útil para el objetivo perseguido.

En el momento de cerrar la redacción de este informe se han recibido las respuestas de 30 ayuntamientos:

- Los dos ayuntamientos de mayor población de Álava: Llodio y Vitoria-Gasteiz.
- La inmensa mayoría de los ayuntamientos concernidos de Bizkaia: Amorebieta-Etxano, Arrigorriaga, Basauri, Bilbao, Erandio, Ermua, Galdakao, Gernika-Lumo (Mancomunidad de Busturialdea), Getxo, Leioa, Mungia, Portugalete, Santurtzi, Sestao y Valle de Trápaga-Trapagaran.
- 13 ayuntamientos (de un total de 19) de Gipuzkoa: Azkoitia, Azpeitia, Bergara, Eibar, Elgoibar, Erreterria, Hernani, Irun, Lasarte-Oria, Pasaia, Tolosa, Zarauz y Zumarraga.

Así pues, la información analizada y que se resume en las páginas siguientes tiene una representatividad desigual según cuál sea el territorio histórico considerado, incluso si nos limitamos a los municipios de más de 10.000 habitantes y no consideramos la situación de los más pequeños. En todo caso, ofrece ya datos, tendencias, problemas, propuestas suficientemente interesantes para el objetivo perseguido.

Porque lo que se ha buscado con esta iniciativa del Ararteko no era un conocimiento detallado de la realidad de cada municipio (lo que hubiera exigido un tratamiento diferente de la información), sino poder establecer comparaciones, descubrir tendencias, reconocer problemas comunes o elementos que condicionan una mejor respuesta a las necesidades de protección de la infancia en el plano local.

Como resumen, al menos de momento, de la información hasta ahora obtenida ofreceremos aquí básicamente tres elementos:

- 1) Una tabla en la que hemos buscado resumir los datos cuantitativos y las informaciones más objetivables.
- 2) Una serie de comentarios para matizar el valor de esos datos, entenderlos mejor o para destacar algunas de las tendencias observadas en ellos.
- 3) Un resumen de las informaciones más cualitativas, especialmente de aquellas que señalan problemas y propuestas.

Debemos hacer constar que buena parte de las respuestas recibidas lo han sido a última hora (finales de enero e incluso primeros días de febrero), lo que ha dificultado su análisis e incorporación al texto de este informe que, para esas fechas, estaba prácticamente cerrado. De ahí que en bastantes casos nos hayamos tenido que limitar a incorporar ciertos datos a la tabla siguiente, sin poder recoger otras opiniones o propuestas.

1) La tabla de datos

	PERSONAL DEDICADO A INFANCIA EN EXCLUSIVA			DIFERENTES PROGRAMAS Y SERVICIOS		POBLACIÓN ATENDIDA	SITUACIONES DE RIESGO O DE DESAMPARO			PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN		
	SÍ		Nº(2)	Nº TOTAL (3)	Intervenciones	Derivados a la Diputación	Asumidos por la Diputación	PLAN DE INFANCIA (SÍ/NO)	ÓRGANO LOCAL CONSULTIVO (SÍ/NO)	CAUCE PARTICIPACIÓN DE MENORES (SÍ/NO)		
	De plantilla	Contratados										
T. H. de Álava												
Llodio	1	3	3	57	21	14	?	-	-	-		
Vitoria-Gasteiz	21	56,5	6-17	-	333	(59+35) ⁽¹⁾	-	Sí	Sí	Sí		
T. H. de Bizkaia												
Amorebieta-Etxano	-	2,5	5	112	9	2	2	-	-	-		
Arrigorriaga	-	2	10	48	16	2	1	-	-	-		
Barakaldo												
Basauri	-	5+	7	266		5	1	-	-	-		
Bermeo												
Bilbao	2+	90+	11	5.619	-	38	? ⁽⁵⁾	-	Sí	-		
Durango												
Erandio	-	X	3	381	No datos	No datos		-	-	-		
Ermua	1	4	1	373	93	3		-	-	-		
Galdakao	-	4,25	6	143		4	0	-	-	-		
Gernika-Lumo ⁽⁵⁾	X	X	3+7									
Getxo	-	8	7	-	32	4	-	-	-	-		
Leioa	-	6		263	54	8	8	-	-	-		
Mungia	-	2	5	120	84 fam.	4	-	-	-	-		
Portugalete	-	10	7	493	-	-	-	-	-	-		
Santurtzi		EISE		340	72	No datos		-	-	-		
Sestao	-	7	5	297	83 exped.	3	-	-	-	-		

	PERSONAL DEDICADO A INFANCIA EN EXCLUSIVA		DIFERENTES PROGRAMAS Y SERVICIOS	POBLACIÓN ATENDIDA	SITUACIONES DE RIESGO O DE DESAMPARO			PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN			
	SÍ				Nº DE CASOS (EXPEDIENTES)	PLAN DE INFANCIA (SÍ/NO)	ÓRGANO LOCAL CONSULTIVO (SÍ/NO)	CAUCE PARTICIPACIÓN DE MENORES (SÍ/NO)			
	De plantilla	Contratados	Nº TOTAL (3)	Intervenidos					Derivados a la Diputación	Asumidos por la Diputación	
Sopelana											
Valle de Trápaga-Trapagaran	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Observaciones											
(1)	Los datos del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz corresponden a un expediente abierto en 2007. Este ayuntamiento es el único de nuestra Comunidad que dispone de una red propia de acogida para menores en desamparo (10 hogares). Menores acogidos en 2007: 59 en hogares y 35 en acogimiento familiar.										
(2)	Programas diferentes. En algunos casos, subprogramas.										
(3)	Se han sumado usuarios de los distintos programas aunque, evidentemente, una misma persona puede ser usuaria de diferentes programas en el mismo año.										
(4)	El Ayuntamiento de Bilbao no ofrece datos de las derivaciones a la Diputación Foral de Bizkaia pero sí de las de las peticiones (valoración, intervención, seguimiento) de la Diputación a los Servicios Sociales de Base (87 casos)										
(5)	Protección a la infancia, adolescencia y familia en situación de riesgo social o desprotección (enero-diciembre 2008)										

	PERSONAL DEDICADO A INFANCIA EN EXCLUSIVA			DIFERENTES PROGRAMAS Y SERVICIOS		POBLACIÓN ATENDIDA	SITUACIONES DE RIESGO O DE DESAMPARO			PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN																		
	SÍ		Nº	Nº TOTAL	Intervenciones	Derivados a la Diputación	Asumidos por la Diputación	PLAN DE INFANCIA (SÍ/NO)	ÓRGANO CONSULTIVO (SÍ/NO)	CAUCE PARTICIPACIÓN DE MENORES (SÍ/NO)																		
	De plantilla	Contratados																										
T. H. de Gipuzkoa																												
Andoain																												
Airasate-Mondragón																												
Azkoitia	-	2	1	17	17	1	1																					
Azpeitia	1	2	1	40-50	40-50	1	1																					
Beasain																												
Bergara	-	2	4	40 familias	45	4?	4																					
Donostia-San Sebastián																												
Eibar	-	11 (?)	3	190	190	3	3																					
Elgoibar	-	-	4	310	310	3+7+16																						
Errenteria	3,5	1+6	2	66	106	15																						
Hernani	-	-	3	204	56	1	?																					
Hondarribia																												
Irun	-	X	3	249	49	31	?																					
Lasarte-Oria	-	-	2	392	-	-	-																					
Oñate																												
Pasaia	-	4 (?)	10+	451	101	5	1																					
Tolosa	-	2	2	230	45	3																						
Zarauz	0,5+0,5	2*	3	200-270	37	12	?																					
Zumarraga		3,5	2	82	82	8	3																					
Observaciones																												
(1)													"Programa Marco para la Intervención Socioeducativa con Menores en Riesgo". Programación anual.															

2) Comentarios y matizaciones para una mejor comprensión de los datos ofrecidos

- La primera observación, de carácter general y absolutamente necesaria, que hay que hacer a esta tabla es que el valor de los datos numéricos recogidos en ella es relativo.
Fijémonos, por ejemplo, en el número de programas: hay quien ha señalado sólo los grandes programas que se llevan a cabo en el municipio y hay quien ha considerado como tales lo que, más bien, sería una acción (como la organización de colonias de verano).
O en los datos de “población atendida”; a veces se han contabilizado menores, otras veces familias. Las cifras ofrecidas en la tabla, normalmente, son la suma obtenida por nosotros de los menores atendidos en cada programa, cuando es frecuente que un mismo menor participe en diferentes programas... Aun así, creemos que aportan cierto grado de aproximación al “volumen” del servicio ofrecido.
- Respecto a los datos de personal, la situación más extendida es que el ayuntamiento no disponga de personal propio dedicado en exclusiva a la infancia, los servicios o programas existentes estén contratados con diferentes asociaciones o profesionales, y su coordinación o supervisión corresponda a los servicios sociales, pensados para el conjunto de la población. Esta es la fórmula más extendida. En algunos casos se cuenta también con personal voluntario.
En los extremos se encontrarían, por un lado, ayuntamientos que no tienen ni personal propio ni contratado destinado a la atención a la infancia (como Valle de Trápaga-Trapagaran, por ejemplo desde el 2003) y, por otro lado, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, con un Servicio de Infancia y Familia muy potente (21 personas en 2008: 3 jefaturas, 8 psicólogas/os, 8 trabajadoras sociales, 2 educadores sociales) e incluso con su propia red de acogida residencial para situaciones de alto riesgo o desamparo (10 centros y más de 56 personas contratadas).
- Respecto a los diferentes programas y servicios la disparidad es enorme. Salvo algún caso excepcional, en el que no hay ningún programa, van desde una oferta limitada (por ejemplo: centro de día; servicio de ayuda a domicilio de infancia; programa de apoyo socio-educativo en el ámbito familiar) a una oferta muy amplia con programas estructurados de acuerdo con un plan, subprogramas, recursos especializados...
Por otra parte, la diferenciación entre programas se hace en cada caso en aplicación de múltiples y variados criterios: sector de la población al que se dirige (menores; familias; población gitana; población inmigrante...), estrategia de intervención (atención individualizada; atención grupal), servicio ofrecido (valoración de necesidades; mediación; prevención, terapia...), etc.
En la práctica es muy frecuente que tal programa se le adjudique a una asociación o equipo, tal otro a otro equipo..., lo cual puede dificultar las intervenciones globales.
- Respecto a la población atendida, ya hemos insistido en el valor relativo de los números recogidos en la tabla. La información aportada por los ayuntamientos es, sin

embargo, más fiable que la que aquí ofrecemos, ya que, casi siempre, ofrece los datos de usuarios (unas veces familias, otras menores) desglosados programa a programa. Para una mejor interpretación de estos datos habría que diferenciar con mayor claridad lo que son actividades o participaciones más puntuales de las intervenciones continuadas en el tiempo (esta distinción se hace en bastantes casos: intervención intensiva; intervención circunstancial).

- Respecto a las situaciones de alto riesgo o desamparo (es decir, aquellas situaciones de desprotección que se consideran más graves), en general, los datos ofrecidos responden al número de expedientes abiertos o al número de menores implicados en ellos. Como se puede apreciar en las tablas, no siempre existe o se nos ha ofrecido este dato.

En cuanto a los casos derivados a los servicios especializados de las diputaciones forales y la respuesta ofrecida por estos, creemos que es mejor tratarlo en la parte cualitativa, donde se ha recogido una información más válida sobre esta cuestión.

- Finalmente, respecto a la existencia de planes de infancia, órganos de consulta y cauces de participación de menores, lo más habitual es que no existan o, al menos, no estén formalizados. En algunos municipios se están dando pasos en esa dirección (por ejemplo, estudio de necesidades locales para poder elaborar un plan); en otros se apunta su necesidad; en casi todos los casos se señala como única vía de participación la de las quejas o sugerencias...

Aplicando criterios bastante estrictos, puede decirse que en la actualidad sólo el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz dispone de los tres elementos: Estudio-diagnóstico de la Infancia y Adolescencia en Vitoria-Gasteiz y Plan Local de Infancia y Adolescencia; Comisión interdepartamental y Foros de participación (Foro Técnico, Foro Político, Foro de la Infancia, Foro de la Adolescencia, Foro de la Familia, Foro de Asociaciones); Programa Lagunkide para la participación de la Infancia y la Adolescencia.

Existe también un Plan de infancia local en Pasaia, un Proyecto en la Mancomunidad de Busturialdea, así como órganos locales formalmente constituidos en municipios como Bilbao, Portugalete, Pasaia o Tolosa. En este último municipio existen también Mesas de coordinación así como un Programa Marco de intervención socioeducativa con menores en riesgo.

3) Problemas, propuestas e informaciones de carácter más cualitativo

De acuerdo con la petición de información del Ararteko, la mayor parte de las aportaciones de este tipo se han centrado en cuatro cuestiones:

- a) Dificultades que encuentran en el desarrollo de los programas.
- b) Problemas o situaciones más frecuentes que están exigiendo la intervención.
- c) Tendencias observadas en los últimos años.
- d) Dificultades encontradas para mejorar la colaboración-coordinación con otras entidades o servicios.

a) Dificultades en el desarrollo de los programas

Los problemas que señalan, en general, son bastante similares y se repiten aunque, de acuerdo con la realidad o la experiencia de cada cual, a veces se destaquen más unos que otros. En algunos casos se ofrece un listado más o menos ampliable de problemas o dificultades, en otros, una cierta clasificación.

Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Bilbao, de acuerdo con su proceso actual de análisis y valoración diferencia:

- 1) Dificultades de organización interna
- 2) Con otras áreas del Ayuntamiento
- 3) Con otras instancias (para la intervención en red)

El Ayuntamiento de Getxo ofrece el siguiente listado de dificultades, que reproducimos a modo de ejemplo:

- *Problemas de coordinación con el servicio especializado de infancia de Diputación así como con algunos centros escolares, sanidad... La coordinación suele depender más de la buena voluntad y disponibilidad de la persona que tiene contacto con el caso, que de una apuesta real y tangible institucional por la coordinación.*
- *Falta de clarificación y desconocimiento mutuo entre las distintas entidades que intervenimos en infancia y adolescencia, en relación al ámbito de intervención, competencias, y funciones de cada uno (servicios sociales municipales, centros escolares, sanidad, servicios especializados...). Generando malentendidos en las coordinaciones.*
- *La ausencia de un plan local y de un foro de coordinación y trabajo.*
- *Problemas de espacios físicos para ubicar los servicios o a los profesionales que desarrollan el programa/servicio.*
- *Cambios frecuentes en los profesionales adscritos a los casos y a los programas/servicios. Discontinuidad en la atención y cambios de figuras de referencia.*
- *Convivencia de distintos modos de gestión, adjudicación y/o financiación.*
- *Deficiencias en el reparto/asunción de responsabilidades entre administración y las empresas/entidades prestadoras del servicio.*
- *Disfunciones en la recogida de datos.*
- *Dificultades en la detección precoz e intervención preventiva.*
- *Resistencias a la intervención y escasa colaboración por parte de los padres/madres/figuras de autor.*

La mayor parte de los problemas señalados en las respuestas obtenidas de los ayuntamientos están ya apuntados en el listado anterior.

Si dejamos al margen los problemas internos (dificultades presupuestarias, falta de tiempo o de personal, escasa coordinación entre las diferentes áreas municipales...), o los problemas de coordinación con otras entidades o servicios (cuestión que abordamos más tarde), llama la atención la insistencia sobre problemas ligados a la familia de los menores:

- familias que no aceptan la intervención;
- falta de asistencia de los menores a los programas por desidia de los adultos de referencia;

- interferencias entre las figuras materna y paterna, sobre todo en casos de separación;
- dificultades de comunicación con población inmigrante...

b) Problemas o situaciones más frecuentes que están exigiendo la intervención

También en este punto, muchos de los problemas apuntan a la situación familiar (enfermedad mental y consumos abusivos de drogas; no reconocimiento por parte de las familias de la existencia de indicadores de riesgo...) y a un sector determinado de la población: los-las adolescentes.

Veamos, a modo de ejemplo, el listado de problemas ofrecido por los responsables de los servicios sociales de un municipio de Bizkaia:

- *Conductas agresivas y/o predelictivas en jóvenes y adolescentes (agresiones, conductas temerarias y/o incívicas...).*
- *Inestabilidad familiar con escasa red de apoyos, constantes cambios de domicilio, cambios en la composición familiar, cambios en las figuras de referencia...*
- *Padres/madres/tutores ausentes en su papel educativo y referente, por distintos motivos.*
- *Niños y niñas que pasan mucho tiempo solos con ausencia de normas y pautas, y ciertas carencias afectivas.*
- *Inversión de roles, asumiendo roles de adulto cuando se trata de niños y niñas (cuidado de hermanos/as, asunción de tareas domésticas, responsabilidades excesivas...).*
- *Mala gestión en la separación de los progenitores y utilización de los hijos e hijas en los procesos legales y de establecimiento de medidas paternofiliales.*
- *Conflictos de pareja importantes con repercusión en los hijos e hijas.*
- *Maltrato de hijos e hijas hacia sus progenitores (faltas de respeto, insultos, amenazas, robos, descontrol...).*
- *Incapacidad parental de control de la conducta infantil/adolescente.*
- *Consumos de drogas u otros tipos de dependencia (Internet, ludopatías...) en padres/madres/tutores.*
- *Consumos de drogas u otros tipos de dependencia (Internet, ludopatía...) en jóvenes y adolescentes.*
- *Absentismo escolar elevado con conocimiento y "consentimiento" familiar.*

En ocasiones, el análisis de los problemas sirve para estructurar los programas de respuesta. Así, por ejemplo, el Equipo de Intervención Socio-Educativa (EISE) de Santurtzi diferencia las problemáticas más destacadas en cada ámbito (familiar, personal, escolar, de ocio y tiempo libre) y es ese análisis el que marca las áreas de intervención (familiar...).

El otro problema, o más bien la otra fuente de problemas, más repetido es el de las discrepancias o falta de claridad en la delimitación de funciones entre servicios locales y servicios especializados de las diputaciones forales. Tomemos, por ejemplo, este párrafo del Ayuntamiento de Zarauz:

"Babesik gabeko egoera ertaina eta larriaren arteko muga elkarrekin definitzea. Arazo hau halere, asko landu ahal izan da eta egoera hobetu da Eskualdeko lan-taldeak

kasu hauen balorazioan laguntzen dutenetik. Bestalde, egoera praktikoan, udalak esku-hartzeko duen ahalmena askotan bizkorragoa da, foru aldundiak duenarena baino eta praktikan egoera larrien interbentzioa udalek asumitzen degula gertatzen da askotan.”

La referencia a los grupos zonales o comarcales, específicos de Gipuzkoa, y a su incidencia en el trabajo es, en general, positiva (se han convertido en interlocutores y referencia para los servicios locales) aunque también hay quien señala que hacen aún más lenta las respuestas de la diputación.

c) Tendencias observadas en los últimos años

Lo que más destacan aquí, sin duda, son los cambios en el perfil de los menores a atender y, sobre todo, en las familias, con formulaciones bastante coincidentes:

- Incremento considerable de adolescentes de 13-17 años con consumos diarios de marihuana, donde los padres se sienten incapaces de imponer normas y límites a sus hijos, unido a absentismo escolar.
- Incremento de población inmigrante con diferentes códigos culturales.
- Familias monoparentales.
- Riesgos ligados a violencia intrafamiliar y maltrato a las mujeres.
- Excesiva judicialización en las separaciones, con menores.
- Relaciones conflictivas entre padres, muchas veces separados.
- Incapacidad parental de control de la conducta infantil/adolescente.
- Ausencia o escasa presencia de las figuras parentales en el día a día del/ la menor.
- Reagrupaciones familiares tras años de separación.
- Adolescentes con “síndrome del emperador”.

Algunos apuntan a un cambio en la tipología de las familias atendidas: de familias multiproblemáticas a familias más normalizadas pero con problemas en el establecimiento de normas y límites a los/las menores.

Esto conlleva cambios en las necesidades y modos de intervención (dificultades de carácter emocional, abordajes psicoterapéuticos...) y, según apuntan sobre todo en Gipuzkoa, un reajuste en las cargas de trabajo: cada vez menos casos derivados o asumidos por la Diputación; cada vez mayor intervención en el ámbito local.

En general, se considera que hay un aumento de las situaciones de riesgo y también de las demandas.

d) Dificultades de coordinación

Si nos atenemos al espacio dedicado a esta cuestión en los escritos recibidos tendríamos que concluir que parece ser la que más preocupa a los servicios sociales.

En general, las respuestas hacen un repaso a la colaboración con otros agentes sociales: los centros de salud, los centros educativos, el sistema judicial... y, sobre todo, los servicios especializados de infancia, dependientes de la diputación foral.

Hay quien no señala ningún problema (un par de casos) pero el resto, en función de su experiencia, señala dificultades de colaboración e incluso apunta propuestas de mejora. Así:

- Respecto al **sistema judicial** se considera que no existe coordinación o, en todo caso, en los ayuntamientos que colaboran, que se limita a la aplicación de las medidas de trabajo en beneficio de la comunidad.
- Respecto a la **colaboración con los centros educativos**, se observan prácticas y valoraciones bastante diferentes: desde acuerdos y protocolos de actuación conjunta hasta dificultades para lograr su colaboración. Lo más destacable o repetido son las reticencias de los profesionales a “mojarse” mediante notificaciones escritas.

Algunos ejemplos textuales:

- *"Los centros educativos no conocen bien los recursos que ofertamos a las familias, lo que condiciona las posibles derivaciones de caso. Grandes diferenciaciones entre centros. Algunos no derivan nunca casos. Propuesta: incluir figura del trabajador social en el ámbito escolar."*
- *"Tanto en salud como en educación, en la detección de casos se tiende a comunicar datos de manera verbal pero no hay un compromiso de transcribirlos en un informe ni pasarlos por escrito."*
- *"Habría que clarificar el papel que los centros educativos desempeñan en la detección de menores en situación de desprotección (su nivel de responsabilidad...)"*
- *"Egoera larrietan datu edo informazio oso larriak emateko garaian tutore batzuk (se refiere a los tutores de los centros educativos) izutu egiten dira, eta batzuetan atzera egiten dute; ez dute nahi izaten txosten batean berak emandako datuak agertzea."*

En cualquier caso, en muchos lugares se han establecido protocolos de actuación y se hace una valoración positiva, incluso “excelente” de la coordinación alcanzada con los centros educativos. En un caso se señala que la coordinación es ahora peor que antes y se apunta como razón a la “saturación e incapacidad de responder a las necesidades que presentan algunas familias”:

- La valoración es más crítica respecto a la colaboración o **coordinación con los servicios de salud**, o se apunta a otros problemas, no de coordinación, sino de insuficiencia de recursos (por ejemplo, para atender a niños y niñas con enfermedades mentales) o de discrepancia sobre la confidencialidad de los datos.

Por ejemplo:

- *"Con la unidad de Psiquiatría Infantil de Osakidetza existe coordinación pero la dificultad estriba en la saturación que sufre este servicio (no puede garantizar una atención de calidad y periodicidad debido a la sobrecarga de trabajo) y en el hecho de que está ubicado en otro municipio."*
- *"No es fácil el acceso a la información de que disponen los centros de salud (...) La obligación de salvaguardar la confidencialidad por parte de los profesionales dificulta la intervención conjunta"*

En algunos casos, como propuesta de mejora, se plantea la conveniencia de que los centros de salud dispongan de figuras como trabajadores sociales que podrían ayudar en la detección de las situaciones de desprotección.

- Pero, sin duda, las mayores críticas o las mayores dificultades se centran en la **relación con los servicios especializados de infancia, dependientes de las diputaciones forales**, a excepción de Álava. Aquí, el listado de problemas señalados es muy amplio:
 - Cambios frecuentes de técnicos en el servicio de recepción y valoración;
 - Dificultades para contactar con el personal del departamento;
 - No disponer de un espacio de consulta o asesoramiento para los profesionales de los servicios municipales;
 - No disponer de un manual unificado de indicadores;
 - Ausencia de protocolos de actuación;
 - Toma de decisiones unilaterales;
 - No valoración conjunta de los casos;
 - Lentitud en las respuestas (que pueden llegar a los siete meses);
 - Falta de datos a partir de que un caso haya sido asumido por la diputación...

En general, se apunta a la necesidad de protocolos, al acuerdo entre responsables (no entre técnicos), a la necesidad de delimitar mejor los respectivos campos de actuación...

En ciertos casos, los problemas experimentados han llegado a buscar fórmulas de solución como los protocolos conjuntos (por ejemplo, en Pasaia) o la creación de servicios intermedios de carácter comarcal (Gipuzkoa).

En otros se apunta a cambios organizativos como la creación de comisiones técnicas de valoración en la que participen los profesionales de los servicios municipales (recomendación ya efectuada por el Ararteko hace muchos años) o la propuesta de valoraciones externas (subrayado lo de externas) que establezca en cada caso el nivel competencial al que corresponda.

Lo que subyace debajo de muchas de las aportaciones, o se manifiesta explícitamente, es el malestar por sentir cuestionado su criterio profesional (derivaciones no asumidas) o sentirse infravalorados o no tenidos suficientemente en cuenta (antes, durante y después de la toma de decisiones).

Por resumirlo con algunas frases textuales:

- *“Echamos en falta mayor participación en la determinación final de la categoría de riesgo”*
- *“Cuando surge la duda de si el caso es grave o es moderado, los ayuntamientos no podemos decidir porque la Diputación es juez y parte”*
- *“Normalmente cuando se deriva un caso es después de dos o tres años de intervención (...). Siempre ponen en duda todo el trabajo realizado, vuelven a hacer un estudio que dura meses y se pierde un tiempo importante, para luego determinar (no siempre) lo que ya se había valorado desde los servicios sociales de base”*

- *“Está claro que tenemos diferentes criterios de evaluación de caso pues no aceptan derivaciones que consideramos en grave riesgo y que superan las posibilidades de intervención municipal. Este tipo de gestión de casos nos lleva a una desconfianza hacia la sección de menores de Diputación y hace que derivemos el menor número posible de casos...”*

Al margen de los comentarios sobre la coordinación con cada uno de los servicios, algunos ayuntamientos efectúan también valoraciones y propuestas más amplias o que afectan al conjunto del trabajo, a los modos de relacionarse o a la evolución observada. Por ejemplo:

- *“Se aprecia un incremento de la demanda de intervención municipal por parte de las diferentes instituciones y recursos comunitarios, especialmente del Servicio Foral de Infancia, los servicios educativos, sanitarios (especialmente de salud mental infantil) y de la Fiscalía de Menores.”* (Ayuntamiento de Bilbao)
- *“La demanda de colaboración y de coordinación inter-institucional, aunque en muchos casos informal, es cada vez mayor.”* (Ayuntamiento de Bilbao)
- *“Las coordinaciones están más centradas en “decir al otro lo que tiene que hacer”, que en buscar un sistema de trabajo conjunto, interdisciplinar e integral.”* (Getxo)
- *“Creo que sería importante homogeneizar las actuaciones de todos los municipios en materia de protección de menores y ampliar los recursos existentes, tratando de adecuarlos a las necesidades de las familias.”* (Eibar)

En todo caso, la necesidad de mejorar la coordinación (para lograr una mayor detección y una mejor y más ágil respuesta) es sentida y expresada prácticamente por todos, y como ya se ha dicho, es el aspecto en el que más insisten las respuestas de los ayuntamientos, respuesta que –conviene tenerlo en cuenta– en la mayoría de los casos han sido elaborados por las propias trabajadoras sociales de base o los responsables de los servicios sociales municipales.

* * *

Hasta aquí, el resumen de la información correspondiente a la atención a la infancia en el plano local que, como ya se ha dicho, ha constituido el principal objeto de seguimiento de este último año. Para una visión global de la intervención de las diputaciones forales en materia de protección de la infancia, ver este mismo apartado en el Informe ordinario del 2007. No obstante, como un elemento más y muy concreto de ello, aportamos a continuación el resumen de las visitas y actuaciones llevadas a cabo en relación con dos centros de acogida en Loiu (Bizkaia) e Irun (Gipuzkoa).

1) Visita a la “unidad de vizcaínos” del centro Zabaloetxe (Loiu)

La visita de personal del Ararteko a la conocida como “unidad de vizcaínos” (para diferenciarla de las unidades de menores extranjeros no acompañados) del centro Zabaloetxe

(Loiu, Bizkaia) se llevó a cabo el 7 de julio, previo aviso a la dirección del centro. Se trata de una visita ordinaria a un centro de especiales características, puesto que atiende a adolescentes con grandes problemas de conducta, un centro visitado con anterioridad, sobre el que se dispone, pues, de información previa e incluso sobre el que se llevaba un expediente de oficio en el momento de la visita (abierto a raíz del conocimiento de unos hechos en los que resultaron lesionados dos educadores y que exigieron la intervención de la Ertzaintza y de servicios sanitarios).

La recogida de información se hizo básicamente mediante:

- Entrevista en profundidad al director del centro y coordinador de la unidad, siguiendo la “Guía de visitas a centros para menores con trastornos de conducta,” elaborada por esta institución para este tipo de centros.
- Visita a las instalaciones del centro.
- Entrevistas a menores atendidos y presentes en el centro.
- Entrevista a personal-educador, presente en el centro.
- Revisión de algunos expedientes personales.
- Revisión de diferentes documentos, como diarios, partes de incidencias, normas de convivencia, denuncias...

La “Guía” anteriormente citada hace un repaso pormenorizado a los principales datos y aspectos a tener en cuenta, desde la perspectiva de defensa de derechos propia de esta institución, siguiendo diferentes capítulos:

- Datos estadísticos
- Infraestructuras e instalaciones
- Personal del centro
- Datos organizativos
- Criterios de derivación
- Datos sobre salud
- Datos sobre educación
- Relaciones / coordinación / colaboración
- Protección de datos
- Observaciones

No se pretende reflejar aquí todos los datos recogidos, pero sí señalar algunos de ellos por considerarlos más significativos o necesitados de mejora. Así:

- Respecto a los datos estadísticos y características de los menores atendidos podemos destacar que:
 - o durante el 2007, el centro (de 16 plazas; 2 módulos de 8 plazas cada uno) atendió a 49 menores (52 casos);
 - o en 2008, hasta la fecha, habían sido atendidos 30 menores, y el día de la visita se hallaban inscritos 16;

- o el tiempo de estancia es muy variable, desde un par de días (casos de urgencia), hasta varios años;
 - o es un centro en el que se juntan perfiles muy diferentes (por falta de un recurso más adecuado, por derivación de otro centro...);
 - o en los últimos años se aprecia un cambio notable en el perfil: la inmensa mayoría de los nuevos ingresos (aproximadamente el 95%) son derivados desde Fiscalía por violencia doméstica (violencia filio-parental);
 - o las salidas, normalmente, se producen por mayoría de edad; se considera que las posibilidades de emancipación (piso del programa Saio) son escasas; en general no suelen acceder porque tienen problemas de conducta;
 - o existe lista de espera; de ahí el proyecto de ampliación de recursos al que haremos referencia más adelante.
- En cuanto a la infraestructura e instalaciones del centro:
- o esta unidad ocupa un módulo del antiguo Centro San José Artesano, de tres pisos: una planta baja donde se encuentran espacios comunes como el comedor, la lavandería o un aula; un primer piso con habitaciones individuales y un módulo de servicios (duchas, lavabos, retretes) renovado; un segundo piso, sin renovar, bastante deteriorado y, en el momento de la visita, no utilizado;
 - o las habitaciones del primer piso, tras las obras realizadas, han aumentado de tamaño y cuentan con cama, mesa, mesilla y armario empotrado;
 - o se observa algún cristal o espejo roto, así como alguna puerta deteriorada pero, en general, el estado de este primer piso es correcto; también se observan algunos problemas de limpieza (la hacen los propios menores, por turnos);
 - o se mantienen las barreras arquitectónicas;
 - o llama la atención que, a pesar de que las obras de remodelación finalizaron hace un par de años, el sistema de detección de incendios nunca ha estado activo, lo cual supone un peligro y una dejación de responsabilidades.
- Respecto al personal, se trata de un equipo bastante estable compuesto de 14 educadores (una mujer) y un coordinador, organizado por módulos y por turnos (4 de mañana; 4 de tarde; 2 de noche; 2 los sábados; 2 los domingos...). En los últimos meses, teniendo en cuenta la previsión de cerrar este centro y abrir otros recursos alternativos, algunos educadores han pasado ya a otros recursos. Tienen un coordinador.
- En cuanto a los datos organizativos:
- o el centro cuenta con diferentes documentos e instrumentos de ayuda para su práctica: proyecto del centro, reglamento de régimen interior, diferentes protocolos (para ausencias, consumos, causas judiciales...), informes periódicos, memoria anual...
 - o algunos expedientes estaban desordenados;
 - o el libro de incidencias recogía 31 incidencias en el año 2007 y 5 en el 2008, hasta el día de la visita:

- o entre las faltas leves, las más usuales son por conflictos de relación entre iguales; entre las faltas graves, las “ausencias por no retorno”;
 - o les pagan 20 € a la semana. Según su conducta y actividades les disminuyen la cantidad.
 - o la medida de contención más habitual es la contención física; también se utiliza el aislamiento durante un tiempo en la propia habitación;
 - o la vía de quejas o sugerencias más utilizada es la del propio tutor o la dirección del centro;
 - o los libros que utilizan básicamente son:
 - 1) Libro de ítems – Se hace constar lo que el menor realiza al cabo del día y las consecuencias en incentivos.
 - 2) Diario – Se apuntan los conflictos o hechos de interés del día.
 - 3) Libro de registro de incidencias.
 - o no existe una evaluación externa propiamente dicha pero sí una relación con las personas “responsables de caso” de la Diputación Foral de Bizkaia.
- Respecto a las derivaciones, como ya se ha señalado, la inmensa mayoría son desde Fiscalía, en muchos casos por denuncia de la familia. En las situaciones de urgencia, la información que recibe el centro en el momento del ingreso apenas existe (puede limitarse al escrito de entrega de la Ertzaintza). Cuando el menor proviene de otro centro, en cambio, la información suele ser bastante amplia. Se cumple con la revisión periódica de la situación (informes obligatorios cada seis meses) y se destacan las limitaciones de los recursos de emancipación a los que podrían ser derivados al cumplir los 18 años.
- En cuanto a los datos sobre su salud y la atención sanitaria:
- o es bastante frecuente el uso de fármacos por prescripción médica y controlado en el centro (medicamentos en el cuarto de los educadores, bajo llave);
 - o es habitual, también, el consumo de tabaco, permitido en ciertas zonas del centro;
 - o existen serios problemas (falta de informes, falta de pautas de intervención, atención insuficiente...) en la respuesta a menores con patologías psíquicas, salvo en las situaciones de urgencia (ingresos por brotes);
 - o los consumos problemáticos de drogas (especialmente de marihuana o hachís pero también otras drogas como cocaína) son habituales en casi todos los casos;
 - o les atiende el mismo ambulatorio que tenían en origen, en general.

Respecto a estas cuestiones, parece necesario, por ejemplo, contar con una actuación y registro de la toma de medicación, seguimiento de la misma en las ausencias del centro, formación básica para educadores sobre buen uso y posibles reacciones, protección de datos con relación al historial médico...

Parece necesaria también una mejor coordinación sociosanitaria ya que los educadores no tienen pautas y desconocen lo que deben hacer cuando se enfrentan a situaciones o patologías graves (alteración de la personalidad, esquizofrenia,

psicosis...). Además, desde Salud Mental (Osakidetza) nos suelen elaborar informes salvo en el caso de que el juez declare la necesidad de medidas terapéuticas.

- En cuanto a los datos sobre educación:
 - o ninguno ha obtenido el graduado escolar;
 - o ninguno de los menores se encuentra escolarizado en la ESO; en general, los menores de 16 años están en Educación Compensatoria y los mayores de 16 en Centros de Iniciación Profesional (CIP) o en cursos cortos de cara a la búsqueda de empleo; sin embargo, los jóvenes entrevistados no cursaban estudios;
 - o el curso 2007-2008, por considerarla innecesaria, no se ha utilizado el aula del propio centro, atendida anteriormente por personal dependiente del Departamento de Educación.
- Respecto a la relación y colaboración con otros servicios o agentes sociales (familia, centros de protección, Fiscalía, Ertzaintza...), en general se considera adecuada. Se destacan como necesitadas de mejora la relación con los recursos de reforma (discrepancias de criterios y falta de información) y con los servicios sociales de base (escasa). No tienen información cuando entran por la vía de urgencia. También existen problemas de empadronamiento.
- Se analizó también los criterios de protección de datos o de acceso a los expedientes personales... Aunque los expedientes se encuentren, normalmente, en la zona de dirección o en el cuarto de educadores (es decir, en zonas de acceso restringido o bajo llave) no parece que las medidas sean suficientes para garantizar la confidencialidad de los datos.
- Y en cuanto a las observaciones, podríamos destacar tres:
 - o Los problemas organizativos que ocasiona la necesidad de personarse en comisaría para presentar o retirar cualquier denuncia (normalmente, por ausencia o por retorno fuera de plazo); en este sentido, se plantea la posibilidad de hacerlo por fax, previo acuerdo con la Ertzaintza.
 - o El hecho de que algunos jóvenes continúen en el centro, a petición propia, tras cumplir los 18 años, y la necesidad de más recursos de emancipación.
 - o El tiempo excesivo que tarda el sistema judicial en dar respuesta a los delitos cometidos y la consiguiente sensación de impunidad en los menores.

Al margen de este esquema y tras las entrevistas individuales mantenidas con una muestra de menores y educadores presentes podemos señalar también como aspectos necesitados de mejora:

- La calidad de las comidas (queja manifestada por todas las personas entrevistadas).
- La limpieza (considerada insuficiente; se plantea la posibilidad de completar la limpieza hecha por los propios menores con otra, por ejemplo semanal, por personal contratado).

- Insuficiencia de la línea de teléfono, muy utilizada, lo que dificulta el envío de faxes o el acceso a Internet.
- La necesidad de establecer y aplicar criterios comunes y adecuados entre los educadores en su relación con los menores.

Otros elementos de preocupación que se podrían destacar, serían:

- la existencia de menores sin actividad formativa;
- los problemas de consumos, delincuencia, autoagresiones...;
- las pocas derivaciones a otros hogares funcionales;
- la existencia de muchas ausencias sin justificar, que dan lugar a pre-denuncias, lo que implica que el expediente del menor se complique. (De hecho, el día de la visita no estaban presentes en el centro más que unos 10 de los 16 teóricamente acogidos);
- la necesidad de adaptación a nuevos perfiles, como en los ingresos vía urgencia, que requieren mayor coordinación e información...

Teniendo en cuenta que, en el momento de la visita, existía la previsión de que este módulo dejara de atender a adolescentes autóctonos y con problemas de conducta, y pasara a acoger a menores extranjeros no acompañados, el Ararteko dirigió un expediente de oficio a la Diputación Foral de Bizkaia en el que, básicamente, se planteaban tres cuestiones:

- cuáles eran las previsiones inmediatas de creación de nuevos recursos y mejoras en la respuesta a los adolescentes con graves problemas de conducta;
- qué obras o adaptaciones se consideraban necesarias hacer en el módulo con carácter previo a su nueva utilización;
- cómo se plantaba el cambio (de menores, educadores...) para evitar problemas que suelen ser habituales en tales circunstancias.

La respuesta de la Diputación Foral de Bizkaia a este expediente de oficio se recibió el 23 de septiembre, adelantando los pasos a dar tanto en el centro Zabalotxe como en otros y la consiguiente reestructuración de la red especializada para la atención de adolescentes:

- 1 Centro/Hogar de 12 plazas destinado a la atención de Adolescentes agresores en el ámbito doméstico.
- 2 Centros/Hogares de 10 plazas destinadas a la Atención de Adolescentes con dificultades de socialización.
- 1 Centro/Hogar de 10 plazas destinado a un Programa Intensivo de atención y Control de Adolescentes con problemas de comportamiento.
- 1 recurso específico de 5 plazas en un centro compartido con otras instituciones y fuera del territorio histórico, destinado a la atención de adolescentes con consumo grave de tóxicos.

Lo que haría un número total de 47 plazas para adolescentes.

Por último, en relación con el expediente abierto a raíz de unos incidentes con lesiones, producidos el 1 de febrero de 2008, la respuesta de la Diputación Foral de Bizkaia se recibió el 3 de abril, con todos los documentos y datos solicitados. Sobre estos hechos, según lo informado, existen denuncias en vía judicial.

En todo caso –conviene recordarlo– esta unidad, de acuerdo con lo previsto, fue cerrada en Zabaloetxe y los menores en ella atendidos, trasladados a otros recursos.

2) Visita al Centro residencial Azpilikueta (Irun)

La visita del personal del Ararteko al centro Azpilikueta, centro de acogida de menores entre 13 y 18 años, dentro del Programa especializado de atención a adolescentes con problemas de conducta, tuvo lugar el día 17 de octubre de 2008, sin previo aviso.

El centro está gestionado por la Asociación Dianova, que gestiona otros centros de acogida de menores en el territorio de Gipuzkoa.

El día de la visita el número de menores acogidos era de 8, aunque dispone de un total de 11 plazas. Desde el día de su apertura en el año 2004 han pasado por el centro (según los datos del registro, revisados) un total de 48 menores, con un tiempo medio de estancia de un año. En el año 2008 el número de menores acogidos en el centro ha sido de 18.

La mayor parte de los menores acogidos en el momento de la visita tenían 16 o 17 años, con dos excepciones, un menor de 15 años y otro de 18 años. Del total de 8 adolescentes, siete eran chicos y una única chica. Del número de plazas total siempre se reservan tres plazas para menores extranjeros no acompañados, el resto son menores de la CAPV.

La mayor parte de los menores acogidos procede de los centros de acogida de Iturrioz y Zanduetza, donde realizan una primera fase del programa terapéutico (duración aproximada de seis a nueve meses) y luego continúan una segunda fase en otros centros, entre ellos, Azpilikueta. Desde aquí son derivados a pisos de emancipación o de la red básica, si bien tienen dificultades por la existencia de listas de espera para estos recursos.

Los menores están todos ellos empadronados en la localidad, haciendo uso de los servicios de salud de la zona. La mayoría de ellos acuden a un CIP de la zona o centro del INEM, tan sólo dos de ellos no están en formación en este momento, ya que están en búsqueda de empleo.

El centro cuenta con: un director, una psicóloga, una administrativa, tres educadores, cinco auxiliares y un cocinero, organizados en cuatro turnos de mañana, tarde, noche y fin de semana. A lo largo del año 2008 el personal ha sufrido muchos cambios, con cuatro incorporaciones desde comienzo de año además del cambio de director.

El local es un caserío de tres plantas, ubicado a cierta distancia de la localidad de Irun. En la planta baja se encuentran los despachos, baño de los educadores, la cocina, despensa y

lavandería y el comedor, que cuenta con una zona para visitas (había un ordenador para uso de los adolescentes actualmente estropeado). En la segunda planta los dormitorios (cuatro dobles y cuatro individuales), así como cuatro duchas, cuatro inodoros y dos lavabos. En la planta superior abuhardillada se encuentra el espacio de ocio y reunión para los adolescentes (sofás, TV, fútbolín, mesa de pim-pom, aparatos de gimnasio como saco, espalderas,.. y una mesa de reuniones).

El centro cuenta además con una amplia zona exterior, donde dispone de aparcamiento, una zona de juego (cesta de baloncesto y portería de fútbol), zona de huerta e invernadero y un taller donde realizar trabajos de mecánica, carpintería....

En general, las instalaciones están bien conservadas, con una adecuada distribución de espacios y con un clima acogedor. El centro cuenta con sistema de detección de incendios en todas sus dependencias, indicación de salidas de emergencia y extintores.

Además de recorrer las instalaciones y revisar documentos como un expediente personal, cuadro semanal de actividades, archivo de incidencias correspondiente a una semana de 2008, nos reunimos con el director, uno de los auxiliares y uno de los menores acogidos en el centro.

Del conjunto de la información recabada se desprende que el clima del centro es, en general, bueno, existiendo una buena relación entre el personal educador y los adolescentes. De acuerdo con la metodología de Dianova, la asociación gestora, parece que el centro no cuenta con un reglamento de régimen interior, donde se recojan las normas del centro. Al provenir la mayor parte de los menores acogidos de la primera fase del programa terapéutico, ya se ha firmado con ellos un contrato educativo, que no se vuelve a actualizar a su llegada al centro, a excepción del caso de prórroga de estancia, una vez alcanzada la mayoría de edad, en cuyo caso se firma un contrato que recoge los derechos y deberes del adolescente así como las medidas correctoras.

En todo caso, la información sobre las normas del centro se comunica verbalmente y, en caso de conducta indebida de los menores, no se sigue un sistema de sanciones tasado previamente.

De la documentación analizada se desprende la necesidad de revisar los criterios de archivo de los expedientes de los menores y las posibilidades de acceso a esa información.

Por otra parte, según nos comenta el director, tras la reciente publicación del Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social, la asociación Dianova está revisando su metodología de trabajo en el centro, así como aquellas cuestiones que sea preciso modificar para adaptarse a la nueva normativa, que entendemos habrán de incluir fundamentalmente la elaboración del reglamento de régimen interno o guía de convivencia, que recoja, entre otras, las normas de convivencia del centro, así como las cuestiones relativas a los registros administrativos (registro de usuarios, registro de

incidencias, registro de medidas impuestas, registro de visitas, registro de administración de medicamentos...).

2) Menores extranjeros no acompañados

Dentro del sector de adolescentes en situación de desprotección, los menores extranjeros no acompañados constituyen un grupo con características y necesidades específicas. Por ello, durante los últimos once años han sido objeto de una atención preferente del Ararteko, que se ha concretado en múltiples actuaciones de oficio, reuniones con los profesionales y responsables de los servicios, visitas periódicas a todos los centros de acogida... De todo ello se ha dado cuenta en anteriores informes anuales.

El año 2005 se intensificaron las tareas de seguimiento y se elaboró un informe extraordinario (*Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAVP*), y posteriormente, año tras año, su seguimiento ha sido objeto de un apartado específico en los informes anuales (cfr. por ejemplo, este mismo apartado en el Informe 2007).

Desgraciadamente, también durante este último año el tema de los menores extranjeros no acompañados ha sido especialmente problemático y ello ha exigido frecuentes intervenciones del Ararteko en muy diferentes ámbitos:

- nuevas visitas a los centros de acogida de los diferentes territorios históricos;
- actuaciones de oficio llevadas a cabo a raíz de situaciones problemáticas;
- reuniones con responsables institucionales de los servicios de acogida;
- reuniones e intercambio de información con diferentes asociaciones de apoyo a la población inmigrante;
- participación en jornadas de formación o de sensibilización social;
- actuaciones de oficio dirigidas a otros departamentos o servicios implicados...

Aquí resumiremos, básicamente, el resultado de tres de estas líneas de actuación:

1. La petición de datos globales a las tres diputaciones forales.
2. Las últimas visitas a una muestra de centros.
3. Las actuaciones de oficio llevadas a cabo en diferentes temas.

Es lo que se desarrolla a continuación, apartado a apartado.

1. Peticiones de datos a las diputaciones forales (expedientes de seguimiento 2008)

Al igual que en años anteriores, y aunque en este tema se dispone ya de una amplia información mediante las actuaciones ordinarias, también en este hemos dirigido sendas peticiones de información a las tres diputaciones forales, en cuanto máximas responsables de los sistemas de protección, para actualizar algunos datos básicos. Entre otras razones,

por los cambios constantes que se van introduciendo en cuanto a los servicios de acogida destinados a este sector de la población. En este caso, a efectos de seguimiento, dada la complejidad del tema, así como la amplitud del informe y de las recomendaciones, en lugar de solicitar una información exhaustiva o detallada sobre cada recomendación, consideramos más conveniente centrarnos en algunos datos cuantitativos que pudieran servirnos a modo de indicadores de evolución, o para complementar y contextualizar otras informaciones ya disponibles.

La petición de datos se dirigió al Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava, al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, y al Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, competentes y máximos responsables de este sector.

En cuanto a los datos cuantitativos del último año, 2008, solicitamos los siguientes:

- 1) Cambios introducidos en la red de recursos dependientes de cada departamento y situación de los mismos a fecha 31 de diciembre de 2008:
 - Relación de los recursos puestos a disposición de este sector de menores y datos básicos en cuanto a su capacidad, ubicación, características, estado de las instalaciones, adecuación o capacidad de respuesta a las necesidades de estos menores, utilización de otros recursos no destinados específica o exclusivamente para ellos...
- 2) Cambios introducidos en la gestión y organización de los recursos:
 - Asociaciones o entidades encargadas de su gestión, características de los convenios vigentes, mecanismos de supervisión, incorporación de nuevas figuras profesionales, ratios de atención, servicios de seguridad contratados...
- 3) En cuanto a los datos relativos a la población atendida:
 - Número de menores “nuevos” acogidos a lo largo del año (nuevas incorporaciones en 2008).
 - Número total de menores acogidos a lo largo del año.
 - Número de menores acogidos a fecha 31-12-2008.
 - Número de jóvenes atendidos en recursos de emancipación a fecha 31-12-2008.
 - Valoración del departamento respecto al volumen de la población atendida en relación con la capacidad de respuesta de los recursos disponibles.
 - Cambios significativos que se hayan podido observar en cuanto a algunas características de los menores atendidos (de edad, procedencia, expectativas, necesidades...) y sus consecuencias en los centros y recursos.
- 4) En cuanto a la situación y regularización administrativa de estos menores:
 - Servicios responsables de la tramitación de los documentos.

- Número de tutelas asumidas a lo largo del año.
- Número de autorizaciones de residencia solicitadas en el año.
- Número de autorizaciones de residencia obtenidas en el año.
- Tiempo medio aproximado de obtención de la autorización de residencia.
- Número de autorizaciones de trabajo solicitadas en el año.
- Número de autorizaciones de trabajo obtenidas en el año.
- Tiempo medio aproximado de obtención de la autorización de trabajo.
- Número de reagrupamientos familiares solicitados por cada departamento y número de reagrupamientos en los que haya tenido que colaborar a lo largo del año.

Al margen de estos datos y cuestiones, nuestro informe insistía en la necesidad de colaboración por parte de otras administraciones y departamentos. De hecho, una parte de nuestras recomendaciones se dirigían concretamente a otras instancias como la administración educativa, el sistema sanitario, el sistema de justicia juvenil, los servicios policiales o los servicios municipales (padrón, servicios sociales...). En algunos de estos campos, el Ararteko está llevando a cabo actuaciones de oficio ante las instituciones responsables. Por ello, como información complementaria se pedía a cada departamento que nos hiciera llegar su valoración respecto a la colaboración que recibe de las instancias citadas y qué campos, problemas o necesidades considera que exigirían una mayor implicación de tales instancias o un mayor grado de colaboración o coordinación.

Además, en función de la situación observada en cada territorio, se pedía información sobre las previsiones de apertura de nuevos recursos o servicios para superar las actuales limitaciones.

Las respuestas obtenidas se resumen en las páginas siguientes, que recogen los principales datos, modificaciones y valoraciones de cada territorio histórico.

1.a. Territorio Histórico de Álava

La respuesta de la Diputada Foral de Política Social y Servicios Sociales de Álava a nuestra petición de información se ha recibido el 16 de enero y ofrece información sobre cada uno de los puntos planteados. Resumimos a continuación los principales datos aportados en ella.

- 1) En cuanto a los **cambios introducidos en la red de recursos** y la situación de los mismos a fecha 31 de diciembre de 2008.

La respuesta del departamento concreta la ampliación de recursos específicos llevada a cabo en el año 2008 y avanza futuras actuaciones. Así:

- Apertura de un Piso de Emancipación, con una capacidad de 7 plazas, en mayo, integrado en la comunidad.

- Ampliación de 12 plazas en el Centro de Primera Acogida ubicado en las dependencias de Cruz Roja (30 plazas, en diciembre 2008), lo que ha supuesto arreglos, renovación del equipamiento y habilitación de más espacios como dormitorios y más aseos.
- Habilitación provisional de una unidad de acogida en la Hospedería de Estibaliz, de hasta 24 plazas.
- Habilitación provisional de una unidad de acogida en Casa Loyola (Vitoria-Gasteiz), para 8 plazas.
- Proyecto de rehabilitación de un edificio en Vitoria-Gasteiz para nuevo centro (en ejecución, para su puesta en funcionamiento en 2009).

Además de estos recursos específicos, se hace notar que los menores extranjeros no acompañados también son acogidos en el resto de hogares de la red de protección en la medida que su perfil y programa de necesidades lo aconsejan como recursos idóneos. A 31 de diciembre de 2008 se encontraban acogidos en hogares de la red general de protección de Álava un total de 9 de estos menores.

Por otra parte, como recursos no residenciales, el departamento recuerda que el IFBS ha suscrito un convenio de colaboración con el Consorcio para la Educación Compensatoria a fin de facilitar el acceso a la alfabetización, educación compensatoria e iniciación profesional, a todos aquellos menores extranjeros no acompañados que accedan a la red de protección de Álava, siempre que no estén en edad de educación obligatoria, sea cual sea la época del año en que llegan, de forma que se pueda garantizar su atención a la mayor brevedad.

- 2) En cuanto a los **cambios introducidos en la gestión y organización de los recursos**, podemos destacar los siguientes elementos:
- Todos los recursos específicos son gestionados por el Instituto Foral de Bienestar Social mediante convenios de colaboración, durante los primeros meses con la Sociedad Salesiana San Francisco de Sales, y posteriormente, también con otras entidades (Asociación Ixuri y Asociación Intercultural Kolore Guztiak).
 - La supervisión técnica del programa se lleva a cabo, fundamentalmente, por medio de reuniones periódicas para el seguimiento del convenio y para el seguimiento de los centros y de los casos, además del seguimiento general previsto en los convenios.

En cuanto a nuevas figuras profesionales destacan:

- Las dotaciones de los nuevos recursos (Piso de emancipación Aukera y unidades de Estibaliz y Casa Loyola) y la ampliación del personal de Zabaltzen desde el mes de junio.

- La incorporación de figuras profesionales de cuidadoras y cuidadores, de apoyo a los equipos educativos de Zabaltzen y unidades de acogida profesionales.
- El refuerzo, con una persona para el seguimiento exclusivo de este programa, del Equipo Técnico de la propia Diputación Foral.

3) En cuanto a los **datos relativos a la población atendida**, los más básicos son los siguientes (hemos recogido aquí también los datos de los tres años anteriores para facilitar la comparación):

	2005	2006	2007	2008
- Número de menores "nuevos" acogidos a lo largo del año	42	38	41	141
- Número total de menores acogidos a lo largo del año	54	54	59	178
- Número de menores acogidos a 31 de diciembre	16	16	40	97
- Número de menores en recursos de emancipación a 31 de diciembre	10	16	11	19

Se pedía también conocer qué valoración hacia el propio departamento respecto al volumen de la población atendida en relación con la capacidad de respuesta de los recursos disponibles.

La respuesta del departamento se extiende en este punto, y defiende la necesidad de una reflexión de más largo alcance y que implique a las diferentes administraciones concernidas. Así, señala textualmente:

"En cuanto a la valoración de este punto es preciso contextualizar la respuesta desde una perspectiva de racionalización y planificación de los recursos, perspectiva esperable en un espacio (Álava, CAPV, Estado) y tiempo (Siglo XXI) en el que la acogida inesperada de más de 150 menores en un año, debe de hacer reflexionar más allá de los recursos disponibles y dispuestos por esta Institución Foral y sobre su capacidad de respuesta, reflexión que debe de ser abordada por el conjunto de instituciones responsables en la materia, de forma que se posibilite una intervención acorde con la planificación y racionalidad con que se desarrollan otras actuaciones dentro del conjunto de los sectores en riesgo y desprotección. Es decir, factores derivados de:

- *Imprevisibilidad de la afluencia*
- *Desconocimiento del número de chicos y chicas que deciden ser acogidos en Álava.*
- *La progresión al alza de la demanda, muy significativa en 2008, que supone un incremento del 200% con respecto al año 2007 (178 menores atendidos en 2008 frente a 59 en 2007).*
- *La imposibilidad de trabajar desde una vertiente preventiva (factor clave en la filosofía de protección a la infancia),*

generan situaciones en las que la planificación y dotación de los recursos están sometidos a factores ajenos a los servicios sociales poniendo al límite la capa-

cidad de respuesta, máxime cuando la acogida no sólo es un factor de voluntad si no de medios reales dentro de multiplicidad de necesidades, de apoyo interinstitucional y de desarrollo práctico de conciencia social. El inmenso esfuerzo realizado en 2008 por la Diputación Foral de Álava resulta insostenible, siendo necesario un planteamiento de planificación interautonómico, y a nivel del Estado español, para un adecuado equilibrio entre la atención a este colectivo de menores y a la atención igualmente del resto de necesidades de protección infantojuveniles."

Respecto a los cambios observados en las características de los menores, más que cambios se señala el afianzamiento de determinados rasgos ya apuntados el año anterior:

- incremento del número de chicos con pasaporte de la República de Guinea Conakry;
- muchos de los chicos de origen subsahariano han sido reseñados previamente en Canarias;
- mayor respaldo familiar en los menores magrebíes (con parientes en el territorio o en el estado que funcionan como facilitadores del ingreso en el centro).

4) En cuanto a la situación y **regularización administrativa de estos menores**, los datos aportados son, básicamente, los siguientes:

	2005	2006	2007	2008
Número de tutelas asumidas a lo largo del año	16	12	25	41
Número de autorizaciones de residencia solicitadas	13	12	17	36
Número de autorizaciones de residencia obtenidas	7	11	11	30
Tiempo medio aproximado de obtención del permiso de residencia	7 meses	1 año	1 mes	80 días
Número de autorizaciones de trabajo solicitadas				
jóvenes en acogimiento residencial	1	1	1	1
jóvenes en seguimiento	6	1		
Número de autorizaciones de trabajo obtenidas				
jóvenes en acogimiento residencial	1	1	0	1
jóvenes en seguimiento	6	1		
Tiempo medio aproximado para obtención del permiso de trabajo	20 meses	28 meses	1 mes	425 días
Número de reagrupamientos familiares solicitados por el departamento	–	–	0	0
Número de reagrupamientos familiares en los que haya tenido que colaborar el departamento	–	–	0	0

Para la correcta interpretación de estos datos conviene hacer, al menos, esta observación: las diferencias que se observan en los datos de tiempos medios necesarios para obtener la autorización de residencia o de trabajo solo puede deberse al cambio de criterio introducido en los del 2007. Se trata, en ese caso, del tiempo que transcurre entre la solicitud y la respuesta, mientras que nosotros siempre

hemos considerado más adecuado contabilizar el tiempo transcurrido entre la primera acogida y la obtención de tales permisos.

Respecto a quiénes se encargan de la tramitación de los documentos (cuestión que varía en cada territorio), en el caso de Álava son los propios centros los que lo hacen, contando para ello con los apoyos de los asesores legales del Área del Menor y Familia y de Heldu. Las guardas (49 en 2008) y las tutelas (41) se tramitan desde el Instituto Foral de Bienestar Social.

- 5) En cuanto a la valoración del departamento respecto a la **coordinación y colaboración interinstitucional** o sobre qué necesidades o problemas exigirían una mayor implicación de otras instancias, la respuesta hace una valoración general positiva aunque también la considera mejorable.

Las necesidades de mejora quedan reflejadas con claridad en el siguiente párrafo:

“ Si bien alguna de las posibles limitaciones que encontramos pudieran derivarse de limitaciones en la dimensión y disponibilidad de los recursos que otras instituciones tienen (plazas en centros formativos, escolares, servicios municipales de ocio, plazos radiodiagnóstico), también es necesario señalar cómo en orden a la debida atención de los derechos de estos jóvenes y organización de los recursos sería necesario que todas las instituciones respondan con la misma inmediatez que se exige a los servicios de protección a la infancia, a fin de favorecer la integración formativo/escolar, el diagnóstico radiológico para la determinación de la edad ósea, la disponibilidad de espacios de ocio, deporte, incremento de los programas de integración social llevados a la mayoría de edad (alojamiento, inserción).

Concretando, se ve la necesidad de desarrollar políticas que desde la concepción integral y diacrónica del proyecto vital de estas personas generen programas de integración social que posibiliten un itinerario de inserción de cada joven, itinerario que si bien se iniciará en el ámbito de protección de menores deberá de complementarse y completarse desde el resto de sistemas (Sanidad, Educación, Servicios Sociales Generales y Básicos, etc.), potenciando protocolos formativos, de integración laboral, empleo y alojamiento que den sentido y continuidad a la acción iniciada desde el ámbito de protección.”

En este sentido, la Diputación Foral de Álava señala expresamente cuestiones necesitadas de mejora:

- establecer un sistema de valoración de la edad ósea fiable y homogéneo a todas las CCAA;
- protocolos de intervención a nivel interautonómico para el seguimiento y abordaje de la movilidad de los jóvenes;
- una reflexión interinstitucional sobre la necesidad de profundizar en el análisis de los datos recogidos en las reseñas policiales.

6) **Previsiones respecto a la apertura de nuevos recursos o servicios, o para la superación de las limitaciones que presenta la actual ubicación del centro.**

Según lo recogido en el primer punto, está prevista la apertura de un nuevo centro en Vitoria-Gasteiz.

1.b. Territorio Histórico de Bizkaia

La respuesta del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia a nuestra petición de información llegó el 14 de enero de 2009 en su versión adelantada por correo electrónico. Responde a cada una de las cuestiones planteadas y anexa, como documento adjunto, la relación actualizada de centros específicos en Bizkaia.

Entresacaremos y resumiremos aquí aquellos datos más directamente relacionados con las cuestiones que están siendo objeto de seguimiento y atención de este informe:

1) En cuanto a los **cambios introducidos en la red de recursos** y la situación de los mismos a fecha 31 de diciembre de 2008.

Como es bien sabido, especialmente a partir del año 2001, los recursos destinados a la atención de los menores extranjeros no acompañados han ido creciendo y tratándose de adaptar a las nuevas necesidades. Especialmente en el Territorio Histórico de Bizkaia. Los principales cambios introducidos el último año en este territorio han sido:

- En abril inician su actividad dos Unidades Semiautónomas (Aita Patxi y Autonomía), con 6 plazas cada una y con el mismo modelo que las anteriores.
- En julio se reduce el número de plazas del Centro Residencial El Vivero a 30. Simultáneamente se abre el Centro Residencial Deusto, con 25 nuevas plazas.
- En septiembre se amplía en un módulo de 18 plazas el Centro Residencial de Zabalotxe.

Así pues, tanto durante 2007 (cfr. informe 2007) como en este último año, la red de recursos de acogida a estos menores en Bizkaia se ha seguido ampliando, hasta presentar una configuración que puede resumirse en el cuadro siguiente:

RELACIÓN DE CENTROS ESPECÍFICOS PARA MENAS DE LA RED DE PROTECCIÓN DE BIZKAIA (diciembre 2007)

Centro	Gestión	Entidad	Plazas	Nº menores acogidos (a 31-12-2008)	Características del Colectivo	Municipio	Fecha de inicio
C.R. ZABALOEYXE	Convenio / IFAS	TERCIARIOS CAPUCHINOS	90	90	Chicos. De 12 a 18	LOIU	AGOSTO 2000 ^{(*)1} (2)
CENTRO DE 1º ACOGIDA ZORNOTZA		LANDALAN	50	50	Chicos. De 12 a 18	ZORNOTZA	FEBRERO 2006 ^{(*)3}
U.C. ZURBARAN	Pública	IFAS	13	13	Chicos. De 12 a 18	BILBAO	JUNIO 2005 ^{(*)4}
U.C. MINA DEL MORRO	Pública	IFAS	12	12	Chicos. De 12 a 18	BILBAO	JUNIO 2006 ^{(*)5}
Centro Educativo AUKERA		BERRIZTU	14	14	Chicos. De 12 a 18	BARAKALDO	MAYO 2006
Unidad Semiautónoma MINA DEL MORRO	Pública	IFAS	6	6	Chicos. De 16 a 18	BILBAO	JUNIO 2006
Unidad Semiautónoma SAN IGNACIO	Pública	IFAS	6	6	Chicos. De 16 a 18	BILBAO	AGOSTO 2007 ^{(*)6}
Unidad Semiautónoma CASA DEL MAR	Convenio / IFAS	TERCIARIOS CAPUCHINOS	10	10	Chicos. De 16 a 18	SANTURTZI	SEPTIEMBRE 2006
Unidad Semiautónoma BASAURI	Pública	IFAS	6	6	Chicos. De 16 a 18	BASAURI	NOVIEMBRE 2007
Unidad Semiautónoma SAN ADRIÁN	Pública	IFAS	6	6	Chicos. De 16 a 18	BILBAO	NOVIEMBRE 2007
Unidad Semiautónoma AITA PATXI	Convenio / IFAS	URGATZI	6	6	Chicos. De 16 a 18	BILBAO	ABRIL 2008
Unidad Semiautónoma AUTONOMÍA	Convenio / IFAS	URGATZI	6	6	Chicos. De 16 a 18	BILBAO	ABRIL 2008
CENTRO RESIDENCIAL EL VIVERO	Convenio	URGATZI	30	24	Chicos. De 16 a 18	GALDAKAO	OCTUBRE 2006 ^{(*)7}
CENTRO RESIDENCIAL DEUSTO	Convenio / IFAS	URGATZI	25	37	Chicos. De 16 a 18	BILBAO	JULIO 2008
CENTRO RESIDENCIAL EL GARMO	Convenio / IFAS	URGATZI	24	20	Chicos. De 16 a 18	ARTZENTALES	ABRIL 2007 ^{(*)8}
CENTRO RESIDENCIAL IZURZA	Convenio / IFAS	LANDALAN	20	20	Chicos. De 12 a 18	IZURZA	AGOSTO 2007
Red básica de hogares				29			
Menores en familia				4			

*1 Inicio como proyecto específico para MENAs, aunque acoge a menores de este tipo desde 1996

*2 Creado un nuevo módulo de 18 plazas en septiembre 2008

*3 Anteriormente en BERRIZ desde octubre 2005

*4 Anteriormente en Larrako-Torre desde junio 2004

*5 Anteriormente en San Adrián desde junio 2004

*6 Anteriormente gestionado por Landalan desde junio 2005

*7 25 plazas desde julio 2008

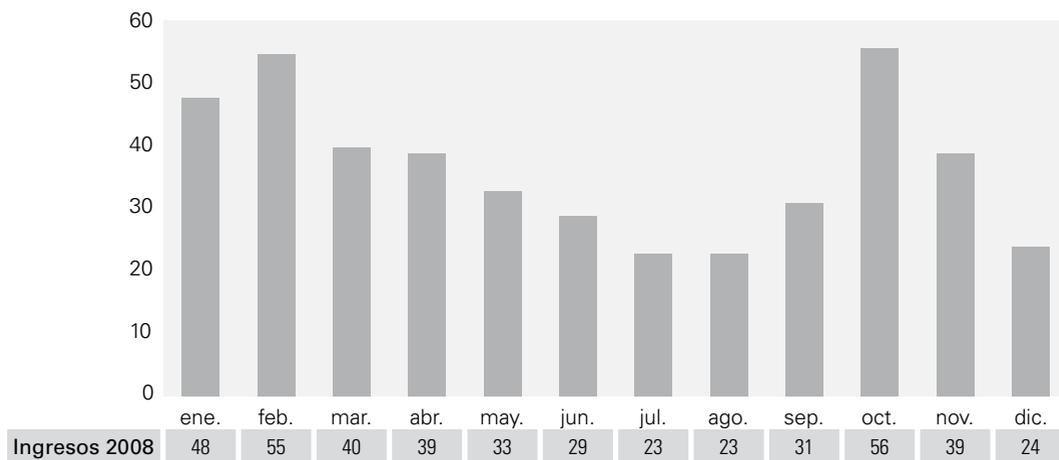
*8 18 plazas desde julio 2008

Además de las plazas que aparecen en este listado hay menores extranjeros no acompañados acogidos en la red básica (no especializada) de centros y hogares.

- 2) En cuanto a los **cambios introducidos en la gestión y organización de los recursos**, la respuesta del departamento señala que no se han dado cambios significativos y, en consecuencia, se remite a la información del año anterior (en el que se nos remitieron, convenios, proyectos educativos y documentos complementarios) de la que dimos cumplida cuenta en el informe del año pasado.
- 3) En cuanto a los **datos relativos a la población atendida**, en la última respuesta se ofrecen datos actualizados a fecha 31 de diciembre de 2008, datos que, para facilitar la comparación, recogemos aquí junto con los de años anteriores:

	2005	2006	2007	2008
Nº de menores "nuevos" acogidos a lo largo del año	365	471	442	440
Nº total de menores acogidos a lo largo del año	461	610	707	776
Nº de menores acogidos a 31 de diciembre	141	265	332	336
Nº de menores en recursos de emancipación a 31-12/20-12	112	42	71	Pendiente

Respecto a los nuevos ingresos del último año se puede observar su evolución mes a mes en la siguiente gráfica:



Como se puede apreciar en los datos, el nivel de nuevos ingresos se ha mantenido muy similar al de los dos años anteriores (los de mayor número de ingresos de toda la historia). La comparación de estos datos con los de otros territorios pone en evidencia el importante esfuerzo, en cuanto a recursos de acogida, llevado a cabo por la Diputación Foral de Bizkaia. En este sentido, resulta de gran interés conocer las valoraciones de los propios responsables del departamento en cuestión.

También en esta ocasión se pedía al departamento que hiciera una valoración respecto al volumen de la población atendida en relación con la capacidad de respuesta de los recursos disponibles. El departamento recoge una serie de reflexiones que pueden entenderse como complementarias de las de los dos años anteriores.

Recuérdese que hace dos años destacaba ya la gravedad de la situación (*"La cifra de ingresos no ha dejado de crecer de forma progresiva, lo que ha situado al sistema de protección a la infancia en una grave situación en la red de recursos de acogimiento residencial de menores extranjeros no acompañados. Los centros que atienden a estos menores se encuentran absolutamente saturados, llegando algunos de ellos a una ocupación por encima de la prevista..."*), ofrecía datos comparativos con otros lugares, apuntaba factores que influían en los flujos de menores de unos lugares a otros, y concluía mostrando las dificultades del propio servicio o de la red de acogida para dar una respuesta adecuada a la creciente demanda o para crear nuevos recursos (Cfr. Informe 2006, en este mismo apartado).

También el año 2007 mostraba su preocupación y la necesidad de aplicar políticas coordinadas (cfr. Informe 2007, en este mismo apartado), y en esta misma línea se manifiesta en su último escrito del que, para mayor claridad, reproducimos aquí algunos párrafos textuales:

"En Bizkaia, el 50% de la atención a menores en situación de Acogimiento Residencial es destinada a estos menores, llegando a superar el 80% si comparamos en el grupo de edad y sexo correspondiente. A lo largo del año 2008, como puede observarse en los datos remitidos, se han incrementado también los recursos existentes. Aun así, las posibilidades de respuesta adecuada son en muchas ocasiones limitadas.

Se considera que se sigue sin resolver el efecto que esta atención tiene en el propio fenómeno en sí, el consecuente incremento incesante de servicios que dicho fenómeno obliga a programar y la contradicción de principios de actuación con el propio Sistema de Protección que es quien debe ofrecer la atención.

Sigue siendo necesario consensuar políticas coordinadas y coherentes entre Comunidades Autónomas y dentro de las mismas y es necesario asimismo explorar Programas preventivos que traten de no perpetuar el fenómeno de la inmigración infantil clandestina."

Y en cuanto a las tendencias observadas el último año, se destaca el aumento de personas de origen subsahariano y se pone en duda su minoría de edad, una cuestión que, como más tarde se verá, está siendo fuente de discusión y problemas también en los otros territorios. En este sentido, la Diputación Foral de Bizkaia señala textualmente que:

"Estas personas poseen pasaporte legal que indica su minoría de edad. Sin embargo, las evidencias físicas de dichas personas, y en algún caso las pruebas forenses realizadas demuestran que son personas mayores de edad. Hasta la fecha de la realización del presente informe, este Servicio de Infancia considera a estas personas "menores de edad", pero resulta evidente que es necesario

clarificar esta situación. Cuestión esta de la que están informadas todas las entidades implicadas, Policía, Fiscalía de Menores, Fiscalía de Extranjería, etc."

4) En cuanto a la **situación y regularización administrativa de estos menores**.

Se recuerda nuevamente que el servicio responsable de la documentación de los menores es el Servicio de Infancia del Departamento de Acción Social, tanto directamente como a través de Bizgarri.

Los datos aportados correspondientes a 2008 son los siguientes (ofrecemos también los del año anterior, para facilitar la comparación:

	2007	2008
Número de tutelas asumidas a lo largo del año	221	225
Número de autorizaciones de residencia solicitadas en el año	202	225
Número de autorizaciones de residencia obtenidas en el año	101	175
Tiempo medio aproximado de obtención del permiso de residencia		
Desde el ingreso	14 meses	12,93 meses
Desde que se solicita	4,5 meses	4,75 meses
Número de autorizaciones de trabajo solicitadas en el año	12	23
Número de autorizaciones de trabajo obtenidas en el año	8	20
Tiempo medio aproximado de obtención de la autorización de trabajo	2 meses	3,5 meses
Número de reagrupaciones familiares solicitados por el Departamento	- (*)	- (*)
Número de reagrupamientos en los que haya tenido que colaborar a lo largo del año	0	0

Respecto a los agrupamientos familiares se reitera que " *En cada una de las Órdenes Forales de Atención Inmediata se solicita, de acuerdo con el ordenamiento legal, a la Subdelegación del Gobierno de Bizkaia que inicie el procedimiento de reagrupación familiar de la persona menor de edad. En las Órdenes Forales de Tutela, se solicita a la Subdelegación de Gobierno que comunique al Departamento el resultado de las gestiones realizadas en el expediente de reagrupación del menor.*"

5) En cuanto a la **valoración del departamento sobre la colaboración de otras instancias** y sobre qué problemas o necesidades exigirían una mayor implicación de ellas o una mejor coordinación.

La respuesta del departamento aporta un listado de las diferentes instancias con las que continúa manteniendo una relación frecuente: Sistema educativo, Sistema sanitario, Fiscalía, municipios, Ertzaintza, Jefatura Superior de Policía, Justicia juvenil, Consulados, Gobierno Vasco y otras Diputaciones Forales de la CAV, Subdelegación del Gobierno, Administraciones de otras Comunidades Autónomas, Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, el propio Ararteko...

Señala que las relaciones con estas instancias han sido habitualmente correctas, tratando, en la mayoría de los casos, de solucionar los problemas de una manera consensuada. Sin embargo, señala que hay una serie de dificultades que aún no se han podido solucionar o de aspectos necesitados de mejora. Desde su perspectiva, destaca los siguientes:

- Agilización de las comunicaciones con la Jefatura Superior de Policía, sobre la reseña de los menores, de forma que se pueda tener información más rápida sobre los lugares de procedencia de los mismos y poder así aplicar soluciones más eficaces. Implicación y colaboración de las demás Comunidades Autónomas y Entidades de Protección en el mismo proceso.
- Agilización de trámites forenses para determinación de la mayoría de edad.
- Dificultades en algunos municipios para gestionar los empadronamientos de los menores.
- Mejora sustancial en la coordinación con el Sistema educativo a fin de organizar de manera coherente la escolarización de estos menores, especialmente cuando están en edad de escolarización obligatoria, pero problemas en los Centros de Iniciación Profesional que no admiten matrículas a partir de octubre (es decir, fuera del plazo de matriculación ordinario).
- Los Consulados en los que se hacen las tramitaciones de documentación están fuera de Bilbao y en muchos casos las tramitaciones se retrasan por falta de personal.

Buena parte de estas cuestiones ya fueron planteadas con anterioridad. Este año, sin embargo, se pone más el acento en aspectos que afectan a la coordinación con otros territorios o comunidades:

- *“Se siguen constatando diferentes criterios de intervención y dificultades de coordinación entre las Comunidades Autónomas del Estado, e incluso dentro de nuestra propia Comunidad entre los tres Territorios Históricos, que ocasionan retrasos o incoherencias en las tramitaciones administrativas correspondientes.*
- *Los menores llegados a Bizkaia proceden en su mayoría de otras Comunidades Autónomas, donde han permanecido en sus centros de acogida, o con sus familiares. Sin embargo, la constatación de este dato no supone la facilitación del retorno a sus centros de origen, donde en la mayoría de los casos ya se han iniciado los trámites administrativos regulados por ley.*
- *En estas Comunidades Autónomas no se reseñan los menores, lo que provoca un desconocimiento de su situación legal y documental cuando los menores se mueven por el Estado.*
- *Existe una falta de clarificación respecto a cómo proceder con menores que lleguen a un determinado lugar, pero que por diferentes razones desean o deciden trasladarse a otro, continuando su periplo migratorio.”*

6) Previsiones **respecto a la apertura o utilización de nuevos recursos o servicios**, o para la mejora de los actualmente existentes, y colaboración que encuentra para ello.

El departamento recuerda en este punto que la apertura de nuevos recursos o servicios estará condicionada por las necesidades a atender, por la disponibilidad presupuestaria y por la posibilidad de acceso a ubicaciones específicas, y que la apertura de nuevos dispositivos que reúnan condiciones adecuadas para el acogimiento residencial de menores es sumamente compleja, tanto por una cuestión

de volumen como por el rechazo social que suelen provocar. Una cuestión que más tarde se abordará pues ha sido objeto de intervención del Ararteko en varios casos.

7) Programas de emancipación

El Departamento de Acción Social, en su respuesta anterior, incluía un informe específico sobre los programas de emancipación impulsados desde la Dirección General de Inserción Social (proyecto Mundutik-Mundura, de emancipación de jóvenes inmigrantes). Programas que han ido alcanzando un notable grado de desarrollo en Bizkaia y a los que la institución del Ararteko siempre ha concedido un gran valor.

En esta ocasión no aporta ningún dato adicional, al menos hasta la fecha de cierre de este informe. Así pues, recordamos aquí los datos recogidos en el informe del año pasado:

- Número total de jóvenes atendidos: 138 (2005), 167 (2006).
- Número total de jóvenes atendidos a 31 de diciembre: 112 (2005), 42 (2006), 71 (2007).
- Cumplimiento de objetivos: 89 (2005), 75 (2006).

1.c. Territorio Histórico de Gipuzkoa

A partir del año 2007 y de acuerdo con la reordenación de la Diputación Foral de Gipuzkoa, las competencias en materia de protección de la infancia se unificaron en el Departamento de Política Social.

La respuesta recibida de este Departamento, cuyos datos fueron adelantados por correo electrónico el 16 de enero de 2009, ofrece información sobre cada una de las cuestiones por nosotros planteadas y, en ciertos datos, llega a un nivel de concreción centro a centro.

Resumiremos aquí las informaciones recibidas, siguiendo el esquema utilizado para cada territorio.

- 1) En relación con los **cambios introducidos en la red de recursos de acogida** y su situación a fecha 31 de diciembre de 2008, da una información pormenorizada de cada uno de los recursos (entidad que lo gestiona, nº de plazas, nº de plazas ocupadas, colectivo atendido, perspectivas de futuro...) y señala que durante el año 2008 ha realizado un importantísimo esfuerzo para dimensionar la red con un doble objetivo: ajustarla a la demanda real y adecuarla a las exigencias del Decreto 131/2008, regulador de los centros de acogimiento residencial. De acuerdo con los datos recibidos, la red de recursos destinados a los menores extranjeros no acompañados en Gipuzkoa se compone de los siguientes elementos:
 1. Para el programa de acogida de urgencia: 5 centros (Tolosa, Errenteria, Deba, Eskoriatza y Zumaia) más algunas plazas en centros de la red de acogimiento

- (Loiztarian y Zikuñaga) y un menor acogido bajo responsabilidad de una familia. En total, 84 menores acogidos en urgencia.
2. Para el programa básico general: 17 centros y pisos de acogida en municipios como Lezo, Legorreta, Urretxu, Azpeitia, Arrasate, Errenteria, Beasain, Zizurkil, Hondarribia, Tolosa y Donostia-San Sebastián. En total, a 31 de diciembre, 72 menores acogidos en ellos.
 3. Para el programa de emancipación: tres pisos de emancipación (en Arrasate y Zaldibia) más diferentes pensiones (18 plazas). En total, 29 jóvenes acogidos en este programa.
 4. Para programas especializados para adolescentes con problemas de conducta: 5 centros ubicados en el propio territorio, más otros recursos situados en Navarra, Barcelona, Murcia, Madrid y Cantabria (9 plazas). En total, a 31 de diciembre, 36 menores acogidos en este programa.

Conviene hacer notar que las modificaciones en la red de recursos son constantes. Algunos de los recursos que se relacionan son de nueva creación, pero otros, como Tolosa y varias pensiones, está previsto que se cierren "a comienzos del año 2009".

- 2) En cuanto a los **cambios introducidos en la gestión y organización de los recursos**, la respuesta del Departamento destaca los que considera más importante en cada programa. Así:
 - En el programa de acogida de urgencias se refiere a la próxima apertura de nuevos centros en Donostia (complejo de Uba, con 2 centros y 34 plazas) y en la comarca del Deba (con 24 plazas), ambos en fase de contratación y en cuyos pliegos –según se dice– *"se han introducido importantes cambios respecto de la intervención que se realiza hasta el momento, así como de los ratios educativos y otro personal que interviene"*.
 - En el programa de acogimiento básico se hace referencia a los cuatro nuevos centros abiertos en el último trimestre de 2008 y a las previsiones de apertura en los primeros meses del 2009 de dos nuevos centros más. No obstante, se insiste en que, a pesar de la apertura de nuevos centros específicos, se sigue manteniendo el criterio de mantener dos plazas para menores extranjeros no acompañados en cada uno de los centros de acogida de la red básica y, como ejemplo de ello, se pone el nuevo centro de Bergara.
 - Respecto al programa de emancipación, con la intención de superar algunas dificultades surgidas, se ha solicitado a la Universidad de Oviedo, con la que la Diputación Foral de Gipuzkoa colabora, una redefinición del programa.
 - Y en el programa especializado se valora como un salto importante, tanto cuantitativo como cualitativo, la apertura de dos nuevos centros (Iturrietz Azpi y Añorga).

Al margen de estos cambios en cada programa hay otros tres, de mayor o menor calado, que afectan o afectarán en el futuro inmediato a la acogida de los menores:

- 1) La supervisión de la gestión de toda la atención a los menores extranjeros no acompañados en Gipuzkoa encargada a la Cooperativa Horbel, con amplias funciones (coordinación con diferentes entidades, tramitación de informes, seguimiento de casos, asesoramiento, actualización de datos...) y el refuerzo del equipo humano responsable.
 - 2) La revisión del servicio de vigilantes jurados en los dos centros donde hasta ahora se mantiene y su eliminación cuando se proceda a la apertura de los nuevos centros de acogida de urgencia.
 - 3) Un estudio-evaluación de las necesidades de los menores extranjeros no acompañados atendidos por la Diputación Foral de Gipuzkoa encargado a la Universidad de Oviedo, cuyas conclusiones quieren utilizarse para desarrollar en el 2009 un nuevo Plan de atención a los menores extranjeros no acompañados.
- 3) En cuanto a los datos relativos a la **población atendida**, los globales ofrecidos son:

	2005	2006	2007	2008
Número de menores "nuevos" acogidos a lo largo del año	134	153	156	225
Número total de menores acogidos a lo largo del año	155	202	254	371
Número de menores acogidos a 31 de diciembre	49	98	146	221

Los datos de nuevos ingresos, como se puede apreciar, muestran un importante crecimiento en el último año. Pero, como señala el propio Departamento en su escrito: *"Estos datos de incremento constante deben ser, además, cruzados con otros factores muy importantes, como son el de la permanencia de los menores en nuestro sistema y el de la media de edad de los mismos. Es conocido que el índice de permanencia en el sistema alcanza en estos momentos prácticamente un 70% y que la edad media de los menores ingresados es de 15,4 años. Por ello, el número de menores atendidos mantiene una muy fuerte tendencia al alza."*

"Se ha producido, por lo tanto, un incremento muy importante en las entradas de menores que llegan a Gipuzkoa que, unido a la permanencia en los recursos, ha tenido como consecuencia que las cifras de menores atendidos acogidos (puntual y acumulado) se han disparado."

En relación con su procedencia, se señala que la inmensa mayoría siguen siendo marroquíes, de la zona de Tánger.

El Departamento aporta también una serie de datos sobre el Programa Lortuz, puesto en marcha en mayo de 2008, para la emancipación de jóvenes en situación o riesgo de exclusión social. Este programa, gestionado por la Dirección General de Inserción Social y Empleo, ha ido aumentando sus plazas hasta las 72. De los 77 jóvenes acogidos a este programa en el 2008, 37 eran jóvenes extranjeros, procedentes en su mayoría del sistema de protección.

- 4) En cuanto a la **situación y regularización administrativa de estos menores**, destacamos lo siguiente:

- La tramitación de algunos documentos corresponde a las propias entidades que gestionan los recursos (empadronamiento, TIS, pasaporte...). La de otros, como las propuestas de tutela o la solicitud del permiso de residencia, depende de la propia Diputación Foral de Gipuzkoa (con la colaboración de técnicos de la empresa Horbel).
- Se siguen diferenciando las tutelas provisionales, que son ratificadas posteriormente, una vez confirmada la situación de desamparo. Los datos de los últimos años son los siguientes:
 - Año 2005: 53 tutelas provisionales, 27 tutelas ratificadas.
 - Año 2006: 112 tutelas provisionales, 81 tutelas ratificadas.
 - Año 2007: 74 tutelas provisionales, 69 tutelas ratificadas.
 - Año 2008: 120 tutelas provisionales; 110 tutelas ratificadas.
- Respecto a las solicitudes de permisos de residencia: Se han cursado 45 solicitudes desde los recursos de urgencia, habiéndose obtenido 39 en total. No se aporta ningún dato sobre el tiempo medio necesario para lograrlas.
- En permisos de trabajo: solicitados, 15; obtenidos, 10; tiempo medio: no se aporta ningún dato.
- Tampoco se aportan datos sobre reagrupamientos familiares.

En este apartado, la respuesta de la Diputación Foral de Gipuzkoa aporta el dato del número de pruebas óseas realizadas en el último año (210 pruebas) y, por la importancia y repercusión de las medidas adoptadas, destaca dos elementos modificados este año:

- el protocolo para la determinación de la edad;
- el trámite de audiencia.

Respecto a la primera de estas cuestiones, se recogen los nuevos criterios establecidos con fecha 19 de febrero de 2008, a raíz de la sentencia dictada el 18 de diciembre de 2007 por la Audiencia Provincial de Gipuzkoa. Esta cuestión será abordada más tarde ya que ha sido objeto de un expediente específico por parte del Ararteko.

Y respecto a la segunda se señala textualmente que *"con el fin de asegurar que en todos los casos se respetan los derechos que asisten a las personas menores de edad e incrementar la transparencia en la información, se han dado instrucciones muy concretas a todos los centros de protección sobre el procedimiento que tienen que seguir para notificar a los menas las Órdenes Forales que se dicten. En concreto, lo siguientes derechos:*

- a) *Derecho a ser informado sobre las medidas adoptadas en relación a su persona y sus posibles consecuencias, en un lenguaje que entiendan y adaptado a su nivel y capacidad de entendimiento (si fuera necesario con la asistencia de un/a intérprete/a).*
- b) *Ser oídos en relación a las medidas adoptadas.*
- c) *Defender sus derechos, si no están conformes con las medidas adoptadas, contando en el momento de la notificación de la Orden Foral con la asistencia de un/a Letrado/a del Turno de Extranjería que les pueda prestar asesoramiento jurídico independiente al de la Entidad Pública y recurrir, en su caso, las medidas*

(que será el/a Letrado/a que se ha personado en el expediente administrativo de protección como representante del menor o un/a Letrado/a de nueva designación, en otro caso)."

- 5) En cuanto a la **colaboración con otras administraciones y departamentos**, el Departamento de Política Social, en su respuesta, hace una valoración general positiva que, en algunos casos, es matizada posteriormente en el repaso que hace respecto a cada uno de ellos. Así, por ejemplo:
- Señala que se ha podido observar en alguna ocasión que el sistema de justicia juvenil no ofrece una respuesta proporcionada a la gravedad de la conducta protagonizada por alguno de estos menores, especialmente en los casos en que han empleado violencia contra las personas o han causado graves daños en los centros residenciales.
 - Destaca el grado de colaboración recibido por parte de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa, a quien el Ente Foral consulta y somete las decisiones de especial trascendencia con relación a los MENAS, habiéndose suscrito bajo su supervisión un Protocolo de actuación para el desarrollo de la acciones del artículo 92 del Real Decreto 2393/2004. A este respecto, señala que *"Tenemos discrepancias en el valor probatorio de la documentación presentada por los menores para acreditar su edad, pero estamos manteniendo contactos para resolver estas dudas"*.
 - Valora positivamente la colaboración con la Delegación de Educación en Gipuzkoa para la escolarización de MENAS por debajo de 16 años, e igualmente la de los CIP. Sin embargo, prevé problemas en el futuro: *"Ya que los cambios derivados de la nueva normativa que los regula puede ocasionar serias y muy importantes disfunciones en la atención a los menas. La carga teórica lectiva de que se dota a estos centros, y sobre todo, la aparición de plazos cerrados para poder realizar las matriculaciones pueden ser un gran obstáculo a corto plazo."*
 - Dice que sigue habiendo dificultades en los plazos de respuesta de algunos ambulatorios para la realización de pruebas médicas.
 - Vuelve a recordar las dificultades existentes para que los menores tutelados puedan realizar, mientras tramitan y obtienen la correspondiente autorización de residencia y trabajo, una actividad laboral que favorezca su integración social y dé satisfacción a sus aspiraciones de emancipación, acogiendo a la excepción prevista en el Artículo 41.1º apartado k) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, por la interpretación restrictiva que viene haciendo la Subdelegación del Gobierno de la normativa de extranjería.
 - Señala que la Ertzaintza mantiene una colaboración permanente con los recursos de protección infantil y que la existencia de una Sección de Mikeletes-Ertzaintza en la propia Diputación Foral facilita notablemente la coordinación entre las dos Instituciones.
 - Igual con la Unidad de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía, con la que se mantiene un contacto permanente para la realización de reseñas, inclusión en registro central de MENAS, intercambio de datos, etc.

- Destaca que se están constituyendo mesas de coordinación en aquellas localidades o comarcas en las que se abren centros para menores extranjeros no acompañados, con la participación de instituciones y asociaciones presentes en el terreno y que la valoración de este trabajo es muy positiva de cara a promover la adecuada integración de este colectivo en Gipuzkoa y mejorar la coordinación.
- Hace referencia al protocolo de trabajo con Heldu (para cuestiones de documentación), a la colaboración con Cruz Roja Gipuzkoa (para un programa de ocio educativo), al trabajo con algunas asociaciones (para programas de ocio en los centros específicos de menores) y, finalmente, a la colaboración conseguida con la Dirección General de Empleo e Inserción Social de la propia Diputación (para la puesta en marcha del programa Lortuz, de apoyo a la emancipación).

6) Previsiones respecto a la apertura o utilización de nuevos recursos o servicios, o para la mejora de los actualmente existentes.

Las previsiones de creación de nuevos recursos han sido ya apuntadas en apartados anteriores. A esto hay que añadir la evaluación del sistema (ya efectuada) y la nueva planificación a medio-largo plazo (en proceso de realización).

Junto a ello y como reflexión final, la Diputación Foral de Gipuzkoa, al igual que lo hacía la Diputación Foral de Bizkaia, plantea la necesidad de establecer estrategias comunes entre las diferentes administraciones. En este caso, lo hace en los siguientes términos:

"Somos muy conscientes de que cualquier actuación que realicemos desde Gipuzkoa está totalmente condicionada por el contexto donde trabajamos, esto es, las desigualdades existentes entre las diferentes administraciones del Estado en el enfoque de la atención de las necesidades de estos menores, haciendo que cualquier actuación protectora que nosotros realicemos esté mediatizada por las respuestas que den otros. Estamos trabajando entre las tres diputaciones forales para homogeneizar criterios y compartir estrategias, pero si este mismo proceso no se realiza a nivel de todo el Estado, seguirán produciéndose fuertes desequilibrios y seguiremos siendo territorio de destino con lo que eso supone de dificultad en la atención."

* * *

2. Visitas a los centros de menores de Vitoria-Gasteiz, Artzentales y Tolosa

Dentro de las actividades de seguimiento de la institución del Ararteko, en este caso en relación con el informe extraordinario sobre la *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*, realizamos diferentes visitas a los centros de menores extranjeros no acompañados. Aquí resumiremos las llevadas a cabo a lo largo del 2008 a los centros de Zabaltzen (Álava), Artzentales (Bizkaia) y Tolosa (Gipuzkoa).

En todos los casos se han tratado de visitas sin previo aviso. Y en todos los casos, también, como complemento y actualización de otras visitas anteriores.

En el resumen que se ofrece a continuación trataremos de reflejar lo observado, destacando los datos o situaciones que parecen más objetivables y preocupantes. (Para recordar cuál era la situación de algunos de estos centros en años anteriores y sus problemas, cfr. este mismo apartado en los informes anuales precedentes).

1) Visita al centro de Zabaltzen (Vitoria-Gasteiz)

La última visita del personal del Ararteko al centro Zabaltzen, de acogida a menores extranjeros no acompañados, se llevó a cabo el 29 de julio, sin previo aviso.

Con anterioridad, y especialmente a raíz del cambio de equipo en la gestión del centro, se habían producido una serie de incidentes con reflejo en los medios de comunicación, lo que había llevado al Ararteko a tomar algunas iniciativas y a establecer contactos con responsables de la Diputación Foral de Álava, del equipo anterior encargado de la gestión del centro o del equipo nuevo. Así, por ejemplo, el 24 de junio, en la sede de la institución se mantuvo una reunión con tres personas responsables de la Asociación Ixuri, encargada a partir del 10 de junio de la gestión del centro. En dicha reunión se abordaron ya muchas de las cuestiones que preocupaban en aquel momento (forma en que se había producido el cambio de responsables y equipo; situación del centro y número de menores acogidos; incidencia de los medios de comunicación...) y se pudo conocer elementos básicos como el "Proyecto educativo de Zabaltzen 2008", el "Protocolo de intervención en crisis", la "Guía de Convivencia de Zabaltzen", o la "Hoja informativa" para los propios menores (los dos últimos documentos, en versiones de castellano, árabe y francés).

La difusión de algunas noticias creó también cierta alarma social, y el posicionamiento público o la intervención de instancias como la Fiscalía, diferentes grupos políticos o el Consejo de Bienestar Social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, a una de cuyas sesiones (el 25 de junio) fue invitado y acudió el coordinador del área del menor de esta institución.

Se disponía, pues, de una amplia información previa o alternativa a la visita y, de hecho, la propia visita se planteó como un elemento de contraste con otras fuentes de información. Así, por ejemplo, a los aspectos habituales de este tipo de visitas, añadimos otros entresacados del "Proyecto educativo de Zabaltzen 2008", o de la "Guía de Convivencia de Zabaltzen"...

La visita consistió básicamente en:

- Una amplia entrevista con la persona coordinadora del centro;
- Una visita-inspección a todas sus instalaciones;
- Entrevistas individuales con algunos educadores y menores presentes.

A esto habría que añadir una cuestión imprevista, que fue la observación de un incidente que exigió la intervención de la Ertzaintza y de una unidad sanitaria.

Nos centraremos aquí en algunas de las cuestiones observadas (no en todas), por considerarlas especialmente significativas o importantes desde la perspectiva de esta institución. Y previamente aportaremos algunos datos de contexto que pueden facilitar su mejor comprensión.

El Centro Zabaltzen, objeto de la visita, se encuentra ubicado en unas instalaciones de la Cruz Roja cedidas para este uso, provisionalmente. Esta provisionalidad se ha mantenido durante años, sin que los proyectos de creación de nuevos recursos alternativos hayan salido adelante, por unas razones u otras. Durante todo este tiempo el Ararteko ha mantenido el criterio de que el centro actual presentaba una serie de limitaciones (de espacio, de temperatura, de horarios...) que lo hacían inadecuado, y de que era necesario y urgente buscar recursos mejores y más adecuados a las necesidades.

Las limitaciones del centro, por otra parte, han sido aún más notorias cuando el número de menores extranjeros no acompañados acogidos ha superado con creces lo inicialmente previsto (recuérdese que el centro se planteó inicialmente para 12 plazas y ha llegado a tener, a mediados de 2008, hasta unos 40 menores).

De hecho, a finales de junio de 2008, y para aliviar la situación, se abrió un nuevo recurso en Estibaliz, con el traslado de 12 menores hasta entonces atendidos en las instalaciones de la Cruz Roja. El día de la visita (29 de julio) el número de menores extranjeros no acompañados acogidos en el centro era de 24, la mayoría de origen marroquí y de unos 16-17 años. Conviene señalar, no obstante, que cinco de los menores eran de origen subsahariano y que algunos eran bastante más jóvenes (uno, incluso de 13 años). A nadie se le escapa que esta diversidad de edades, orígenes o culturas puede hacer más difícil la gestión del centro, influir en las relaciones entre los propios menores o facilitar, incluso, situaciones de presión de unos hacia otros.

- En cuanto a las instalaciones y equipamiento, hay que señalar que, recientemente, se habían introducido notables mejoras como, por ejemplo, la instalación de aire acondicionado en todos los dormitorios, la renovación del módulo de servicios higiénicos o la compra de nuevos ordenadores o una nueva televisión. También se habían trasladado las taquillas individuales a la zona de tránsito, ampliando así el espacio destinado a las camas (dobles literas). La habilitación de cuatro espacios como dormitorios (uno con cuatro camas; dos con ocho camas cada uno; uno con diez camas) hace que las plazas de acogida del centro alcancen a treinta. El equipamiento, en general (tresillos de la sala de estar, taquillas, ropa de cama...), se encontraba en buen estado.

Siguen observándose limitaciones o deficiencias en la cocina-comedor (desperfectos en algunos armarios; falta de limpieza; sistema de almacenamiento y conservación de los alimentos...), así como en los servicios (servicios ciegos –con ducha, lavabo y retrete– anexos en dos de los dormitorios).

La oficina o cuarto de educadores, al que no tienen acceso los menores, guarda elementos como la medicación, los expedientes personales, un par de ordenadores, los

cuadros horarios y libros de registro, así como los extintores. Carece, sin embargo, de teléfono fijo, fax o acceso a Internet.

Hay que hacer notar que el centro no cuenta con sistemas de detección de incendios.

Otro elemento de riesgo –como más tarde se podrá comprobar– es el espacio abierto o hueco central que va desde el tejado hasta la planta baja y que no cuenta más que con una sencilla red a la altura del segundo piso, que es el utilizado como centro de acogida.

Al margen de este piso, se estaban utilizando también, para las clases de castellano, dos aulas situadas en el primer piso y cedidas para tal uso por la Cruz Roja.

Tanto la limpieza del centro como su mantenimiento depende de Cruz Roja (no de la Asociación Axuri), lo que hace que, en ocasiones, la solución de los problemas sea más lenta de lo que haría falta (por ejemplo, en el arreglo de pequeños desperfectos).

- En cuanto al equipo de educadores podemos señalar aspectos como los siguientes:
 - Se trata de un equipo nuevo (respecto al equipo anterior), con una presencia equilibrada entre hombres y mujeres, que incorpora a personas de origen magrebí, y estable hasta la fecha.
 - Se diferencian las figuras de "educadores" y "cuidadores"; en los turnos de mañana y de tarde trabajan ambas figuras (turnos de seis personas); en el turno de noche, solo intervienen cuidadores, y consideran necesaria la presencia al menos de un educador (solicitado a la Diputación Foral de Álava).
 - Una persona (psicóloga) asume la coordinación del centro.
 - Cada grupo de tres-cuatro educadores lleva la tutoría de unos ocho menores.
- Respecto a las cuestiones organizativas, conviene recordar que la visita se realiza cuando aún no han transcurrido dos meses desde el cambio de equipo. En este sentido, se ha dado prioridad a algunas cuestiones como la documentación o la atención sanitaria, y hay otras muchas de las previstas en el "Proyecto" pendientes de desarrollo.

Se han introducido también cambios en el horario y en las actividades habituales:

- Clases de castellano en el propio centro por las mañanas (una hora por grupo y día);
- Comida en el centro (anteriormente se hacía fuera);
- Actividades deportivas por las tardes;
- Turnos de limpieza, comedor...

Hay que tener en cuenta que el periodo de vacaciones escolares es especialmente complicado para organizar suficientes actividades alternativas. El tiempo destinado a clase, por ejemplo, nos parece claramente insuficiente (de hecho, y muy significativamente, dos menores entrevistados pedían más tiempo de clase). Llama la atención también las dificultades encontradas en los servicios municipales para poder disponer de un mayor tiempo de uso de instalaciones deportivas.

Por otra parte, la introducción de algunos cambios en la organización del centro, la revisión de normas o el cambio de criterios (en comidas; horarios de fines de semana; ropas...) no ha estado exenta de problemas. En general, el nuevo equipo considera que el relevo del equipo anterior no se hizo correctamente y que algunos educadores anteriores no se lo pusieron nada fácil, lo cual ha supuesto un esfuerzo añadido e incluso propició situaciones conflictivas.

Se analizó también el control de la medicación: las medicinas estaban bajo llave e individualizadas; los criterios y pautas de medicación estaban recogidos en un sencillo documento colocado en el tablón del cuarto de educadores.

- En cuanto a los instrumentos más utilizados, eran hasta la fecha el registro individual de vida diaria y el reflejo de las entrevistas iniciales. No se estaban utilizando todavía otros registros o instrumentos clave, como puede ser el registro de incidencias, aunque en este caso, a falta de registro propiamente dicho, se elaboraron informes específicos para Diputación. Insistimos en la necesidad de ir aplicando progresivamente los instrumentos de seguimiento previstos.
- Se analizó también las relaciones y colaboración con otras instancias: Diputación, Ayuntamiento, Ertzaintza, Sanidad... en este sentido se apuntaron algunos problemas destacables:
 - Problemas de empadronamiento en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
 - Intervenciones (o falta de intervención) del sistema de justicia consideradas "nefastas" (por lentas, incoherentes, insuficientes o por propiciar la sensación de impunidad).
 - Con relación a los criterios mantenidos por la Diputación Foral de Álava, para la primera acogida de urgencia o en fines de semana y durante uno o dos días, por la dificultad que implica la acogida cuando las pruebas concluyen que son mayores.
- Respecto a la documentación, en este caso no efectuamos una revisión de expedientes personales, pero sí se intercambió información sobre los criterios en cuanto a tutelas y guardas, empadronamientos, obtención de TIS, etc. Se trata de un trabajo asumido por los propios educadores y sobre el que, pasado un tiempo, se efectuará un mayor seguimiento.
- Las entrevistas con algunos educadores y menores acogidos pusieron de manifiesto o reforzaron ciertos elementos de preocupación, por ejemplo:

- Respecto a la comida (en concreto de carne halal);
- Respecto a la relación (a veces conflictiva e incluso con conductas racistas o de acoso) entre menores magrebíes (grupo mayoritario) y menores subsaharianos (grupo minoritario);
- Respecto al grado de actividad (como ya se ha señalado, algunos menores demandaban más tiempo de clase, aprovechar más para la formación el tiempo disponible...);
- El desconocimiento de las normas (al menos un desconocimiento "formal" de los dos documentos informativos diseñados para ellos: la Hoja informativa y la Guía de Convivencia).

Como se ha señalado anteriormente, durante el tiempo de visita se produjo un incidente casual: uno de los menores saltó por el hueco central del edificio, rompió el techo falso y se precipitó hasta el nivel de entrada, afortunadamente solo desde el primer piso y sin mayores consecuencias. Dada la reacción confusa del menor, tras el golpe sufrido, se llamó a urgencias. Al coincidir con los hechos, se pudieron observar in situ algunos aspectos (positivos y negativos) que merece la pena señalar:

- La rapidez de la respuesta a la llamada a urgencias: tanto la Ertzaintza como la unidad sanitaria se personaron en pocos minutos.
- El desorden o descontrol que un incidente de estas características puede producir en función del número de educadores y menores presentes en el centro en el momento de los hechos.
- La imagen que se transmite a las personas próximas o al vecindario...

Por otra parte, los controles médicos practicados al menor en su ingreso hospitalario detectaron un consumo de fármacos sin ningún tipo de prescripción, lo cual podría explicar, al menos en parte, tanto la conducta de riesgo como la reacción al golpe sufrido.

Algunos de los ertzainas que intervinieron en los hechos habían intervenido anteriormente en otros (el último de ellos, una reyerta en la calle el día anterior). En función de su experiencia profesional y desde su óptica nos hicieron llegar su preocupación tanto por los hechos sucedidos como por las limitaciones en la respuesta dada a los mismos y la posible escalada de actos o situaciones de un mayor conflicto.

Sobre algunos de los problemas aquí señalados, como el de los empadronamientos, el Ararteko, con posterioridad a la visita, tomó diferentes iniciativas.

2) Centro de acogida de Artzentales

La última visita del personal del Ararteko al centro Artzentales, de acogida de menores extranjeros no acompañados, tuvo lugar el día 10 de octubre de 2008, sin previo aviso.

El centro está gestionado por el Grupo Urgatzi, que también lleva el Centro “El Vivero” de Artxanda, un centro en Sodupe para “menores vizcaínos”; el Centro de Deusto y algunos pisos de acogida.

La anterior visita al centro y lo observado en ella quedó reflejado en el informe anual de 2007. El objeto principal de aquella primera visita era conocer el Centro tras su apertura en ese mismo año. En la visita se recogieron ciertas informaciones que apuntaban problemas y dotaciones precisas de evidente mejora:

- Respecto al lugar de ubicación del centro, una casa forestal de dos plantas muy alejada de cualquier núcleo urbano de población.
- Respecto a la dotación del centro, carece de agua potable, teléfono, ciertos desperfectos e insuficientes condiciones de seguridad (depósito de gasoil al aire libre y accesible, cables sueltos, extintores en sala de educadores).
- Respecto a la documentación de los menores, falta de empadronamiento.
- Respecto a la situación de los menores, la mayoría de las quejas se centraban en la alimentación y el ruido de las camas, la falta de actividades formativas, los criterios de salida y vuelta del centro y los aspectos relacionados con la paga y las sanciones.
- Respecto a las actividades formativas y ocupacionales, escasez de propuestas en el Centro, limitadas a clases de castellano por grupos en dos turnos diarios.

(Cfr. Informe 2007, pp. 344-346)

En el mes de febrero de 2008 se produjo un incendio en el centro que provocó su desalojo, a instancia de la Fiscalía, el realojamiento temporal de los menores en otro centro de acogida y la realización de una serie de obras de mejora y acondicionamiento, que queríamos observar.

En esta nueva visita aprovechamos para mantener una amplia entrevista con la persona responsable del centro en ese momento, revisar algunos documentos como registro de altas, listado de sanciones, actas de reuniones de equipo, agenda de incidencias..., inspeccionar las instalaciones y mantener entrevistas individuales con menores presentes.

El día de la visita el número de menores extranjeros acogidos en el centro era de 16 (aunque en algún momento ha llegado a admitir 25 menores). Desde el día de su apertura en abril de 2007 han pasado por el centro (según los datos del registro, revisados) un total de 152 menores.

La mayor parte de los menores acogidos son mayores de 17 años (sólo 3 tienen 16 años y se preveía su traslado a otros centros o pisos de acogida), de origen magrebí (a excepción de dos menores de Ghana), trasladados allí desde otros recursos (Zabaloetxe, Euba, Artxanda), con escasa o nula formación, en ciertos casos analfabetismo. Algunos son considerados como problemáticos.

El centro sigue siendo gestionado por el grupo Urgatzi y cuenta para ello con un director y en cada turno (tres turnos): un/ educador/a, un/a animador/a y un/a cuidador/a (dos de

ellas mujeres), una persona de apoyo, así como dos vigilantes de seguridad. Algunos de los educadores o cuidadores saben árabe y proceden de Marruecos. En general, el personal es estable.

Con relación a la visita del año anterior podemos observar:

- En cuanto a la dotación del centro y medidas de seguridad: el centro dispone ya de teléfono, se han llevado a cabo las obras necesarias para proteger el depósito de gasoil y la caldera, se ha mejorado la instalación del baño y se ha instalado un sistema de prevención de incendios (a excepción de en dos habitaciones de la planta baja). Sigue sin embargo careciendo de agua potable y los extintores continúan almacenados en la sala de educadores.
- En cuanto a los menores acogidos, todos ellos cuentan con empadronamiento y TIS (Tarjeta Individual Sanitaria), aunque algunos carecen de documento de identidad.
- En cuanto a las quejas de los menores, observamos que los que han estado más tiempo en otros centros consideran que las instalaciones de aquellos y la alimentación (en los centros con cocina propia y no con sistema de catering) es mejor; los menores entrevistados demandan, en general, más espacio para sus actividades lúdicas, una sala de ordenadores y más actividades; algún menor insiste en comentarios como “aquí no hay nada que hacer”.
- En cuanto a las sanciones: observamos del listado de sanciones periodos de calma en que la mayor parte de ellas se producen por retrasos en el regreso tras la salida de sábado, mientras en otras temporadas se observa mayor número de sanciones por peleas, insultos... aunque en general no se observa una especial conflictividad en el centro en los últimos meses.
- En cuanto a las actividades formativas, continúan centradas en las clases de castellano, que se realizan de forma más individualizada y en el trabajo en la huerta. Está prevista la apertura de un aula de informática (con tres o cuatro ordenadores), sin embargo no se ha desarrollado ninguna de las otras actividades formativas previstas inicialmente en el proyecto educativo del centro ni en los planes previstos por los responsables del centro y ya mencionados en el informe anterior.

Por todo lo visto y observado, esta institución considera que las mejoras introducidas en el centro no han sido suficientes para dar respuesta a las necesidades de los menores, a la finalidad educativa del centro ni a la cobertura de las medidas de seguridad precisas. En concreto, teniendo en cuenta la reciente publicación del Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social, varias cuestiones podrían plantearse en cuanto a cambios y mejoras a realizar progresivamente en el Centro Artzentales:

- 1) Revisar la ubicación del centro residencial: de modo que sólo en caso de que se considere preciso, conste motivadamente la causa de su ubicación fuera de un núcleo poblacional y en lugar de difícil acceso.
- 2) Revisar el número máximo de plazas disponible, ya que en la actualidad está limitada a 18 plazas a petición de los responsables del centro (según nos refieren), ubicadas en un único módulo o unidad.
- 3) Revisar el equipamiento: en general el equipamiento, mobiliario y decoración no presenta suficiente calidad, ni cuenta el centro con mobiliario suficiente y adecuado a los jóvenes.
- 4) Revisar la instalación eléctrica: en la parte externa del centro siguen existiendo cables al aire.
- 5) Mejora de la instalación telefónica con el exterior y puesta a disposición de conexión a internet, con acceso de un ordenador al menos para uso exclusivo de los adolescentes.
- 6) Sala de educadores: el centro cuenta con una única sala de administración con acceso a los menores, donde se guarda documentación varia, los expedientes, medicación de uso general. Todo ello deberá guardarse en archivadores cerrados con llave para garantizar la confidencialidad y el botiquín en zona de acceso restringido.
- 7) Dotación de baños: en la actualidad el centro cuenta con un baño con dos duchas, dos lavabos, dos inodoros y un calentador en la planta superior (disponiendo de veinte camas en dicha planta) y un baño con un lavabo y un inodoro en la planta inferior. Será necesario dotar al centro del número de duchas, lavabos e inodoros necesario en proporción al número de plazas disponibles.
- 8) Habitaciones: en la actualidad el centro cuenta con seis dormitorios colectivos con literas (cuatro en la planta superior y dos en la inferior) y con un máximo de seis camas por habitación, por lo que será preciso adaptar las habitaciones en dobles o individuales.
- 9) Dotación de las habitaciones: actualmente las habitaciones sólo cuentan con las camas literas y un armario. Deberán disponer de mobiliario (mesa, silla, estantería, timbre, lámpara), además de puerta, ya que en la actualidad ninguna de las habitaciones tiene puerta que garantice su derecho a la privacidad.
- 10) Ajuar de las habitaciones: las camas del centro no disponían de sábanas en el momento de la visita, únicamente de mantas (faltaban muchas almohadas). Será preciso dotar al centro del ajuar necesario para garantizar el cuidado y las condiciones de salubridad, mejorando también el sistema de lavandería, ya que el centro dispone de una única lavadora de uso común en una familia.

- 11) Sistema de seguridad: aunque se ha instalado un sistema de prevención de incendios deberá extenderse a todas las dependencias del centro, incluidas las dos habitaciones de la planta inferior. Será igualmente preciso realizar alguna mejora (ej. barandilla del balcón superior rota y en mal estado de conservación).
- 12) Fases de la atención residencial: seguir las fases que permitan la elaboración del plan de intervención individualizada y la evaluación posterior del menor.
- 13) Mejorar áreas de atención de los menores, especialmente la formación y la orientación e incorporación laboral adoptando las medidas de promoción y apoyo necesarias para aquellos que no vayan a proseguir su educación a partir de los 16 años.
- 14) Mejorar la preparación de la finalización de la estancia en el recurso de acogimiento, especialmente en los casos de cumplimiento de la mayoría de edad. En el día de la visita, uno de los adolescentes abandonaba el centro por este motivo, contando con el único apoyo de una plaza para dormir en el centro Lagun Artean y una pequeña ayuda económica de unos 50 o 60 euros (según nos refirieron). En ese momento el programa de atención Hemen, creado por consorcio de varias asociaciones (Fundación Ellacuria, Goiztiri, Caritas Bizkaia, Izangai Elkarte, CEAR-Euskadi, Asociación Elkarbanatuz y Fundación Peñascal), para generar y acompañar itinerarios de incorporación social para jóvenes extranjeros en situaciones de vulnerabilidad, en su mayoría por no haber podido acceder a los recursos de emancipación tras la mayoría de edad, no tenía capacidad para acoger a más jóvenes (creado con capacidad para 40 jóvenes estaba acompañado en esa fecha a 114 jóvenes).
- 15) Mejorar la documentación disponible en el centro: programación de actividades por áreas, reglamento de régimen interno, plan anual de gestión, expedientes individuales, registros administrativos (registro de incidencias, registro de medidas, registro de medicamentos, registro de registros personales...), memoria anual.

3) Centro de acogida de urgencia (CAU) de Tolosa

La última visita del personal del Ararteko al centro de Tolosa, centro de acogida de urgencia para menores extranjeros no acompañados no comunitarios, tuvo lugar el día 5 de noviembre de 2008, sin previo aviso.

Las anteriores visitas de la institución del Ararteko a este centro ya fueron reflejadas en los informes anuales previos. En concreto en el informe del año 2007 se ponía de manifiesto que el centro presentaba un nivel de deterioro global, hasta el punto de considerar la situación en aquel momento potencialmente explosiva por las muchas deficiencias materiales (ausencia de armarios, falta de limpieza, desorden en los locales utilizados de almacén, sistema de extintores...) además de la propia situación de inestabilidad y conflictividad

marcada por numerosas intervenciones de la Ertzaintza, denuncias de los vigilantes y educadores, consumos de disolvente, agresividad de los menores, cambios en el equipo de educadores, insuficiencia de personal en cada turno...

(Cfr. Informe 2007, capítulo II, apartado 2, relativo a menores extranjeros no acompañados)

En este año, tras unas obras en las instalaciones y finalizadas en febrero de 2008, el centro sigue siendo gestionado por la Asociación Nuevo Futuro, que gestiona otros centros de acogida de urgencia de menores y varios pisos residenciales y acompaña a menores alojados en pensiones en el territorio de Gipuzkoa.

El día de la visita el número de menores acogidos, pese a disponer según la información de la Diputación Foral de Guipúzcoa únicamente de quince plazas, era de 49 (tres menores no residen en el centro pero acuden en fin de semana o como centro de referencia), para lo cual había sido necesario acondicionar varias de las dependencias comunes como la sala de estar y tres habitaciones de la planta baja (una de ellas usada habitualmente como lugar de rezo, otra como cuarto con taquillas y el dormitorio de los vigilantes) como lugares para dormir, con colchones tirados en el suelo, además de aumentar el número de plazas de las habitaciones. En total 26 de los menores duermen actualmente en camas literas, mientras el resto duerme en colchones sobre el suelo. Los dormitorios cuentan con cama litera y armario (algunas de ellas carecen de armario).

En general, el centro presentaba un estado de deterioro, pese a las recientes obras (en el mes de febrero de 2008 y pintura en el mes de septiembre de 2008, según informa la dirección). Con respecto a la visita del año pasado, se observaban algunas mejoras como: instalación de calefacción y arreglo de caldera, arreglo de varias puertas rotas, mejora del equipamiento de cocina, adquisición de taquillas para guardar los objetos personales.

Además de visitar las instalaciones, mantuvimos entrevistas con varios menores en acogida y con la dirección y personal educador del centro.

La mayor parte de los menores acogidos en el momento de la visita tenían 15 ó 16 años, con alguna excepción de menores de 13 ó 14 años. Todos ellos hombres, de origen magrebí, en su mayoría procedentes de otras comunidades autónomas donde ya habían estado acogidos en otros centros.

Tan sólo 14 de ellos estaban empadronados (según nos refirió la dirección del centro, el Ayuntamiento de Tolosa no les autoriza a empadronar un número superior). 23 de ellos estaban escolarizados en CIPs, en la Fundación Peñascal o institutos de la zona. El resto acudía por las mañanas a clases de castellano concertadas con una academia privada de la localidad.

De los menores entrevistados algunos eran de reciente ingreso, otros sin embargo llevaban mucho tiempo acogidos (seis meses pese a que la estancia máxima oficial es de dos meses). En general, manifestaron cierto descontento con el centro por las malas condi-

ciones del edificio, el mal ambiente entre los menores –llegando a peleas y agresiones-, el descontrol de los educadores en algunos turnos... Ninguno de los entrevistados (salvo uno) tenía documentación personal ni estaba empadronado, pese al tiempo de estancia. En el día de la visita varios de ellos, pese a tener clase, habían dejado de asistir y se encontraban en el centro, durmiendo o charlando con otros.

En cuanto al equipo profesional, el centro contaba con una plantilla de 31 personas que incluía una directora, dos coordinadores, educadores y auxiliares educativos, un cocinero y dos personas encargadas de tareas de limpieza, organizados en turnos de mañana, tarde, noche y fines de semana. Además contaba con un vigilante de seguridad en cada uno de los dos turnos. Según nos informaron, en los turnos de día el personal educativo era de cuatro o cinco personas, en turno de noche de tres. Varios de los educadores y auxiliares eran de origen magrebí, especialmente en fin de semana. Buena parte del equipo de dirección y educativo estaba formado por mujeres, excepto los fines de semana. En general, el equipo profesional carecía de estabilidad. Sólo quedaban dos educadores del año pasado, habiéndose incorporado el resto poco antes del verano. La principal dificultad expresada era encontrar personal dispuesto a trabajar en este tipo de centros y en tales condiciones.

A pesar del deterioro y las dificultades, el equipo manifestaba la existencia de cierta tranquilidad en el centro, aunque no se consideraba posible realizar trabajo educativo alguno. Se estaba realizando una revisión del sistema de documentación del centro.

Por todo lo visto y observado, esta institución considera que, teniendo en cuenta el número de menores atendidos, las condiciones del centro y del equipo de trabajo no permitían dar respuesta adecuada a las necesidades de los menores, responder a la finalidad educativa del centro ni garantizar la tarea de protección de los menores, asegurando así el ejercicio de sus derechos. Todo ello provocaba, al igual que el año pasado, una situación difícilmente sostenible y de riesgo evidente.

Por otra parte, teniendo en cuenta la reciente publicación del Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social, tendríamos que plantear, al menos, los siguientes cambios y mejoras a realizar progresivamente en el CAU de Tolosa:

- 1) Modificar la apariencia exterior e interior del centro, con el fin de crear un ambiente acogedor, no institucional.
- 2) Acondicionar el centro para garantizar la accesibilidad de personas con discapacidad, ya que no dispone de rampas de acceso al edificio ni a cada una de las plantas, ni habitación ni baño acondicionados.
- 3) Ajustar a las previsiones del Decreto el número máximo de plazas disponible, ya que en el momento de la visita estaba limitada a 15 plazas, sin embargo acogía a 49 menores en una única unidad convivencial.

- 4) Adopción de medidas de seguridad y prevención de incendios, ya que no hay señalización de salidas principales ni de emergencia, no existe plan contra incendios (señalización, iluminación de emergencia, sistema de detección y alarma). Además sólo hay un extintor en la planta baja en la zona de lavandería, cocina y almacén y varios extintores en el despacho de la dirección cerrado con llave.
- 5) Revisar las condiciones de higiene y sanidad del centro: de hecho hasta el momento de la visita no había sido objeto, tal como referimos en el informe pasado, de ninguna inspección de sanidad (según refirió la dirección).
- 6) Modificar las zonas comunes, con el fin de que disponga de sala de estar (con espacio para lectura, descanso, televisión...), comedor, zona de juegos y sala de visitas. En el día de la visita las zonas comunes estaban destinadas a dormitorio y sala de almacenaje de enseres personales de los menores, de modo que los menores sólo podían estar en la habitación o en el pasillo.
- 7) Mejora de la instalación telefónica con el exterior y puesta a disposición de conexión a internet, con acceso de un ordenador al menos para uso exclusivo de los adolescentes.
- 8) Dotación de baños: el centro cuenta con un aseo en zona común con lavabo e inodoro y dos baños en zona de dormitorios con dos duchas, dos lavabos y dos inodoros por baño. Será necesario dotar al centro del número de duchas, lavabos e inodoros necesario en proporción al número de plazas disponibles.
- 9) Habitaciones: el centro cuenta con nueve dormitorios colectivos con literas y con un máximo de cuatro camas por habitación, por lo que será preciso adaptar las habitaciones en dobles o individuales.
- 10) Dotación de las habitaciones: las habitaciones sólo cuentan con las camas literas y un armario. Deberán disponer de mobiliario (mesa, silla, estantería y lámpara).
- 11) Fases de la atención residencial: seguir las fases que permitan la protección y finalidad educativa y la correspondiente valoración del recurso de acogida más adecuado al menor.
- 12) Adoptar las medidas necesarias para proteger debidamente los derechos de los menores (entre otros, derecho a la dignidad, privacidad, información, plan de intervención individualizada...) y promover el cumplimiento de sus obligaciones (cumplimiento de la normativa de régimen interno, medidas educativas correctoras, respeto a personas e instalaciones...), tal como prevé la nueva normativa.
- 13) Revisar el criterio de registros personales con el fin de adaptarlo a la normativa, documentando y comunicando cada registro al Servicio Territorial Especializado de Protección a la Infancia y la Adolescencia.

- 14) Mejorar la documentación disponible en el centro: programación de actividades por áreas, reglamento de régimen interno, plan anual de gestión, expedientes individuales, registros administrativos (registro de incidencias, registro de medidas, registro de medicamentos, registro de registros personales...), memoria anual.
- 15) Ajustar la ratio de personal en cada uno de los turnos al número de menores acogidos.

3. Otras actuaciones llevadas a cabo mediante expedientes de oficio

En relación con las visitas efectuadas a los centros, los problemas detectados en ellas o las informaciones recibidas a través de diferentes fuentes, se han llevado a cabo a lo largo del año múltiples actuaciones del Ararteko. Resumiremos aquí solamente las que consideramos de mayor trascendencia y gestionadas mediante diferentes expedientes de oficio:

Las quejas o actuaciones de oficio que hemos tramitado durante el año 2008 que afectan a personas menores de edad tienen el siguiente contenido:

- Aquellas referidas a rechazos vecinales a la apertura de nuevos centros: expedientes 1197/2008 y 1359/2007.
- Aquellas referidas a las dificultades para la determinación de la edad: expedientes 11/2007, 6/2008OF y 1129/2008.
- Aquellas referidas al incumplimiento de las previsiones legales que regulan la residencia de las personas menores de edad: expedientes 23/2008/OF, 6/2008/OF 1299/2008, 42/2006/OF y 54/2006/OF.
- Aquellas referidas a los derechos de las personas menores de edad, como son el derecho a la defensa, expediente 1398/2008, o sobre el derecho a la privacidad, expediente 253/2008.
- Aquellas referidas a los traslados de menores entre comunidades autónomas. Expedientes 338/2008 y 339/2009.
- Aquellas referidas a la dificultad en la inscripción en el padrón municipal de los menores que son tutelados por la Diputación Foral. Expediente 269/2008/OF

• **Rechazos vecinales a la apertura de nuevos centros**

La apertura de nuevos recursos sociales es objeto, en ocasiones, de rechazos vecinales, lo que es motivo de preocupación para esta institución. Este año hemos tramitado dos expedientes de queja que tenían por motivo esta cuestión.

En el expediente 1197/2008 los vecinos de Muskiz mostraban su oposición a la apertura de un centro de acogida para jóvenes conflictivos. Señalaban la falta de información sobre el proyecto y la falta de respuestas ante el miedo que transmitieron a los representantes de la Diputación Foral con relación a sus hijos y la seguridad del vecindario.

Esta institución ha intervenido en muchas ocasiones con motivo de la oposición a la apertura de recursos sociales. Las situaciones de rechazo vecinal ante la apertura de nuevos recursos están siendo frecuentes, lo que es un elemento de preocupación porque, por un lado, se trata de recursos que afectan a personas vulnerables socialmente, como son las personas menores de edad en situación de desprotección y el Ararteko defiende los derechos de todas las personas. Por otro lado, la ciudadanía aspira a vivir en paz y seguridad y este tipo de recursos, en ocasiones, alarma a los vecinos.

El Ararteko elaboró una recomendación de carácter general en el año 2001 (cfr. informe ordinario 2001). En aquella recomendación se analizaban las situaciones de rechazo vecinal a la creación de servicios dirigidos a colectivos vulnerables con dificultades sociales y se señalaba la necesidad de que las Administraciones competentes adoptaran una posición activa y de liderazgo. En concreto, señalábamos los siguientes objetivos:

- “1- Lograr una sensibilización social sobre la necesidad y bondad de los servicios destinados a poblaciones en riesgo de exclusión, lo que exige, al menos, información sistemática y clara sobre las políticas, apuestas y programas de respuesta social a la marginación.
- 2- Analizar las necesidades de atención y, consecuentemente, planificar las respuestas y su distribución territorial, evitando concentraciones excesivas y el consiguiente riesgo de creación de guetos.
- 3- Favorecer la existencia y promover la utilización de mecanismos de participación que permitan el intercambio de informaciones y propuestas, y posibiliten la presencia activa tanto de los agentes sociales organizados (asociaciones, ...) como del vecindario directamente afectado en todas las fases del proyecto (diseño, puesta en marcha, seguimiento...).
- 4- Coordinarse y adoptar posiciones comunes entre las diferentes administraciones o departamentos implicados (de ámbito local, territorial o comunitario).
- 5- Ofrecer las garantías necesarias para el correcto funcionamiento de los servicios. Garantías que afectan, por ejemplo, al apoyo, control, evaluación, continuidad de programas y/o profesionales, especialmente cuando la gestión de un recurso se delega en otra entidad o surge de la iniciativa social; y garantías también tanto para las personas usuarias del servicio como para los vecinos y vecinas del lugar.
- 6- Evitar los posibles conflictos y, en el caso de que surjan, contribuir decididamente a su pronta solución.

- 7- Efectuar un seguimiento de los programas que permita introducir las modificaciones necesarias y extender las buenas prácticas”.

En este expediente hemos solicitado información a la Diputación Foral sobre el proceso de apertura del nuevo centro. Así mismo, sobre las actuaciones realizadas para el cumplimiento de los objetivos que planteábamos en la citada Recomendación de carácter general.

La Diputación Foral nos ha respondido informándonos de las reuniones habidas con el Ayuntamiento y con los vecinos. El contenido de la respuesta hace referencia por una parte, al procedimiento seguido, por otra parte, al cumplimiento de la recomendación de carácter general a la que hacíamos mención. Con relación al procedimiento señalan que: *“ fueron múltiples y diversas las respuestas, explicaciones y garantías que se ofrecieron en la mencionada reunión, sobre las escasas probabilidades de que existan dificultades serias con los vecinos y sobre la manera de afrontarlas o resolverlas en caso de existir. No obstante en dicha reunión hubo demandas explícitas e insistentes de paralizar la apertura del proyecto o de que la decisión de abrir o no el centro se pusiera en manos del propio vecindario”*. También *“ que les consta que ha habido vecinos que han expresado públicamente su propósito personal de lograr el cierre del mismo”*.

En cuanto a la recomendación de carácter general señalan lo siguiente:

Con relación al punto 1:

“ ha informado sistemáticamente y de manera continuada, tanto a los representantes políticos debidos, como a los medios de comunicación y ciudadanía en general, como a otras Entidades y al propio Ararteko, de todas las planes y actuaciones que se llevan a cabo. Los dos Planes Estratégicos que se han presentado son la materialización más elaborada de nuestras políticas. Pero también se han redactado informes, memorias, y planes anuales que han sido puntualmente presentados y divulgados, además de planes específicos sobre materias sectoriales. El rechazo a algunos centros de menores, en concreto, ha sido un asunto de especial repercusión y este Departamento ha informado y ha mostrado clara y repetidamente cuál ha sido su posicionamiento en cada uno de los momentos de dificultad”.

Con relación al punto 2:

“ Se han elaborado diferentes estudios respecto a necesidades de atención y en la puesta en marcha de nuevos recursos se considera siempre la evitación de concentraciones que pudieran generar guetos o zonas de alta conflictividad. Nuevamente en relación al Hogar Muskiz, hay que constatar que es una zona geográfica en la que no existía ningún tipo de servicio específico del Sistema de Protección a la Infancia”.

Con relación al punto 3:

“ Se mantienen habitualmente reuniones con entidades y organizaciones tanto del ámbito de la intervención social, como asociaciones de usuarios, de vecinos, etc. para explicar iniciativas, promover colaboraciones, y escuchar propuestas de mejora”.

Así mismo se refieren “al recientemente presentado Plan Estratégico del Departamento de Acción Social en donde figura la “Participación ciudadana” como uno de los “Valores” que guían las actuaciones del Departamento (pág. 25). Valor que refleja y materializa en multitud de aspectos del Plan. En concreto el Objetivo General Primero señala lo siguiente: “Actualizar permanentemente el conocimiento de la realidad social, de las necesidades y demandas de la ciudadanía, así como de los efectos de las actuaciones públicas en este ámbito con el objeto de mejorar y adecuar las mismas de forma planificada.” En este mismo sentido se puede citar el Objetivo General Tercero, que pretende “Fomentar la colaboración con las Administraciones Públicas y los agentes sociales (especialmente con el tercer sector) y la participación ciudadana en la promoción de una sociedad vizcaína inclusiva y solidaria.” Las concreciones de estos Objetivos Generales en Objetivos específicos y en acciones pueden consultarse en el Plan (pág. 39 a 43 y pág. 53 a 56).”

En este punto también señalan “que quizá no resulte del todo oportuna la recomendación de que el vecindario participe de la manera directa y concreta en todas las fases de un determinado proyecto (diseño, puesta en marcha, seguimiento, etc.):”

Con relación al punto 4:

“En consecuencia con lo señalado se mantienen reuniones permanentes de coordinación y comunicación con las corporaciones locales y con otras administraciones de cara a unificar criterios de funcionamientos, respetando la autonomía y capacidades de cada ámbito”.

Con relación al punto 5:

“Se han potenciado y existe un número cada vez mayor de Manuales de Buenas Prácticas y de Modelos de Gestión basados en la Mejora de la Calidad, que promueven y garantizan el adecuado funcionamiento de los recursos”.

Con relación al punto 6:

“Cuando en ocasiones puntuales de generan conflictos de convivencia con el entorno, siempre se ofrece respuesta profesional y garantía de presencia institucional para afrontar y gestionarlos de la manera más rápida y eficaz”.

Este expediente está aún en tramitación.

En el expediente 1359/2007 unos vecinos del barrio de Igeldo de Donostia-San Sebastián formularon una queja contra la apertura del centro de acogida de urgencia de menores no acompañados. Los dos fundamentos principales de la queja se basaban, no tanto en la apertura de un centro de acogida, como en cuestionar el sistema de protección de la Diputación Foral de Gipuzkoa con la apertura de centros de menores en lugares apartados del centro urbano, con escasas condiciones de seguridad y de control, y en el hecho de que dicha medida se adoptara sin facilitar vías de participación del vecindario afectado en la toma de la decisión de ubicación y apertura del centro.

Iniciados los trámites del expediente y habiéndose mantenido una reunión con la Diputación Foral al respecto, se tuvo conocimiento del incendio provocado en el centro, poco antes de su inauguración.

Con posterioridad la Diputación Foral nos informó que, tras el incendio, se habían llevado a cabo obras de acondicionamiento para la puesta en marcha del centro. Además se había modificado su destino, orientándolo a centro del programa básico de acogida en lugar de centro de acogida de urgencia. La apertura estaba prevista para finales de enero de 2009. Con relación a los contactos con los vecinos, se interrumpieron hasta el mes de octubre de 2008 en que se concertó una cita con el interlocutor de los vecinos para informarle de los planes de la Diputación.

También este expediente está aún en tramitación.

• ***Dificultades para la determinación de la edad***

Este año hemos continuado la tramitación del expediente sobre el procedimiento de determinación de edad de los menores extranjeros no acompañados en Gipuzkoa, expediente 11/2007.

Esta cuestión está tomando una gran relevancia porque la consideración de una persona como mayor de edad o menor de edad tiene importantes efectos. Así si es mayor de edad se le aplica la normativa prevista para personas adultas en la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que prevé la incoación de un expediente sancionador en el caso de personas indocumentadas, lo que puede dar lugar a la sanción de expulsión o a la medida cautelar de internamiento. Si es menor de edad se aplica la normativa de protección de menores y las previsiones en este sentido establecidas en la anterior normativa (art. 35.2 y 3 de la LO 4/2000 y art. 92.2 y 4 del RD2393/2004).

Así mismo, la edad es un elemento importante con relación a las conductas con trascendencia penal. Según la edad del joven serán competentes los Juzgados de menores, y las medidas que se propongan se cumplirán dentro del sistema de justicia juvenil, o bien el tratamiento penal será el de las personas adultas.

En consecuencia es muy importante lograr la mayor exactitud posible en la determinación de la edad y dotar de recursos adecuados a la Administración de Justicia, que permita con la máxima celeridad determinar la mayoría o no de la edad de estos menores. Las personas menores de edad no acompañadas deben ser protegidas por las instituciones de protección y, en el caso de que cometan alguna infracción, se debe acudir al procedimiento previsto y deben cumplir las medidas en los centros del sistema de justicia juvenil. Por otra parte, la existencia de jóvenes mayores de edad en los recursos destinados a la protección de menores, o bien dentro del sistema de justicia juvenil, distorsiona el funcionamiento de estos recursos.

En nuestras consideraciones hacíamos referencia a los límites de la técnica habitual de estimar la edad. Esta técnica consiste en radiografías de los huesos de la muñeca y mano izquierda, y comparar con unas tablas que han sido previamente elaboradas mediante estudios estadísticos que recogen el desarrollo de estos huesos a diferentes edades. Prescinde de considerar aspectos raciales, étnicos, nutricionales, medioambientales, psicológicos y culturales, que tienen una influencia directa en el desarrollo de los individuos (ACNUR, Informe Los menores no acompañados y la protección de asilo). En este sentido, tal y como aconseja el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR:

“Las pruebas de determinación de la edad que generalmente se vienen realizando a los menores no acompañados indocumentados, sea cual fuere su lugar de procedencia, no son precisas ya que no tienen en consideración aspectos raciales, étnicos, nutricionales, medioambientales, psicológicos y culturales, que tienen una influencia directa en el desarrollo y crecimiento del niño. Obviar estos factores así como no constatar márgenes de error en estos exámenes, puede acarrear graves consecuencias para el menor. Si se considera imprescindible realizar pruebas para estimar la edad, éstas deberán llevarlas a cabo profesionales con la experiencia y formación adecuadas, que estén familiarizados con los antecedentes étnicos/culturales del niño. Sin datos fiables y concluyentes, se debería aplicar el beneficio de la duda en favor del menor que se declara como tal”

Al parecer no existe un método científico capaz de determinar con total exactitud la edad. Los médicos pediatras también hacen esa cautela señalando que es extremadamente difícil acercarse a la edad real con exactitud y sobre todo para la edad entre 15-18 años: *“La determinación de la edad es una ciencia inexacta y el margen de error puede ser hasta de 5 años”* (Guidelines for Paediatricians, publicado en noviembre de 1999 por el Royal Collage of Paediatrics and Child Health status).

En este sentido mencionábamos las recomendaciones de buenas prácticas que hace la organización Save The Children a modo de orientación: *“La determinación de la edad incluye la consideración de factores físicos, psicológicos, culturales y de desarrollo. Si se considera necesario llevar a cabo una prueba de determinación de la edad, dicho examen deberá ser realizado por profesionales independientes con la experiencia y los conocimientos adecuados del origen étnico / cultural del menor. Los exámenes nunca podrán ser forzosos o inapropiados desde el punto de vista cultural. Se ha de actuar con especial cuidado para garantizar que respeten factores de género. En caso de duda deberá prevalecer la presunción de que alguien que alegue ser menor de 18 años, sea provisionalmente tratado como tal. Resulta importante señalar que la determinación de la edad no es ninguna ciencia exacta y conlleva un considerable margen de error. En la realización de la determinación de la edad, se les deberá conceder a los menores no acompañados el beneficio de la duda”*

También el Comité de Derechos de los niños de las Naciones Unidas (General Comment nº 6 (2005) sobre el tratamiento de niños no acompañados y separados fuera de sus países de origen) hace recomendaciones sobre cómo debe llevarse a cabo los procedimientos de determinación de la edad. Estos deben tener en cuenta tanto la apariencia física como la

madurez psicológica. La determinación se debe hacer evitando cualquier riesgo a su integridad y con respeto a su dignidad. Además, tiene que estar presente su representante legal y se le debe dar al menor información sobre las consecuencias que va a tener el resultado y los recursos que puede formular. También dice que se necesita el consentimiento del menor para la práctica. En todo caso, si hay alguna duda se debería considerar que es un menor.

La Fiscalía General del Estado, en la Instrucción 2/2001, ya señalaba que: *“Dado que las pruebas médicas no suelen ofrecer nunca una edad exacta, sino que siempre fijan una horquilla más o menos amplia entre cuyos extremos se puede cifrar que se sitúa con un escasísimo margen de error la verdadera edad del sujeto, habrá que presumir, a falta de otros datos y a efectos de determinar si éste es mayor o menor, que su edad es la establecida como límite inferior a dicha horquilla.”*

Por último, trasladábamos la recomendación que consta en la Declaración de las defensorías del pueblo sobre las responsabilidades de las Administraciones Públicas respecto a los menores no acompañados, octubre de 2006, en la que se señala que: *“Las pruebas médicas previas de determinación de la edad sólo deberán ser realizadas en casos de duda y deberán efectuarse con el asesoramiento de expertos independientes y tecnología moderna que incluya una combinación de pruebas físicas, sociales y psicológicas. Siempre deberá tomarse como edad de referencia la menor que resulte de las pruebas médicas realizadas.”*

Este año hemos tramitado varios expedientes que afectan a esta cuestión. Además del mencionado expediente de oficio, otros dos, 6/2008OF y 1299/2008, relativos a la actuación de la Diputación Foral de Álava de cuestionar la validez de los pasaportes de los menores extranjeros no acompañados. En el expediente de oficio 6/2008 solicitamos información sobre la actuación de la Diputación Foral de Álava de poner a disposición de la Subdelegación de Gobierno en Álava los pasaportes de estos menores con el objeto de que se verifique su validez. Esta actuación había provocado alarma entre estos menores, que están en situaciones distintas. Algunos llevan ya un tiempo tutelados y se ha presentado su solicitud de autorización de residencia en la Subdelegación de Gobierno de Álava, otros están a la espera de incorporarse a un trabajo, y la mayoría llevaban poco tiempo. Al parecer, a causa de todo ello los menores mostraban inquietud e incertidumbre sobre los motivos y el resultado que iba a tener tal medida, lo que dificultaba su proceso educativo. También solicitamos información sobre las distintas actuaciones que lleva a cabo la Diputación Foral hasta que, en su caso, se presenta la solicitud de autorización de residencia en la Subdelegación de Gobierno en Álava.

La Diputación Foral de Álava no nos ha respondido a esta solicitud de información a pesar de que le hayamos requerido para que nos conteste señalándole su obligación de colaborar. Aunque con motivo de una reunión que esta institución mantuvo pudimos conocer que, salvo en un caso, todos los pasaportes que fueron cuestionados resultaron ser válidos.

Este único caso ha sido objeto de otro expediente de queja, 1299/2008. El titular del único pasaporte cuya validez fue cuestionada, dando lugar a la apertura de diligencias

informativas por la Fiscalía Provincial de Álava, aún pendientes de resolución, se quejaba de la actuación de la Diputación Foral de Álava. Dicha administración, fundamentándose en las diligencias penales y pese a existir un acta de nacimiento válida que acreditaba la minoría de edad del interesado, había revocado la tutela en su día adoptada por considerar que el interesado era mayor de edad. A la vista de dicha queja, se solicitó la información oportuna, comunicándonos que, con relación a dicho menor, se habían adoptado, no obstante el cese de la tutela, medidas dirigidas a apoyar su emancipación.

Pese a valorar positivamente las medidas de apoyo a la emancipación adoptadas por la Diputación Foral de Álava, consideramos que nos hallamos de nuevo ante un supuesto de dificultad en la determinación de la edad por existir una evidente contradicción entre el resultado de las pruebas radiológicas en su día practicadas, el pasaporte, cuya no validez aún no ha sido declarada por sentencia firme, y el acta de nacimiento, cuya validez en ningún momento ha sido cuestionada.

Con el fin de evitar situaciones de desprotección para los menores, debería existir un criterio que dé validez a la minoría de edad en tanto exista documentación válida que así lo acredite. De modo que sólo pueda afirmarse la mayoría de edad, cualquiera que sea el resultado de las pruebas radiológicas, cuando exista resolución judicial firme que demuestre lo contrario.

Por ello, hemos solicitado información a la Diputación Foral de Álava sobre el protocolo de actuación seguido por dicha administración, así como el criterio a adoptar en caso de contradicción entre el pasaporte y el acta de nacimiento debidamente legalizada.

Como señalábamos, y relacionado con lo anterior, la cuestión de la determinación de la edad de los menores extranjeros está siendo objeto de un expediente de oficio que hemos dirigido a la Diputación Foral de Gipuzkoa y al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Iniciamos la actuación de oficio con la Diputación Foral de Gipuzkoa al conocer que se estaba procediendo a la práctica generalizada de pruebas radiológicas para determinar la edad y, en ocasiones, a la notificación de ceses de la tutela porque estos menores eran, según esta prueba, mayores de edad. Esta cuestión ha sido objeto de varios procedimientos judiciales que han dado lugar al establecimiento de unos criterios por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa mediante la instrucción del Director General de Infancia y Juventud del Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, de 19 de febrero de 2008, y al cambio del protocolo de Menores No Acompañados que se sigue en Gipuzkoa para acordarlo a su contenido. Esta instrucción establece que la determinación de la edad de las personas extranjeras menores de edad se realizará conforme a los siguientes criterios:

- 1.– *En el caso de que el menor disponga de pasaporte original, se tendrá en cuenta la edad que resulte de la fecha de nacimiento establecida en este documento.*
- 2.– *En el caso de que el menor no disponga de pasaporte pero sí disponga de un acta de nacimiento u otro documento público similar de identidad expedido por las*

autoridades de su país de origen, se tendrá en cuenta la edad que resulte de la fecha de nacimiento establecida en este documento, siempre y cuando el mismo contenga la legalización o apostilla.

- 3.– En el supuesto de que el menor extranjero no disponga de alguno de los documentos señalados en los dos apartados anteriores, se tendrá en cuenta la edad que determine el correspondiente Decreto de Fiscalía en base a las pruebas médicas practicadas.*
- 4.– En el caso de que el Departamento de Política Social haya asumido la tutela de una persona extranjera conforme a la edad establecida en el Decreto de Fiscalía porque en aquel momento no disponía de los documentos señalados en los dos primeros apartados de esta Instrucción y posteriormente el menor presente o disponga alguno de esos documentos de los que se desprende su mayoría de edad u otra edad distinta, se procederá mediante Orden Foral a cesar la medida de tutela adoptada, si es mayor de edad, o a modificar los datos relativos a la fecha de nacimiento, si sigue siendo menor de edad.*
- 5.– La Secretaría Técnica del Departamento de Política Social procederá a realizar una copia compulsada del pasaporte original del menor tutelado, así como de los otros documentos que acrediten su identidad en los términos previstos en el apartado segundo de esta instrucción.*
- 6.– La copia o copias compulsadas se incorporaran al expediente administrativo de protección, teniendo en cuenta que lo extranjeros que se encuentran en territorio español tienen el derecho y la obligación de conservar, en vigor, la documentación con la que hubieran efectuado su entrada y la que acredite su identidad, expedida por las autoridades competentes de su país de origen o de procedencia, según dispone el artículo 100 del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y el art. 11.3 de la Ley Vasca 3/2005, de 18 de febrero de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia.*

Además, la Diputación Foral de Gipuzkoa respondió a esta institución que se mostraba conforme respecto a la consideración de la necesidad de que las administraciones públicas adopten las medidas oportunas para que las pruebas médicas de determinación de edad se efectúen por profesionales independientes, que cuenten con la experiencia y los conocimientos adecuados, y con tecnología moderna que incluya la combinación de pruebas físicas, sociales y psicológica: *“Creemos adecuado que la determinación de la edad de aquellas personas extranjeras que llegan a Gipuzkoa indocumentadas (o cuya documentación presenta indicios de falsedad) pudiera realizarse con los medios humanos y materiales que sugiere el Ararteko, de forma que el Decreto de Fiscalía estuviera basado en informes más precisos.”*

Así mismo, respondió que *“la determinación de la edad de las personas extranjeras indocumentadas (o cuya documentación presente indicios de falsedad) tal y como señala el ofi-*

cio del Ararteko, corresponde según la legislación de extranjería (art. 35.2 de la LO 4/2000 Y ART. 92.2 Y 4 DEL RD 2393/2004), al Ministerio Fiscal, para lo cual deben colaborar las instituciones sanitarias oportunas, que con carácter prioritario y urgente, realizarán las pruebas médicas necesarias. Por ello entendemos que sería conveniente que el Ararteko se dirigiera también al resto de las administraciones públicas implicadas en la atención de este colectivo, especialmente a la administración de justicia (pensando en los médicos forenses) y sanitaria, para que pudieran conocer estas recomendaciones y buenas prácticas, y adoptar las medidas oportunas para poder llevarlas a efecto mediante la contratación de los medios humanos y materiales necesarios.”

El Ararteko se ha dirigido, en consecuencia, al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por ser el Departamento competente en esta materia. El Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social nos ha contestado detalladamente a nuestra solicitud de información, haciendo previamente una precisión:

“..desde el Instituto Vasco de Medicina Legal, dependiente del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, siempre se ha prestado una atención especial a la problemática de la determinación de la edad de los menores, toda vez que se es plenamente consciente de la repercusión que en el tratamiento judicial tiene la determinación de la edad penal. Por ello, sus actuaciones se han dirigido a tres ámbitos:

- a) Los esfuerzos de coordinación con las instituciones que ostentan competencias en dicho ámbito, especialmente con las Fiscalías.*
- b) La protocolización de la forma de abordar pericialmente las intervenciones medico-forenses.*
- c) La actualización de conocimientos en el ámbito de la determinación de la edad. De hecho, la Dirección de Relaciones con la Administración de Justicia y el propio Instituto Vasco de Medicina Legal organizaron hace cinco años en Donostia-San Sebastián un congreso de Médicos Forenses a nivel estatal con la citada temática, en el que participaron tanto expertos estatales como internacionales.*

Una vez realizada dicha matización, analizando el contenido de la cuestión, cabe poner de manifiesto que, de acuerdo con el Acuerdo interinstitucional existente entre el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social-Instituto Vasco de Medicina Legal, el Departamento de Sanidad-Osakidetza, el Departamento de Interior y la Fiscalía en la Comunidad Autónoma, para coordinar, viabilizar y optimizar los recursos existentes en cada Institución con el objetivo final de proteger a los menores, tal y como viene recogido en la Ley de Protección del Menor, el Instituto Vasco de Medicina Legal, como órgano técnico al servicio de los Juzgados, Tribunales, Registros civiles y Fiscalías, elaboró un Protocolo Técnico y Operativo para el reconocimiento de los supuestos menores y la determinación de la edad cronológica estimada, siempre a instancia del Ministerio Fiscal y en coordinación con los equipos psicosociales de las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos y el Servicio Vasco de Salud-Osakidetza.

Pues bien, en base a lo expuesto, para la estimación de la edad de un supuesto menor se valoran aspectos raciales, biológicos, patológicos, nutricionales, culturales, somáticos y, en

un apartado específicos, los radiológicos-edad ósea del carpo y Ortopantomografía dental. Asimismo, en las conclusiones generales-y siempre antes de la determinación definitiva-se incluyen las siguientes edades: Edad referida, edad constitucional, edad por pubograma, edad por factores socio-culturales y raciales, edad ósea directa, edad por estado dentario y, evidentemente, la edad cronológica estimada.

El Protocolo Operativo coordina que los Cuerpos Policiales trasladen al supuesto menor-excluyendo a los que son detenido en vía penal por haber cometido un supuesto delito o falta, los cuales pasan a disposición judicial-a un Centro de Protección de Menores y que los Trabajadores Sociales o Asistentes dependientes de las Diputaciones comuniquen a los Servicios de Clínica del Instituto Vasco de Medicina Legal que tal supuesto menor ha de ser reconocido para la determinación de la edad cronológica. Previamente, ha sido trasladado a lo Servicios de Urgencia Hospitalaria para la realización de las correspondientes radiografías y, una vez cumplimentada toda la documentación recogida en el Protocolo General, es reconocido por un Médico Forense Experto en Traumatología, con conocimientos específicos en dicha área, que es quien emite el informe definitivo con la edad cronológica estimada.

El referido informe se envía con la mayor celeridad posible-generalmente el mismo día-al Ministerio Fiscal, como órgano demandante del estudio y valoración.

Asimismo, es preciso poner de relieve que en algunos caos excepcionales y debido a desajustes horarios, el menor es presentado-con la documentación siempre cumplimentada (en particular con el estudio radiológico correspondiente) ante el Juzgado de Guardia; momento este en el que interviene el Médico Forense de Guardia; la ficha médica y la documentación radiológica siempre son supervisadas "a posteriori" por un Experto en Traumatología Forense.

A este respecto, cabe expresar que desde la Dirección de Relaciones con la Administración de Justicia no se tiene conocimiento de que no se hubiere seguido escrupulosamente en las tres Subdirecciones del Instituto Vasco de Medicina Legal el Protocolo Técnico y Operativo contemplado en el Acuerdo. Las órdenes de actuación emanan de la Fiscalía y, consecuentemente, se activa el Protocolo a fin de que el ordenante pueda disponer, en el menor tiempo posible, de la información sobre los extremos solicitados.

En particular, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, la Diputación Foral, con el conocimiento de la Fiscalía de la Audiencia Provincial, consideró que ciertas valoraciones, a efectos de estimar la edad cronológica en los supuestos de estos menores, las realizara una clínica privada; aspecto este en el que el Instituto Vasco de Medicina Legal no ha intervenido decisoriamente.

Por su parte, es preciso manifestar que la opinión respecto del funcionamiento del Protocolo, desde la perspectiva del Instituto Vasco de Medicina Legal, es la que el personal médico forense ha cumplido y cumple el acuerdo interinstitucional, así como el Protocolo Técnico y Operativo, aprobado por la Dirección de Relaciones con la Administración de Justicia, siendo utilizado como instrumento de trabajo por el personal médico forense especializado y, en definitiva, competente en la materia correspondiente.

En suma, cabe concluir que, dado que desde el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social se dispone de una visión muy específica y técnica de la cuestión, no constan en relación con estos casos desajustes o situaciones deficitarias que hubieran de ser constatadas."

Sobre este mismo tema también hemos tramitado una queja, 1129/2008, que tiene por objeto las actuaciones realizadas por la Diputación Foral de Gipuzkoa con relación a los cambios de criterios que han mantenido para determinar la edad del menor.

La Diputación foral cesó la tutela de un menor porque disponía de un pasaporte que contenía una fecha de nacimiento de la que se concluía que era mayor de edad. No obstante, los Tribunales habían declarado en varias ocasiones que los datos de este pasaporte mostraban indicios de no ser ciertos. La cuestión que plantea este expediente es grave porque este menor ha salido del sistema de protección en varias ocasiones porque entendían que era mayor de edad, sin serlo, por lo que ha estado viviendo en la calle, a pesar de ser menor de edad. Estas salidas y entradas no han permitido la estabilidad necesaria en el proceso de integración, lo que unido a un problema de conducta ha dado lugar a una grave desestructuración del menor.

- ***Incumplimiento de las previsiones legales que regulan la residencia de las personas menores de edad***

Con motivo de varias repatriaciones de menores extranjeros en el Territorio Histórico de Bizkaia realizadas en el año 2006 abrimos dos expedientes de oficio. Uno con relación a la Diputación Foral de Bizkaia, 42/2006, que suspendimos al haber acudido el menor a la vía judicial. La sentencia, de 14 de febrero de 2008, recurso de apelación 668/07, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso Administrativo, anula la actuación realizada por los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía tendente a la ejecución de la resolución de 2 de mayo de 2005 del Subdelegado de Gobierno en Barcelona por la que, a instancias del órgano de tutela, se dispuso la repatriación del menor a su país de origen y se encomendó su materialización a la Jefatura Superior de Policía.

Según la misma, la falta de audiencia del menor en el procedimiento de repatriación de menores extranjeros constituye una infracción del procedimiento que constituye un vicio de nulidad de pleno derecho, de conformidad con lo dispuesto por el art. 62.1 e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: *"La actuación material dirigida a la ejecución de la repatriación acordada por la resolución del Subdelegado de Gobierno en Barcelona vulnera los derechos fundamentales del recurrente a la tutela judicial efectiva, art. 24.1CE y a la defensa, art. 24.2CE"*.

El Tribunal añade que: *"la falta de audiencia del menor en el procedimiento administrativo lesiona su derecho a la tutela judicial efectiva al impedirle trasladar al órgano jurisdiccional llamado a controlar la legalidad del acto por el que se ordena su repatriación su opinión contraria a la misma, máxime si, como en el caso ocurre, la resolución de repatriación no es notificada al menor sino exclusivamente al órgano de tutela"*.

Más adelante dice: *“ la ejecución material de la repatriación sin llegar a notificar previamente la resolución que constituye el título habilitante abunda además en la lesión del derecho a obtener la tutela judicial efectiva y a la defensa, en la medida en que frontalmente impide al menor alzarse por vía jurisdiccional contra la resolución ”*

Este joven dispone actualmente de autorización de residencia y está participando en el programa de emancipación HEMEN.

En cuanto al otro expediente, 54/2006, nos dirigimos al Defensor del Pueblo señalándole nuestras consideraciones con relación a las deficiencias del procedimiento de repatriación. En concreto, le trasladábamos la conveniencia de una clarificación legal del régimen jurídico que regula las repatriaciones de menores extranjeros no acompañados y la necesidad de coordinación entre las diversas comunidades autónomas y diputaciones forales que asumen la tutela del mismo menor. El Defensor del Pueblo nos ha comunicado que han recibido un informe de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes en el que se informa sobre los trabajos de elaboración del protocolo para el desarrollo del procedimiento de repatriación de los menores extranjeros no acompañados. El contenido es el siguiente:

“El Grupo de Trabajo, creado para abordar la cuestión de MENA ha seguido trabajando en el proyecto de protocolo para el desarrollo del procedimiento de repatriación de dichos menores. A lo largo de todo el trabajo han ido surgiendo dificultades que han requerido del asesoramiento de expertos en la materia y la petición de un informe a la Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, del Ministerio de Justicia.

En este momento, el trabajo realizado por el grupo está bastante avanzado, quedando reflejado en el proyecto del Protocolo la cuestión planteada por esa Institución acerca de la inexistencia de plazo para la ejecución de la resolución de la repatriación.

Considerando el Procedimiento de repatriación como un procedimiento administrativo común, que ha de regirse por lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), los plazos para resolver, han de ajustarse a los establecidos en dicha Ley.

La dificultad que se planteaba es la imposibilidad de cumplir dichos plazos, en muchos casos, debido a la tardanza en la recepción del Informe de la Embajada o Consulado, relativo a la familia del menor, o en su defecto, a los servicios de protección de menores en el país de origen.

Considerando que dicho informe es relevante para que la repatriación del menor pueda llevarse a cabo con todas las garantías, se han considerado como Actuaciones Previas al Procedimiento todas las gestiones relativas al mismo, por lo que el procedimiento de repatriación no se inicia hasta que dicho informe no se haya recibido. Por

lo tanto, los plazos a cumplir, desde el inicio del procedimiento de repatriación hasta la ejecución de la misma, vendrán fijados por lo recogido en la LRJ-PAC.”

En relación con la otra cuestión planteada por esa Institución, acerca de la situación que se produce cuando un menor que ha sido repatriado vuelve a ser nuevamente tutelado o cuando una resolución de repatriación ha sido dictada por un Subdelegación de Gobierno distinta a la que ejerce la tutela, informa que, *“ desde la Secretaría de Estado de Seguridad se está trabajando en el cumplimiento del registro único, a través del fichero ADEXTRA cuya responsable es la Comisaría general de Extranjería y Fronteras. Esta ha de llevar a una información única del menor que esté a disposición de los departamentos que tienen las competencias en el procedimiento de repatriación, sea cual sea la Comunidad Autónoma donde se encuentre, evitando así la duplicidad de procedimientos.”*

Es importante insistir en la importancia de que se cumplan las garantías en los procedimientos de repatriación. En este sentido la Organización Human Rights Watch ha elaborado recientemente un informe con relación a España *“ Retornos a cualquier precio: España insiste en la repatriación de menores extranjeros no acompañados sin garantías.”* Este informe identifica un defecto del procedimiento que es la existencia de un conflicto de intereses entre los servicios de protección de los menores y el menor, cuando la institución de protección es también su representante legal.

Un ejemplo de esta cuestión es el procedimiento de repatriación sobre el que dimos cuenta el año pasado, expediente 23/2007OF. Este expediente sigue en tramitación ya que solo recientemente hemos recibido respuesta del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno vasco. Este caso también es ejemplo de las dificultades que tienen los menores extranjeros para integrarse y la falta de respuestas adecuadas por parte de las distintas Administraciones que han intervenido. Este menor fue objeto de una resolución en la que se ordenaba la repatriación dictada por la Subdelegación de Gobierno en Barcelona, con fecha 1 de mayo de 2005. Como dimos cuenta en el informe del año pasado, la Diputación Foral de Gipuzkoa solicitó a la Subdelegación de Gobierno en Guipúzcoa que hiciera efectiva la orden de repatriación del menor. Nos encontramos, por tanto, de nuevo con la ejecución de una Resolución dictada hace un tiempo por una Subdelegación distinta a la que se solicita la ejecución, por lo que nos remitimos al expediente 54/2006, en concreto, a la respuesta que la Dirección General de Integración ha remitido al Defensor del Pueblo, a la que acabamos de hacer referencia.

Aunque, finalmente, no se ha ejecutado la resolución de repatriación, es importante llamar la atención sobre varios elementos que, a nuestro juicio, han afectado al proceso de integración de este menor, como es la solicitud de repatriación realizada por la Diputación Foral, y el que se cesara la tutela del menor (Orden Foral 432/2008, por mayoría de edad, orden que fue suspendida cautelarmente por el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Donostia-San Sebastián, Auto 750/08). La Diputación Foral en cumplimiento de este Auto adoptó una nueva orden de asunción de tutela (1366/08, con fecha 18 de septiembre) y asignó un recurso de acogimiento del menor, en el Centro Santa Lucía de Madrid gestionado por la Asociación Dianova. En el momento en que se dictó esta nueva Orden el joven se

encontraba en paradero desconocido. Este menor llevaba varios meses fuera del sistema de protección tras haber finalizado el cumplimiento de las medidas en el sistema de justicia juvenil. Según la información que tenemos el menor no acudió, por lo que no pudo aprovechar este recurso residencial durante los meses que le restaban para su mayoría de edad, que el auto señalaba para el 22 de noviembre de 2008. La medida cautelar, por tanto, no tuvo ningún efecto.

Como venimos señalando en nuestros informes y constatamos en las visitas que realizamos anualmente a los servicios residenciales, el sistema de protección a menores extranjeros en Gipuzkoa presenta muchas carencias. Entre estas carencias se encuentra la falta de continuidad en la atención y de un seguimiento del procedimiento de regularización de la documentación de estos menores. Ello provoca que haya jóvenes que tras los dieciocho años se encuentren solos sin ningún apoyo que no sea el proveniente de otros recursos sociales de carácter humanitario, que son insuficientes y que no se ajustan a sus necesidades.

• ***Derechos de las personas menores de edad: derecho a la defensa y derecho a la privacidad***

El derecho a la defensa es un derecho reconocido a las personas menores de edad en la Ley 3/2005, de 18 de Febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia. El Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y adolescencia también reconoce este derecho. Este año hemos recibido una queja, que está en tramitación, con relación a las carencias que está teniendo el cumplimiento de este derecho.

En la queja 1398/2008 se ponían de manifiesto las dificultades que había sufrido un menor extranjero al tratar de obtener asistencia jurídica del Turno de Oficio del Colegio de Abogados de Gipuzkoa haciendo uso del Protocolo de actuación de menores extranjeros no acompañados por el cual se reconoce el derecho del menor a solicitar asesoramiento o información jurídica independiente o la designación de abogado de oficio para defender sus derechos. Nos hemos dirigido al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno vasco solicitando información sobre la manera en la que están dando cumplimiento al derecho a la defensa de menores extranjeros no acompañados.

En nuestro escrito hemos hecho referencia a dos recientes sentencias del Tribunal Constitucional, de 22 de diciembre de 2008. La primera, que resuelve el recurso de amparo 3321-2007, reconoce el derecho de una asociación a impugnar una actuación administrativa cuando se acredita interés legítimo por parte de la misma, esto es, que entre los fines de la asociación se prevé conseguir la integración en la sociedad y la promoción de las personas con problemas de cualquier clase de marginación social, especialmente menores y jóvenes, incluyendo el ejercicio de las acciones judiciales que se entiendan oportunas para la tutela de sus derechos y libertades fundamentales.

La segunda, que resuelve el recurso de amparo 3319-2007, reconoce el derecho de los menores a ser oídos o explorados por el órgano judicial en la adopción de medidas que

afectan a su esfera personal. Señala por tanto que los menores que estén en condiciones de formarse un juicio propio tienen derecho a ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte, ya sea directamente o por medio de representante o de un órgano apropiado.

Este derecho aparece reconocido además en varias sentencias del Tribunal Constitucional: (Sentencia 221/2002, de 25 de noviembre, y la 17/2006, de 30 de enero); en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989; en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La decisión de repatriar a un menor es uno de los supuestos en que queda afectada la esfera personal y familiar. En este sentido, se cita la sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de septiembre de 2007: *"nos encontramos en un caso que afecta a la esfera personal y familiar de un menor, que, con diecisiete años de edad en el momento de resolverse sobre la autorización para la repatriación, gozaba ya de juicio suficiente para ser explorado por el Juzgado de Menores, con el fin de hacer efectivo el derecho a ser oído... Por esta razón, es claro que el Juzgado debió otorgar un trámite específico de audiencia al menor antes de resolver la pretensión deducida por la Dirección General de Policía"*

En la sentencia, el Tribunal Constitucional declara que *"la interpretación y aplicación de la regulación de la capacidad procesal, por ser un presupuesto de acceso a la jurisdicción, debe estar regida por el principio pro actione, siendo constitucionalmente exigible que se ponderen las circunstancias concurrentes para adoptar una decisión que no resulte rigorista ni desproporcionada en que se sacrifique intereses de especial relevancia. Entre estos intereses está, sin duda, y como ya se expuso anteriormente, el derecho de cualquier menor con capacidad y madurez suficiente, a ser oído en vía judicial en la adopción de medidas que afectan a su esfera personal, en tanto que este Tribunal ya ha reiterado que forma parte del contenido el art. 24.1 de la Constitución Española. De este modo, con mayor razón, y por ser en muchos casos su presupuesto lógico, también forma parte del contenido esencial del art. 24.1 de la Constitución Española, que se posibilite a cualquier menor, con capacidad y madurez suficiente, instar de los órganos judiciales en cualquier orden jurisdiccional, la defensa de intereses que afecten a su esfera persona, incluso contra la voluntad de quienes ejercen su representación legal"*

En el expediente de queja hemos solicitado información sobre el funcionamiento del turno de oficio para menores, tanto en materia de extranjería como en otras materias, y sobre las previsiones que tiene el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, con relación al cumplimiento del derecho a la defensa de los menores extranjeros no acompañados. Esto es, que puedan nombrar un abogado que les defienda cuando lo necesiten y en el caso de que existan intereses contrapuestos entre los menores y sus representantes legales, como por ejemplo en los procedimientos de repatriación, en los ceses de tutela, denegaciones de autorizaciones de residencia y trabajo, inadmisión a trámite de solicitudes de asilo, denuncia a cuidadores o cualquier desacuerdo con actuaciones u omisiones de su representante legal. Así mismo, que la organización y funcionamiento tenga en cuenta las características y necesidades de los menores extranjeros, como son las dificultades

idiomáticas, etc. Todo ello teniendo en cuenta la normativa vasca que prevé un contenido amplio del derecho a la defensa, así como la normativa de protección de menores y en concreto la obligación de las Administraciones de actuar en interés del menor.

Del mismo modo, el derecho de la persona menor de edad a recibir un trato digno y a la intimidad es objeto de la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada el 20 de noviembre de 1989, de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y de la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, que en su art.80, apartado f), recoge el derecho a *“recibir un trato digno por parte del personal y de los demás residentes”* y en el apartado i) el derecho a *“ver respetada la intimidad y sus pertenencias personales en el centro”*, cuando se trate de menores acogidos en un centro residencial.

Con relación a esta circunstancia hemos abierto este año un expediente de oficio, expediente 238/2008, en tramitación, al haber sido informados de que en uno de los centros de acogida de menores dependiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa se podría estar obligando a los menores a desnudarse íntegramente cada vez que entraban al centro.

Tras solicitar información a la administración, se negó dicha circunstancia y se nos informó de la existencia de un protocolo de actuación de *“Procedimientos de trabajo para los vigilantes de seguridad en centros de menores”* en dicho centro. Añadiendo que *“ha habido ocasiones en las que se han realizado registros o cacheos que superan la mera pasación del detector de metales. (...) Estas actuaciones se han realizado cuando, a criterio de los profesionales de seguridad, se ha observado una posible situación de peligro y tras una fuga bastante prolongada. En ningún caso se ha dejado a los menores desnudos. Siempre han estado en ropa interior y tapados con una toalla. Siempre han estado presentes personal de seguridad y educador”*.

Por otra parte, en las visitas realizadas a diversos centros de protección de menores hemos podido observar que existen diferentes criterios sobre los supuestos en los que realizar registros personales, así como sobre el procedimiento a seguir. En este sentido, hay que recordar que el Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección reconoce en el art. 15 el derecho a la privacidad, estableciendo en el apartado i) los supuestos restrictivos en que realizar dichos registros personales así como la obligación de informar de ello a la administración competente, sin recoger regulación expresa alguna sobre el modo en que han de ser realizados para proteger la intimidad del menor.

A la vista de todo ello, convendría que los centros de acogida de menores en situación de desprotección se ajustasen a la interpretación restrictiva del Decreto, con el fin de garantizar en todo caso los derechos del menor.

• **Traslados de menores entre comunidades autónomas**

Con motivo de la noticia difundida en los medios de comunicación en la que se refería la posibilidad de que profesionales de los servicios de acogida de menores extranjeros no

acompañados dependientes de las Diputaciones Forales de Álava y de Bizkaia pudieran haber fomentado –acompañándoles a la estación, comprándoles los billetes y dándoles indicaciones sobre los pasos a dar– el traslado de varios de dichos menores a la Comunidad Autónoma de Galicia, se procedió a la apertura de sendos expedientes de oficio.

El objeto del expediente era conocer si por parte de las administraciones se tenía conocimiento de la veracidad de dicha práctica así como las medidas adoptadas para evitar que dichas situaciones pudieran producirse.

La Diputación Foral de Bizkaia, expediente 339/2008, incorpora en su respuesta copia de la carta remitida a la Secretaría General de Bienestar de la Xunta de Galicia, en la que se negaba que dicha práctica fuera cierta y se informaba que por parte de la Diputación y las entidades colaboradoras se fomenta la acogida de los menores y la adopción de las medidas necesarias para su integración con familiares, si los tienen, o su retorno a la comunidad de acogida, si consta la tutela previa. En el caso de los 13 menores referidos por la Xunta de los que consta su paso por la CAPV: en cinco casos se facilitó el retorno con familiares que estaban en la península, en tres casos el retorno al centro de origen y en los cinco restantes se produjo el abandono voluntario. En tres casos se tenía constancia de su traslado a Galicia ya que se produjeron contactos entre los técnicos de ambas comunidades autónomas. En ninguno de los casos había llegado a formalizarse tutela administrativa.

Por su parte, la Diputación Foral de Álava, expediente 338/2008, niega en su respuesta que por parte de la entidad foral o de los programas destinados a la acogida de menores extranjeros no acompañados se haya fomentado la práctica de derivación a otros territorios y/o comunidades autónomas. Añaden la frecuente movilidad de los menores entre los diversos territorios, indicando en su respuesta que, en aquellos casos en que los menores refieren proceder de otros centros de protección, se lleva a cabo una tarea de coordinación con el servicio de procedencia para adoptar las medidas más adecuadas para el menor. En concreto, refieren que en el verano del 2008 se produjo el desplazamiento de dos menores del centro Zabaltzen a Galicia por voluntad propia. En un caso, en busca de su familia, para lo cual hubo coordinación entre los servicios respectivos; en el segundo caso, el menor, tras trasladarse voluntariamente a Galicia, retornó a Vitoria-Gasteiz.

El tema ha sido objeto de investigación también por parte del Valedor do Pobo y de varias instancias judiciales, sin que hasta la fecha, las actuaciones hayan concluido.

No obstante, a la vista de la información hasta ahora disponible debemos insistir en lo acordado en la Declaración sobre las responsabilidades de las administraciones públicas respecto a los menores no acompañados elaborada por las Defensorías del Pueblo en el año 2006, en la que se pide que por parte de las comunidades autónomas exista una coordinación en sus modelos de atención a menores extranjeros no acompañados para evitar “fugas” y asegurar en cada caso la adopción de las medidas más adecuadas al interés superior del menor.

- ***Dificultad en la inscripción en el padrón municipal de los menores que son tutelados por la Diputación Foral***

En la visita que realizamos a finales del mes de julio al recurso residencial Zabaltzen, en Vitoria, conocimos las dificultades que estaban teniendo para inscribir en el padrón municipal a los menores extranjeros tutelado por la Diputación Foral de Álava (Cfr. resumen de la visita realizada, en este mismo capítulo, en páginas anteriores).

Como consecuencia de esta visita hemos iniciado una actuación de oficio con el objeto de conocer la actuación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en esta materia. En la solicitud de información le hicimos llegar algunas consideraciones con relación a la aplicación del principio de interés superior del menor, que entendíamos plenamente vigente. Así mismo, sobre la oportunidad del establecimiento de algún protocolo de actuación interinstitucional que permitiera el acceso a la inscripción en el padrón de los menores extranjeros no acompañados que están siendo tutelados por la Diputación Foral de Álava.

Hemos recibido respuesta por parte de la Diputación Foral de Álava y por parte del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. La Diputación Foral de Álava nos ha contestado que estas situaciones han dado lugar a coordinaciones interinstitucionales muy frecuentes que han permitido resolver algunas dificultades, como es la necesidad de certificación previa a la tramitación del pasaporte del menor en el Consulado marroquí.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos ha respondido sobre esta actuación que *“con el fin de que los menores puedan acceder a los servicios y prestaciones municipales y facilitar el ejercicio de su derecho a la salud, educación y demás que puedan resultar afectados, se crea un identificador ficticio para poder empadronar al menor en el domicilio del Centro asistencial. Posteriormente, una vez que Zabaltzen ha conseguido la documentación correspondiente al menor, ésta se entrega en la Unidad de Padrón para regularizar la situación.”* También nos señalaban que los Servicios Técnicos Municipales del Departamento de Tecnologías de la Información, al que está afecto la Unidad de Padrón, están procediendo a la elaboración de un protocolo que recoja la diferente problemática y que unifique los criterios utilizados al resolver los procedimientos en cuestión. Así mismo, que dentro de la elaboración de dicho protocolo se prevé tomar contacto con la Diputación Foral de Álava. Esto es, el Ayuntamiento de Vitoria está en estos momentos en proceso de elaboración de un protocolo de actuación que tenga en cuenta las diferentes situaciones, algo que valoramos muy positivamente.

Además, hemos iniciado con relación a esta cuestión una actuación de oficio dirigida a los ayuntamientos en cuyos municipios existen recursos residenciales, en total a 36 ayuntamientos, con el objeto de conocer las actuaciones que realizan para mantener actualizados los datos del padrón. En esta petición de información se trataría de analizar el cumplimiento del régimen legal que regula la inscripción en el padrón así como la existencia de algún protocolo de actuación con la institución competente. A la vista de las respuestas que nos envíen los Ayuntamientos, tras su estudio y análisis, se realizarán propuestas de actuación.

3) Menores infractores

Tras la elaboración del informe extraordinario del Ararteko sobre la intervención con menores infractores, que se hizo público en 1998, esta institución, año tras año, ha venido efectuando un seguimiento, mediante visitas periódicas a los centros, peticiones anuales de datos, y reuniones con responsables, equipos y profesionales del sector. De todo ello se ha dado cuenta en anteriores informes anuales.

Entre las actuaciones de seguimiento del año 2008 caben destacar dos: la petición de datos cursada, de oficio, al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco y la visita al Centro de Uribarri, tras su remodelación. En las páginas siguientes se resume el resultado de ambas actuaciones, centrándonos en los datos correspondientes a este último año.

Conviene señalar, no obstante, que a finales del 2008 fue aprobado, en Consejo de Gobierno, el III Plan de Justicia Juvenil (2008-2012), que constituye un instrumento de enorme interés. Este nuevo Plan parte de la evaluación del Plan 2004-2007 y establece las líneas estratégicas, principios, objetivos, acciones, previsiones temporales, económicas, criterios de evaluación, modelo de gestión... Es decir, los elementos básicos de un plan en lo que afecta al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social y sus diferentes direcciones, pero también a otros departamentos concernidos (Interior, Educación, Sanidad, Vivienda y Asuntos Sociales).

En su respuesta a nuestra petición de datos, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, adjunta el contenido íntegro del Plan (que incluye la evaluación del anterior). Aporta, pues, datos, reflexiones y compromisos que abarcan un periodo de bastantes años.

Teniendo en cuenta que en los próximos meses, la institución del Ararteko hará público un informe extraordinario sobre menores, que incluirá un apartado específico dedicado a los menores infractores, nos ha parecido más conveniente recoger aquí las informaciones relativas al año 2008 y dejar las otras cuestiones para su análisis en ese próximo informe extraordinario.

Así pues, seguiremos a continuación el esquema de seis puntos planteado en nuestra solicitud de información al citado Departamento, lo cual permite, en cierto modo, la comparación con informes anteriores.

1. Evolución de las medidas ejecutadas durante los últimos años

Una de las líneas de actuación básicas que pretendía impulsar el informe del Ararteko sobre menores infractores era la de desarrollar todas las potencialidades de la ley respecto al conjunto de medidas previstas y, especialmente, de aquellas menos restrictivas de la libertad, de mayor potencialidad educativa, y que no exigen el internamiento. La mayor o menor disponibilidad de medios y recursos suele ser uno de los factores determinantes

para la aplicación real de las medidas, y sobre ello ha puesto una especial atención esta institución, ya que la ejecución de medidas es competencia de la Administración vasca.

En anteriores informes hemos ofrecido datos sobre esta cuestión, efectuado valoraciones y destacado elementos positivos y negativos. Especialmente los años 2000 y 2006, en los que se pudo disponer y analizar una detallada Memoria elaborada por el Servicio de Justicia Juvenil.

Estas memorias permiten no sólo conocer la evolución global y numérica de las medidas, sino analizar la información con mayor detalle en función de criterios que pueden resultar de gran interés. Así, por ejemplo: los tiempos transcurridos entre el hecho o infracción y la ejecución de la medida; o las diferencias en la aplicación de medidas, en función de que los menores sean chicos o chicas; o la relación entre medidas más duras o restrictivas (internamiento) y vulnerabilidad o características de determinados colectivos: menores en protección, reincidentes, menores extranjeros no acompañados...

Por otra parte, los datos globales de evolución permiten conocer el mayor o menor grado de aplicación de cada una de las medidas, así como las tendencias generales. Estos datos globales se recogen en la tabla siguiente, para el período 2004-2008. (Para datos de años anteriores cfr., por ej., este mismo apdo. en los Informes ordinarios de años pasados.)

Evolución de las medidas ejecutadas en el período 2004-2008					
	2004	2005	2006	2007	2008
Libertad vigilada	259	201	207	216	324
Prestación de servicios en beneficio de la comunidad	430	506	469	444	299
Tratamiento ambulatorio	25	33	16	10	8
Tareas socioeducativas	66	95	73	141	157
Acogimiento / Convivencia	5	4	3	10	10
Asistencia a centro de día	2	12	6	27	19
Internamiento fin de semana	88	66	147	129	102
Internamiento en centro	142	137	186	170	131
TOTAL	1.017	1.054	1.107	1.147	1.050

(Fuente: Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Elaboración propia)

Los datos muestran una cierta estabilidad en el número total de medidas ejecutadas, lo que contrasta con el fuerte incremento experimentado en años anteriores, especialmente a partir del año 2001 (aplicación de la Ley 5/2000). En los últimos años, sin embargo, el crecimiento ha sido mínimo (entre un 3% y un 5%), e incluso el último año se ha producido una disminución de más del 8%.

Los datos aportados por el Departamento diferencian el número de medidas cautelares del número de medidas firmes (en las libertades vigiladas, internamientos y convivencia). Ello permite destacar datos como los siguientes:

- El crecimiento experimentado en el número de medidas cautelares (por ej., 38 internamientos en el 2008), la mayoría de ella (60%) aplicadas a personas nacidas en el extranjero, especialmente en Marruecos. Esta proporción es especialmente llamativa en el caso de los internamientos cautelares aplicados por el Juzgado de Vitoria (100%) o en el de Gipuzkoa (77%).
- La significativa disminución experimentada el último año en las prestaciones en beneficio de la comunidad (145 menos que el año anterior).
- El fuerte aumento producido en las medidas de libertad vigilada (104 más) y, en menor grado, en la realización de tareas socioeducativas (16 más).

La explicación dada por el propio Departamento a estos últimos datos es la siguiente: “ Se ha producido un cambio en la tendencia de las medidas en medio abierto, no privativas de libertad, hacia aquellas más intervencionistas: libertad vigilada y realización de tareas socioeducativas; en detrimento, fundamentalmente, de las prestaciones en beneficio de la comunidad. Este cambio de tendencia tiene mucho que ver con la última modificación de la Ley Orgánica 5/2000. Desde ese momento, ante hechos de baja entidad penal, faltas, es posible imponer libertad vigilada y realización de tareas socioeducativas”.

En cuanto a los internamientos firmes el último año (93) han disminuido significativamente respecto a los del año anterior (136).

También llama la atención el que haya aumentado el número de medidas impuestas por delitos relacionados con la violencia intrafamiliar y contra la pareja (73 medidas el último año), o el que casi un tercio de estos casos correspondan a chicas.

2. Modificaciones introducidas en 2008 en la red de centros y recursos de internamiento y servicios en medio abierto

1) Red de centros educativos

La red de centros educativos de nuestra Comunidad destinados específicamente al internamiento de menores infractores estuvo formada, durante años, por tres centros situados en Andoio (previsto inicialmente para chicas), Aramaio y Ortuella (para chicos). Esa era la situación en el momento de elaboración del informe extraordinario del Ararteko, en el que se hacían constar algunas de las limitaciones de estos centros, derivadas de factores como su ubicación, titularidad, estructura o capacidad de acogida. Planteamos también la necesidad de incrementar los recursos, y consideramos que la incorporación del nuevo centro de Zumarraga a la red (prevista inicialmente para el año 2001) ofrecía una buena oportunidad para revisar la configuración de los centros y planificar su futuro.

La situación ha ido variando sensiblemente en los últimos años. Así, a los tres centros antiguos –CE Mendixola de Aramaio (con 12 plazas), CE Miguel Ángel Remírez de Ortuella (con 8 plazas) y CE Andoio de Vitoria-Gasteiz (con 7 plazas)–, se han ido incorporando nuevos recursos, por lo que se ha dispuesto de más plazas y de la posibilidad de reordenar la red.

En el año 2007, por ejemplo, se procedió a una renovación total del centro de Uribarri, con la incorporación de nuevas plazas a la red, o este último año se ha abordado la remodelación del centro Mendixola.

Así, en la actualidad, el Departamento de Justicia, tras reordenar los centros por niveles, para el cumplimiento de medidas en medio cerrado, cuenta con unos recursos que pueden resumirse en el siguiente cuadro:

CENTRO EDUCATIVO	NIVEL	LUGAR	PLAZAS	GESTIÓN	PLANTILLA (a 31-12-2008)
IBAIONDO	I	Zumarraga	34 (chicos) 5 grupos	Directa por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social	64 + 12 profesores/as + servicios (cocina, limpieza, vigilancia)
MIGUEL ÁNGEL REMÍREZ (CEMAR)	II	Ortuella	7 (chicos)	Indirecta por Asociación Educativa Berriztu	15
MENDIXOLA	II	Aramaio	Hasta octubre utilizado para internamiento fines de semana	Indirecta por Asociación Educativa Berriztu	3
URIBARRI	II	Arrazua-Ubarrundia	14 (internamiento) 4 (centro de día)	Indirecta por Asociación Educativa Berriztu	28
ANDOIU	II	Andoiu	7 (chicas)	Indirecta por Asociación Gaztaroan Ekin	16
RESIDENCIA AUTONOMÍA DE BILBAO	III	Bilbao	6 (chicos y chicas)	Indirecta por Asociación Educativa Berriztu	8
RESIDENCIA AUTONOMÍA DE VITORIA-GASTEIZ	III	Vitoria-Gasteiz	4 (chicos y chicas)	Indirecta por Asociación Gaztaroan Ekin	6
RESIDENCIA SAN SEBASTIÁN	III	Donostia-San Sebastián	4 (chicos)	Indirecta por Asociación Educativa Berriztu	6
RESIDENCIA SAN SEBASTIÁN-2	III	Donostia-San Sebastián	6 (chicos y chicas)		8

Así pues, el número de plazas de internamiento disponibles a 31 de diciembre era de 82, sin contar las 6 para permanencias de fin de semana y las 4 como centro de día, y su distribución por niveles:

- 34 plazas en nivel I (un centro con 5 grupos educativos, uno de ellos dedicado específicamente al cumplimiento de medidas de internamiento terapéutico).
- 28 plazas en nivel II (cuatro centros), (4 plazas como centro de día; 6 de fin de semana).
- 20 plazas en nivel III (cuatro unidades residenciales, una de ellas especializada en la atención a personas con medidas por agresión o amenaza en el ámbito familiar).

Según los datos del Departamento, durante el último año no se ha derivado ninguna medida de internamiento a otros centros de fuera de nuestra Comunidad por no disponer de plaza sino, en todo caso, por decisión de los juzgados de menores de crearlo conveniente. La ocupación media de los centros ha sido del 75% (casi del 80% si se contabilizan quienes se encuentran en paradero desconocido, pero con reserva de plaza).

2) Servicios en medio abierto:

- Se han mantenido y reforzado los cuatro equipos de educadores: dos en Bizkaia (14 profesionales); uno en Gipuzkoa (7 profesionales); uno en Álava (4 profesionales).
- Se ha consolidado el centro de día Zabalik de Bizkaia para 20 chicos y chicas (con la atención de ocho profesionales).
- Se ha abierto un nuevo centro de día en Gipuzkoa (Ireki), con capacidad de 12 plazas y atendido por cuatro profesionales.
- Se ha mantenido la ratio de 15 jóvenes por profesional, sin sobrecarga de trabajo, salvo en Gipuzkoa, donde el equipo se ha reforzado con más profesionales durante algunos meses.

3) Contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro:

Según la información del Departamento, por indicación del Departamento de Hacienda, se ha pasado de la fórmula del contrato a la del convenio de colaboración y se han incrementado las aportaciones económicas para poder cumplir con los niveles establecidos en los diferentes convenios colectivos del sector.

Además, se ha aprobado el Decreto 163/2008, sobre autorización, homologación, inspección y registro de las entidades colaboradoras.

3. Regulación normativa de los servicios

Desde el Ararteko hemos destacado en varias ocasiones la importancia de desarrollar y aplicar dos normas cuya aprobación y entrada en vigor fue en 2005: el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000; y la Ley de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, aprobada en febrero de 2005, por el Parlamento Vasco.

También este año en la petición de datos cursada al Departamento de Justicia se insistía en esta cuestión y se solicitaba información sobre los pasos dados en su aplicación y desarrollo, especialmente en cuanto a la regulación de las normas de funcionamiento de los centros de internamiento y en cuanto al régimen de sanciones y las medidas de aislamiento.

De la respuesta del Departamento se pueden destacar tres datos:

- La aprobación del Decreto 163/2008, arriba citado.

- La próxima aprobación del nuevo decreto regulador de los centros educativos de cumplimiento de medidas juveniles privativas de libertad (cuyo borrador fue dado a conocer a esta institución y que se encuentra en fase final de dictámenes).
- El que los procedimientos disciplinarios y medidas de contención se rigen por lo establecido en el propio Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 5/2000.

4. Relación con los sistemas de protección

Teniendo en cuenta los datos y preocupaciones derivados de seguimientos anteriores, pedimos nuevamente información al Departamento sobre:

- La proporción de menores procedentes de protección (adolescentes con graves problemas de conducta y, específicamente, menores extranjeros no acompañados sobre los que venimos haciendo un seguimiento).
- Los mecanismos de coordinación, criterios de actuación comunes, sistemas de intercambio de información y seguimiento, continuidad de la intervención...

En su respuesta, el Departamento de Justicia vuelve a constatar la evolución observada y la alta proporción, en el sistema de justicia juvenil, de menores que provienen de los sistemas de protección dependientes de las diputaciones forales, especialmente en los casos de conductas o medidas más graves (medidas cautelares e internamientos). En este sentido, aporta los siguientes datos, correspondientes al año 2007 y referidos a medidas firmes:

- El 44,5% de los casos de internamiento.
- El 29,7% de los casos de prestaciones en beneficio de la comunidad.
- El 28,9% de los casos de libertad vigilada.
- El 43,41% de los casos de permanencia de fin de semana.
- El 50% de las convivencias en grupo educativo.
- El 18,5% de las asistencias a un centro de día.

Estos datos muestran la interrelación entre ambos sistemas, especialmente en los menores que son objeto de las medidas más duras o restrictivas (internamientos), lo que aparece todavía con mucha mayor claridad si nos fijamos en los internamientos cautelares. La situación es especialmente destacable en el caso de los menores extranjeros no acompañados y, aún más, en los dos últimos años, en el caso de Gipuzkoa. En el apartado anterior de este mismo informe se recogen datos significativos sobre la situación de los menores extranjeros no acompañados durante el último año. La experiencia muestra que cuando el sistema de acogida no responde adecuadamente a las necesidades básicas, buena parte de los problemas acaban salpicando al sistema penal.

Desde esta perspectiva, al igual que en los últimos años, los colectivos que participan con mayor frecuencia de ambos sistemas son los siguientes:

- Menores extranjeros no acompañados (en su mayoría de Marruecos).
- Menores que agreden en el marco familiar.

- Mayores de 18 años sin posibilidades reales de emancipación.
- Menores residentes en centros de protección que deben cumplir alguna medida fuera del centro.

En el caso de menores que agraden en el seno de su familia y a quienes se impone una medida de separación de sus padres, el Departamento destaca también este año el hecho de que se han dado bastantes casos de chicas.

En cuanto a las iniciativas de coordinación, la respuesta del Departamento vuelve a señalar que estos problemas se han tratado, pero que los resultados han sido muy pobres. Insiste también en que, a su juicio, los jóvenes extranjeros y los tutelados con problemas de conducta no encuentran en el sistema una respuesta adecuada a sus necesidades y que esta situación se ha agravado de manera importante a lo largo del año 2008 por la saturación de los servicios de acogida dependientes de las diputaciones forales destinados a los menores extranjeros no acompañados, fundamentalmente en Gipuzkoa y Álava.

5. Atención educativa y sanitaria ofrecida en los propios centros y colaboración con los sistemas educativo y sanitario

Se trata, como se puede consultar en informes anteriores, de dos temas reiterativos y que, en determinados momentos, han supuesto actuaciones de oficio específicas por parte de esta institución.

En cuanto a la atención educativa, la respuesta del departamento diferencia la situación de quienes están internados en centros de nivel III (escolarización en todos los casos, en la red ordinaria), quienes están en nivel II (atención mixta, según los casos, en la red ordinaria y en los propios centros de internamiento), y la situación del centro Ibaiondo (nivel I) donde las actividades de enseñanza-aprendizaje se llevan a cabo en el propio centro, para lo que se cuenta con una plantilla de 5 profesores de aula y 7 profesores de taller, dependientes del Departamento de Educación, con algunas dificultades para la cobertura de plazas.

Respecto a la atención sanitaria, también existen diferencias entre unos centros y otros. En general, no se aprecian problemas significativos en la atención de urgencia, la atención inicial, o la atención cotidiana, bien en los centros de salud, bien en el propio centro de internamiento (caso de Ibaiondo, con atención diaria de un par de horas prestada por el personal de Osakidetza).

La situación cambia drásticamente en cuanto a la atención en salud mental y en toxicomanías, donde no se aprecian mejoras respecto a años anteriores.

Año tras año, esta institución viene insistiendo en este problema. Véase, por ejemplo, lo reflejado en el informe del año pasado, en este mismo apartado o también el año anterior.

Lo que se pone de manifiesto, reiteradamente, es que el Servicio Vasco de Salud, Osakidetza, ofrece una respuesta insuficiente a estos problemas, lo que obliga a reforzar servicios en el propio centro (caso de Zumarraga), a contratar servicios privados o a derivar demandas de atención a otros recursos.

Así, respecto a la salud mental, el departamento recuerda que el Convenio de colaboración suscrito entre los departamentos de Justicia y de Sanidad cubre las necesidades de internamiento en situaciones de urgencia –unidades de agudos de los hospitales generales– cuya duración sea inferior a las 3 ó 4 semanas. Pero que las necesidades de internamiento más prolongadas, en casos muy especiales, no encuentran una respuesta en Osakidetza: *"No existen en la red pública recursos de media estancia para adolescentes; tampoco en la red privada, ni apenas fuera de la CAPV. Por ello, la solución parcial ha sido crear un grupo específico en el CE Ibaiondo para la atención de los internamientos terapéuticos. La atención educativa y psicológica cotidiana es prestada por parte del personal del Servicio de Justicia Juvenil de nuestro Departamento. Para ello, y como refuerzo a la estructura del centro, se ha creado y cubierto una plaza de psicólogo clínico. La atención psiquiátrica, en el mismo centro, por parte de Osakidetza, ha sido imposible, por lo que ha hecho necesario recurrir a la ampliación de una plaza más en la plantilla. En definitiva, sólo las personas menores de edad que delinquen disponen de recursos de media estancia con capacidad para prestar atención en materia de salud mental, aunque el tiempo de estancia no dependa fundamentalmente de criterios médicos sino jurídicos"*.

En el mismo sentido, señala que la atención ambulatoria en los Centros de Salud Mental es la dispensada para la ciudadanía en general, cubriendo en este sentido una parte de las necesidades detectadas, que en ocasiones no resulta suficiente. En estos casos se acude a terapeutas privados con quienes se contrata la intervención. También señala la ausencia de respuesta pública en los casos en los que se hace necesaria una intervención que abarque al sistema familiar en su conjunto.

Esta misma valoración, con otras palabras, se recogía en la memoria 2006 del Servicio de Justicia Juvenil, cuando dice que *"uno de los aspectos más llamativos a la hora de ejecutar la medida de tratamiento ambulatorio ha sido la necesidad de acudir, en más de un 68% de los casos, a la contratación de profesionales y/o entidades privadas para dar respuesta a estas demandas. La oferta pública no es capaz de satisfacer esta demanda ni en los aspectos cuantitativos –periodicidad de las sesiones, duración, etcétera– ni en los cualitativos –tipo de intervención–."*

También respecto a la atención en toxicomanías se hace una valoración crítica, similar a la reflejada el año pasado.

En resumen, se concluye que *"a nivel global, la atención en salud mental desde los servicios públicos presenta importantes lagunas; el número de personas afectadas va en aumento y se hace necesario acudir a la red privada y en determinados supuestos a no poder aportar la respuesta más idónea"*.

6. Mejoras introducidas en el sistema para atender adecuadamente a la demanda

En nuestra petición de datos al Departamento de Justicia, en este punto, se solicitó información sobre las mejoras introducidas en el sistema para poder responder adecuadamente a la demanda o en aplicación de los Planes vigentes. En este sentido hemos solido insistir en las medidas introducidas:

- En los propios servicios judiciales.
- En la capacidad de gestión del Servicio de Justicia Juvenil.
- En los recursos necesarios para la aplicación de todo tipo de medidas.
- En el seguimiento, coordinación, evaluación...
- En las vías de salida y emancipación.
- En la posibilidad de atender a menores en cumplimiento de medidas adoptadas por la Audiencia Nacional (convenio de colaboración...)

La respuesta del Departamento aporta, sobre todo, datos sobre los incrementos de plazas o la creación de nuevos recursos: creación de una plaza de psicólogo clínico en Ibaiondo; nuevo centro de día en Gipuzkoa (12 plazas); obras de remodelación en los centros de Uribarri y Mendixola.... En este sentido, considera que los recursos existentes han sido suficientes para satisfacer la demanda.

Se señala también como mejora una mayor colaboración con el IVAC para la realización de estudios, investigaciones y evaluaciones tendentes a mejorar la calidad de las intervenciones.

Por último, se señala que *“Se ha suscrito, y prorrogado para 2009, un Convenio de colaboración entre el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social y los Ministerios de Justicia y de Educación, Política Social y Deporte para posibilitar el cumplimiento, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de las medidas impuestas, por delitos de terrorismo, por el Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional”*. Una cuestión sobre la que esta institución llevaba años insistiendo.

Al margen de estas informaciones, como ya se ha señalado al inicio, el Departamento nos remitió la evaluación global del Plan 2004-2007 y el nuevo Plan aprobado para el periodo 2008-2012, que serán objeto de análisis y seguimiento con posterioridad.

* * *

Como complemento y elemento de contraste de las informaciones anteriores, a continuación se ofrece un resumen de la visita llevada a cabo a uno de los centros de internamiento.

7. Visita al centro educativo Uribarri

El 4 de noviembre de 2008 personal del Ararteko acudió al centro educativo Uribarri, centro de internamiento para menores infractores, para llevar a cabo una visita sin previo aviso. Este centro está siendo gestionado por la asociación Berriztu.

El día de la visita había en el centro 11 menores de las 14 plazas disponibles, divididas en dos unidades convivenciales, además de cuatro plazas de centro de día, pese a que ningún menor está acudiendo en este momento. Todos los menores son de sexo masculino, en su mayoría de 15 ó 16 años de edad –aunque cada día ingresan más jóvenes, según la dirección– y de origen diverso: tres de ellos menores extranjeros no acompañados, otros tres de origen latinoamericano y el resto nacionales. Los tiempos de estancia son muy variados: van desde los nueve días a más de un año.

Desde el punto de vista educativo, tres de los once menores acuden a Vitoria- Gasteiz a realizar actividades formativas. El resto realiza las actividades de talleres y formación del propio centro. Algunos disfrutan de salidas de fin de semana con sus familias o administración de tutela o con los educadores.

El centro está ubicado en zona rural, vallado con rejas. En su interior hay una zona administrativa, que incluye las salas destinadas a centro de día. Las dos unidades convivenciales cuentan cada una con: una sala común, con espacio de reuniones, sala de estar, zona de juegos, comedor y pequeña cocina; una zona de locutorio y baño común y una zona de dormitorios: siete habitaciones individuales (equipadas con cama, mesa, silla y estantería), baños comunes (tres lavabos, tres duchas, dos inodoros y dos urinarios), habitación reservada para medidas de contención (con una pequeña sala, baño y dormitorio) y una habitación para los educadores.

Las instalaciones interiores presentan buen estado de conservación y limpieza, con la única excepción de las habitaciones destinadas a medidas de contención donde el olor procedente del pozo séptico resulta insoportable.

El centro cuenta además con dos talleres de carpintería y mecánica, una zona de gimnasio equipado y un aula de estudio con ordenadores. Además dispone de zona de invernadero para trabajos de jardinería y una cancha de fútbol con canastas para las actividades deportivas.

El centro cuenta con el siguiente personal: un director, una supervisora, dos coordinadores (uno por unidad convivencial), dos maestros de taller, una educadora sociofamiliar, una maestra de aula, una educadora de centro de día y dos equipos de vida cotidiana por unidad con ocho educadores por equipo, al menos uno de ellos de origen magrebí, además de un vigilante de seguridad y una cocinera. Todos ellos trabajan en turno de mañana, tarde y noche. En general, el personal del centro es estable.

Además de recorrer las instalaciones, durante la visita revisamos la documentación del centro que cuenta con registro de ingresos, listado actualizado de cada menor con referencia a la fase en que se encuentra, las principales medidas educativas y correctoras a adoptar, registro de incidencias, registro de medidas de corrección, que es objeto de revisión periódica, registro de llamadas, personas de contacto de cada menor, plan de actividades diarias y de fin de semana, protocolo sancionador, memoria semestral... En general, se observa un adecuado sistema de registro y archivo de la documentación y marcha del centro.

Mantuvimos durante la visita entrevistas con diverso personal del centro y con varios de los menores. Estos últimos expresaron, más allá de su malestar por estar en un centro cerrado, su satisfacción con las condiciones del centro y con el equipo educativo, manifestando tan sólo su deseo de contar en el gimnasio con ciertas máquinas, pesas o barras que les permitan trabajar la fuerza en brazos.

Del conjunto de la información recogida se desprende que el clima del centro y la relación entre el personal educador y los adolescentes es buena. Del mismo modo se valora positivamente la propuesta educativa y de actividades del centro, el sistema de seguimiento de cada menor y la coordinación con otras instituciones.

Como cuestiones a revisar, podemos señalar las dificultades en algunas ocasiones con la tramitación de la documentación de los menores extranjeros no acompañados dependientes de la Diputación Foral de Gipuzkoa así como el sistema de registros y cacheos personales del centro.

* * *

4) Hijos e hijas de los trabajadores temporeros

Desde 1995, la institución del Ararteko ha venido efectuando un seguimiento sobre la situación de la población temporera en Álava, centrado, entre otras cuestiones, en las condiciones de escolarización de los hijos e hijas de los trabajadores temporeros que acuden con sus familias a las tareas agrícolas.

En el año 2002 este tema fue objeto de un informe extraordinario (*Situación de la población temporera en Álava*), presentado y debatido en el Parlamento Vasco y que fue objeto de diferentes iniciativas: proposición no de ley sobre trabajadores temporales, aprobada por el Parlamento Vasco el 12 de diciembre de 2002; moción referente a los trabajadores temporeros, aprobada por las Juntas Generales de Álava el 20 de enero de 2003.

A partir de ese momento, el seguimiento del Ararteko ha venido diferenciando, por un lado, las actuaciones concretas llevadas a cabo en cada campaña y, por otro, los planes o actuaciones a medio plazo (Cfr. por ej. este apartado en el Informe del año pasado). Aquí nos limitaremos exclusivamente al tema de la escolarización o atención escolar en el último curso, de forma muy resumida. De la respuesta ofrecida por el Departamento de Educación a nuestra última petición de información podemos destacar los siguientes datos:

- La escolarización de este alumnado durante la campaña se había realizado en los siguientes centros:

En la zona de la Rioja Alavesa:

- CEP Víctor Tapia, de Laguardia: del 24 de septiembre al 27 de octubre, con un máximo de 26 alumnos/as y 28 matriculados en total, 5 de ellos en Educación Infantil, la mayoría transportados desde Elvillar, Villabuena y Lapuebla de Labarca.

- CEP Elciego: con una asistencia máxima de 18 y la matriculación de 24.
- CEP Ramiro de Maeztu (Oion): del 6 al 28 de octubre; máximo de asistencia: 89 alumnos/as, el total de los matriculados.
- CEP Lantziego Ikastola: del 6 al 27 de octubre; en total se inscribieron 16 alumnos/as, prácticamente todos transportados desde Elvillar.
- CEP Labastida: dos alumnos.
- CPEIPS Assa Ikastola, de Lapuebla de Labarca: dos alumnos.

En la zona de Montaña Alavesa, la escolarización se efectuó en el CEP Ibernalo Ikastola de Campezo, entre el 13 y el 27 de octubre, con 8 alumnos matriculados.

- En cuanto al profesorado de apoyo destinado al programa había sido de 9 personas (tres menos que en la campaña anterior): un profesor o profesora a los centros de Oion y Campezo, dos en los centros de Lantziego, y Elciego, y tres en el Centro de Laguardia.
- En bastantes casos, el agrupamiento del alumnado había tenido en cuenta la integración con el resto del alumnado, al menos en algunas áreas o tiempos.
- En la mayoría de los casos se utilizaba el transporte y el comedor escolar.
- En algún centro se seguía reivindicando la necesidad de una formación específica previa al profesorado que interviene más directamente en la atención de este alumnado, en otros se ponían en cuestión los criterios de zonificación o se demandaban más o mejores espacios para la atención.
- Entre los aspectos más positivos se pueden apuntar las programaciones individuales efectuadas en algunos centros. Entre los negativos, la atención en espacios poco adecuados o poco integrados en la dinámica del centro. En todo caso, la valoración global del profesorado participante es bastante positiva.

Por otra parte, conviene recordar que con buena parte de estos menores, gracias a los programas socioeducativos impulsados por el Departamento de Asuntos Sociales de la Diputación Foral de Álava, se llevan a cabo otras actividades igualmente educativas aunque no estrictamente escolares (actividades de tiempo libre, desarrollo de hábitos de higiene personal o de alimentación, orientación sobre necesidades sanitarias...).

5) Alumnado con necesidades educativas especiales o específicas

El seguimiento realizado sobre esta cuestión arranca, básicamente, del informe extraordinario *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*, informe que fue presentado y debatido en el Parlamento el año 2001.

A partir de aquel momento, hemos llevado a cabo múltiples actuaciones, tanto mediante reuniones con personas responsables del Departamento de Educación como mediante diferentes expedientes de oficio.

Del resultado obtenido desde entonces y hasta el año 2007 se ha dado cuenta en los informes ordinarios de años anteriores (cfr. por ejemplo, este mismo apartado en el Informe 2007).

En ocasiones se ha buscado un seguimiento global, en otras nos hemos centrado en determinadas recomendaciones, por su transcendencia o necesidad de mejora.

Ya el año pasado, optamos por diferenciar las peticiones de información: una de carácter más global, otra centrada en las barreras arquitectónicas, y otra sobre las unidades educativo-terapéuticas. Y obtuvimos una respuesta parcial.

Teniendo en cuenta esos antecedentes, este año 2008 nos hemos vuelto a dirigir al Departamento de Educación del Gobierno Vasco con objeto de actualizar algunos datos que pudieran servirnos para la elaboración de este informe ordinario al Parlamento y también de un próximo informe extraordinario sobre la infancia, informe en el que la educación y la atención a las necesidades educativas especiales tendrán apartados específicos.

Si bien en nuestras primeras actuaciones de seguimiento solicitamos información detallada sobre todas y cada una de las 21 recomendaciones del informe, en los últimos años hemos considerado más útil centrarnos sólo en algunas de ellas, limitándonos a determinadas propuestas y datos que, en función de las informaciones anteriores, nos parecían más significativos y objetivables, y que, incluso, podían servirnos, al menos algunos de ellos, como indicadores de evolución.

Por otra parte, y con posterioridad al informe de referencia, se ha aprobado una serie de planes que suponen compromisos en cuanto a la respuesta a estas necesidades. Nos referimos, básicamente, a los apartados de "Educación" incluidos en los Planes de inmigración y de participación e integración del pueblo gitano.

De ahí que, para una mayor claridad y un mejor seguimiento este último año hayamos optado por diferenciar seis bloques, cada uno de los cuales abordado en un expediente específico:

- 1) Respuesta a las necesidades educativas especiales ligadas a discapacidad.
- 2) Respuesta a las necesidades específicas de la población inmigrante.
- 3) Respuesta a las necesidades específicas de la población del pueblo gitano.
- 4) Respuesta a las necesidades específicas de la población socialmente desfavorecida.
- 5) Supresión de barreras arquitectónicas.
- 6) Centros de día o unidades educativo-terapéuticas

La mayoría de estos expedientes se pusieron en marcha una vez iniciado el curso 2008-2009, cuando los nuevos datos serían ya disponibles y con tiempo suficiente para su análisis. Las peticiones de información se dirigieron al Departamento de Educación hacia finales de octubre de 2008. Salvo en lo concerniente a las barreras (tema sobre el que llevábamos ya un expediente de oficio desde el año anterior, aún sin respuesta) y a las necesidades específicas de la población socialmente desfavorecida (cuestión que optamos por posponer).

1) En lo que respecta al **alumnado con necesidades educativas especiales ligadas a discapacidad** solicitamos del departamento los datos actualizados, correspondientes al curso 2008-2009 (escolarización por territorios, redes, etapas...) en los términos o nivel de desglose que considerase conveniente, pero de tal modo que permitieran su comparación con los datos de cursos anteriores.

Igualmente, en relación con la recomendación 10ª del informe de referencia (sobre la incorporación de personas con discapacidad en el profesorado) y con las recomendaciones de nuestro posterior informe sobre "La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV" (elevar el cupo de reserva de plazas hasta alcanzar una cuota del 10%; extender su aplicación a todos los tipos de contratación; lograr su distribución en los distintos grupos y categorías profesionales; apurar las medidas positivas que favorezcan el acceso de las personas con discapacidad a los empleos públicos), solicitamos información actualizada sobre:

- Las medidas que se hayan adoptado para la aplicación efectiva de las cuatro propuestas arriba mencionadas.
- Si existen ya datos disponibles sobre el personal con discapacidad contratado por ese departamento y, si es así, cuáles son esos datos.

Tras un requerimiento del Ararteko al Departamento de Educación, por no haber recibido la información a tiempo, la respuesta se ha recibido finalmente el 5 de febrero de 2009; cuando el texto de este informe anual está ya prácticamente cerrado.

A pesar de ello, hemos optado por incorporar al menos algunos datos básicos. Especialmente aquellos (sobre el alumnado y sobre el personal de apoyo) que permiten la comparación con datos de años anteriores (por ejemplo con los datos ofrecidos en el Informe 2007, en este mismo apartado).

Así, respecto al alumnado con necesidades educativas especiales ligadas a discapacidad, sobredotación y necesidades específicas de apoyo educativo se ofrece la siguiente tabla, correspondiente al curso 2008/2009:

ALUMNADO CON	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	TOTAL	%
Discapacidad visual	41	70	64	175	1,6
Discapacidad auditiva	59	154	96	309	2,9
Discapacidad psíquica	439	770	512	1.721	15,9
Discapacidad motora	84	207	186	477	4,4
Autismo /TGD /TEA	79	524	191	794	7,3
Plurideficiencias	106	543	202	851	7,9
Problemas emocionales graves	197	824	734	1.755	16,2
Sobredotación intelectual	9	35	16	60	0,6
N.E.E. no permanentes	808	2.193	1.665	4.666	43,2
Total alumnado	1.822	5.320	3.666	10.808	100%
% Territorio	16,9%	49,2%	33,9%	100%	

Lo que, en términos globales, supone un ligero aumento de 339 alumnos/as respecto a los datos del curso anterior.

Su distribución por territorios y redes es la siguiente:

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		TOTAL
	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	
E. Infantil y E. Primaria	719	417	2.101	1.102	1.386	904	6.621
ESO	261	251	915	612	557	538	3.134
E. Postobligatoria	19	14	31	20	30	18	132
Aulas estables	119	30	232	307	79	154	921
TOTAL	1.110	712	3.279	2.041	2.052	1.614	10.808
TOTAL	1.822		5.320		3.666		10.808

Datos que muestran pequeñas variaciones respecto a los del año anterior y en cuanto a la distribución de este alumnado por redes una proporción, este último curso, de 59,6% en la red pública y 40,4% en la red privada.

Y respecto al personal de apoyo, los datos ofrecidos son los siguientes:

Profesionales atención alumnado con n.e.e.	Nº
Profesorado consultor/a	343
Profesorado orientador/a	246
Asesorías de necesidades educativas especiales	95
Fisioterapeutas	32
Terapeutas ocupacionales	8
Profesorado P.T. (Primaria)	772
Profesorado P.T. (Secundaria)	388
Profesorado P.T. (Educación Permanente de Adultos)	18
Profesorado P.T. (Aulas de Aprendizaje de Tareas)	48
Maestros/as de Taller	46
Profesorado especializado en Discapacidad Visual	51
Transcriptores/as Braille	7
Profesorado de ámbitos domiciliario, hospitalario y terapéutico-educativo	59
Coordinadores para escolarización alumnado con sordera	3
Profesorado especializado en Discapacidad Auditiva	233
Intérprete de lengua de signos	8
Personal especialista de apoyo educativo	685
	3.042

En este caso, se han incluido en la tabla profesionales que no se hacían constar en las tablas de cursos anteriores, de ahí que la comparación pueda resultar engañosa. No obstante, cabe destacar el importante número de profesionales (más de 3.000) dedicados a diferentes tareas de atención y apoyo.

El escrito del Departamento ofrece también algunos datos sobre:

- Concertación:
 - 34.537.094,30 Euros para la concertación de 546 unidades de educación especial;
 - 9.298.791,86 Euros a 195 centros concertados para la contratación de 486 especialistas de apoyo.
- Cursos de formación relacionados con las necesidades educativas especiales: 48 cursos ofrecidos en el programa Garatu 2008/2009.
- Proyectos de formación e innovación en centros: 40 proyectos relacionados con el programa de necesidades educativas especiales y 85 con el programa de diversidad.

2) En lo que respecta a las **necesidades específicas del alumnado inmigrante**, teniendo en cuenta los datos de años anteriores (por ejemplo, 17.827 escolarizados en 2007), la fuerte evolución experimentada y el hecho de que, con posteridad al informe, se hayan desarrollado ya dos planes de inmigración en los que se recogen las medidas y los compromisos en materia de educación, solicitamos información sobre tales medidas para tener una visión ajustada de todas las intervenciones que se están realizando en este ámbito. En concreto, pedimos la siguiente información:

- a) Datos actualizados de distribución de este alumnado por territorios históricos y por redes.
- b) Datos actualizados sobre el origen y sobre el conocimiento previo de alguna de nuestras lenguas.
- c) Datos actualizados sobre los resultados escolares de este alumnado; tasas de aprobados al finalizar la etapa primaria, tasas de repetición, tasas de obtención de graduados escolares, tasa de abandono antes de los 16 años o de finalización de la ESO.
- d) Datos sobre los programas de refuerzo lingüístico.
- e) Centros en los que se ha incorporado el puesto de coordinadora/a de interculturalidad (nº de centros, tipo de centros, criterio de distribución...).
- f) Número de solicitudes presentadas a las comisiones de escolarización de los tres territorios históricos durante el curso 2007-2008 y propuestas de escolarización, esto es, centros en los que se han escolarizado. (El año anterior se nos informó sobre los criterios que siguen las comisiones territoriales de escolarización, por lo que este año solicitamos datos sobre su funcionamiento).

Por otra parte, la dimensión intercultural es un compromiso que se recoge especialmente en el II Plan Vasco de Inmigración. También era una de nuestras recomendaciones del informe extraordinario: "Selección y formación específica de profesionales en la respuesta a la diversidad y la atención a las necesidades educativas especiales." En ese sentido, solicitamos información sobre:

- a) Número y tipos de acciones de formación desarrolladas y participación del profesorado.

- b) Acciones realizadas para la incorporación de la diversidad en el aprendizaje: conocimiento de otras culturas, la enseñanza de idiomas maternos, el conocimiento de las religiones...

Hasta el momento de cerrar el texto de este informe, y a pesar del requerimiento efectuado, no se ha recibido respuesta a esta petición de datos.

3) **Respuesta a las necesidades específicas de la población del pueblo gitano**

Sobre este tema, que ha sido objeto de un tercer expediente (272/2008/090), se ha recibido respuesta a nuestra petición de información, en un escrito del Departamento de Educación del Gobierno Vasco de fecha 9 de enero de 2009.

La resumiremos aquí brevemente y podrá ser objeto de un mayor análisis en nuestro próximo informe extraordinario específico sobre infancia.

Nuestra petición de información, en este caso, se centraba básicamente en las siguientes cuestiones:

- a) Datos disponibles sobre distribución del alumnado gitano, por territorios y por redes.
- b) Datos actualizados sobre los resultados escolares de este alumnado: tasas de aprobados al finalizar la etapa primaria, tasas de repetición, tasas de obtención de graduados escolares, tasa de abandono antes de los 16 años o de finalización de la ESO.
- c) Programas o apoyos destinados a mejorar la respuesta a las necesidades específicas de este sector de población y su incidencia en la mejora de los resultados escolares.
- d) Información sobre las actuaciones a las que el departamento se había comprometido en el I Plan Vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano que no se han realizado:
 - Elaboración de un plan para la mejora de la escolarización del alumnado gitano.
 - Revisión del currículo, incorporando referencias explícitas al pueblo gitano en clave intercultural.
 - Acciones de potenciación de la presencia del romanés en los centros escolares con alto índice del alumnado gitano.
 - Elaboración, por parte de los centros, de proyectos de acción positiva para mejorar el éxito del alumnado gitano y la convivencia intercultural, con el seguimiento y apoyo de los berritzegunes y de la inspección educativa.
 - Generalización de medidas complementarias para facilitar la gestión de las becas de apoyo al estudio.
 - Impulso desde los centros escolares de la formación de familiares dentro y fuera del horario escolar.
 - Promoción de vías de transformación de centros a través de proyectos globales de intervención, comunidades de aprendizaje, aprendizajes a través de nuevas tecnologías y otras.
 - Impulso de la formación de familiares con hijos e hijas en modelos bilingües para adquirir una capacitación básica en euskera.

- e) Respecto al II Plan Vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano (que estaba en fase de elaboración), solicitamos información sobre si, independientemente del documento que finalmente las contenga, se han dado pasos para su ejecución, los recursos que se van a destinar y las previsiones sobre los plazos de cumplimiento, o en otro caso, los motivos por los que no se van a ejecutar. En el caso del plan para la mejora de la escolarización del alumnado gitano, fase de elaboración en la que está y previsión de su aprobación.

Los principales datos o informaciones entresacadas de la respuesta del Departamento serían los siguientes:

- a) En cuanto a los datos disponibles se hace una estimación de unos 2.700 alumnos, el 89% de ellos escolarizado en la red pública.
- b) En cuanto a los resultados escolares, no disponen de datos aunque esperan tenerlos con la puesta en marcha del Programa para la mejora de la escolarización del alumnado gitano.
- c) En cuanto a programas o apoyos destinados a mejorar la respuesta de las necesidades específicas de este sector de la población, la respuesta del Departamento, además de referirse a diversos programas que buscan la mejora de la atención educativa a todo el alumnado, y en especial al de medios sociales más desfavorecidos, destaca una serie de actuaciones específicas en campos como:
- formación del profesorado (dentro del programa Garatu);
 - equipo para la mejora de la escolarización del alumnado gitano (con más o menos personas y mayor o menor dedicación según cada territorio);
 - ayudas a entidades que desarrollan actividades educativas dirigidas a alumnado gitano (700.000 euros en el 2008);
 - una licencia de estudios;
 - elaboración de materiales específicos (edición de un CD; web);
 - elaboración del borrador de un Programa de mejora de la escolarización del alumnado gitano en la CAPV.
- d) Respecto a las actuaciones del I Plan no realizadas, la respuesta del Departamento señala la dificultad de valorar el grado de realización de algunas actuaciones (a falta de indicadores de evaluación), también que algunas no realizadas se han empezado ya a realizar, y admite que otras han quedado sin hacer, señalando cuáles considera no llevadas a cabo y, en algún caso, por qué ha sido así.
- e) Finalmente, en cuanto a la fase de elaboración del programa de mejora de la escolarización, se reconoce el retraso experimentado, se señala la fase en la que se encuentra (borrador enviado a diferentes entidades y direcciones del propio Departamento) y se hace referencia a la previsión de diferentes jornadas técnicas en los primeros meses del año 2009.

Como ya hemos dicho, algunas de estas informaciones serán retomadas en un próximo informe extraordinario del Ararteko en materia de infancia.

4) **Respuesta a las necesidades específicas de la población socialmente desfavorecida**

Como ya se ha señalado anteriormente, en 2008 optamos por posponer el seguimiento sobre este sector. (Para una visión sobre seguimientos anteriores, ver, por ejemplo, este mismo apartado en Informe 2007)

5) **Supresión de barreras arquitectónicas**

Nuestra última petición de datos al Departamento sobre esta materia buscaba completar la información disponible, especialmente en lo que se refiere a la elaboración del “mapa de situación” real de la accesibilidad en todos los centros de nuestra comunidad (es decir, sobre la aplicación de nuestra recomendación nº 18, cuyo cumplimiento fue asumido formalmente por el propio Departamento) y sobre las previsiones para alcanzar la plena accesibilidad en todos los centros.

En el momento de cierre de este informe, seguimos a la espera de la respuesta.

6) **Centros de día o unidades educativo-terapéuticas**

Esta cuestión es analizada en otro apartado de este mismo capítulo (Apartado 6: Atención a la salud mental de la población infantil).

6) Población infantil o adolescente con problemas de salud mental

La salud mental de la infancia y adolescencia ha sido objeto de abordaje específico en el informe extraordinario sobre la atención comunitaria a la enfermedad mental, una de cuyas recomendaciones proponía textualmente: *“Incrementar los servicios destinados específicamente a la población de menores”,* destacando, entre otros, *“la insuficiencia (en el caso de estructuras intermedias, la inexistencia) de los recursos destinados a la atención psiquiátrica de la infancia y la adolescencia”* y *“la necesidad de programas de atención temprana, centros de día, programas ocupacionales... para las personas afectadas por autismo”*.

En los sucesivos informes el Ararteko ha venido haciéndose eco de las nuevas demandas sobre la urgencia de disponer, en nuestra Comunidad, de servicios específicos que atiendan adecuadamente las necesidades de atención a la población infantil y adolescente con graves problemas de salud mental.

Para ello se ha ido recogiendo la información recabada de los departamentos más directamente implicados: el Departamento de Educación y el Departamento de Sanidad.

En el último año, la institución del Ararteko ha recibido específicas demandas sobre la urgencia de un abordaje específico de la salud mental infanto-juvenil, expresada en las reuniones con FEDEAFES mantenidas por esta institución. Así, en reunión mantenida con

AVIFES (Asociación Vizcaína de Familiares y Personas con Enfermedad Mental) se planteaban, entre otras, las siguientes carencias y necesidades:

- En el ámbito educativo: la necesidad de adoptar medidas concretas e inmediatas para atender al cambio social generado por el nuevo modelo familiar, el ritmo de la sociedad y el aumento de población inmigrante, así como dirigidas a la orientación específica del profesorado para la detección temprana, el fomento de la formación prelaboral para jóvenes adolescentes y la puesta en marcha de campañas de sensibilización en el sector.
- En el ámbito sanitario: se señala la necesidad de programas de detección y atención temprana, la puesta en marcha de ayudas terapéuticas intensivas en ciertas comarcas y franjas de edad, incremento del número de profesionales de la psiquiatría y la psicología especializados en salud mental infanto juvenil, la creación de unidades de hospitalización psiquiátrica infantil en los hospitales generales y fomentar comisiones socio-educativo-sanitarias en la planificación de los recursos.
- En el ámbito sociofamiliar: la puesta en marcha de espacios de ocio y respiro familiar, grupos psicoeducativos para padres y madres y sus hijos e hijas y la creación de campañas de sensibilización y programas de apoyo a las familias.

Vistas algunas de estas carencias y siguiendo con la información recabada en informes anteriores, se han dirigido sendas peticiones de información al Departamento de Sanidad y al Departamento de Educación, sobre los siguientes datos y valoraciones:

1. Ubicación y adscripción de los servicios del sistema sanitario para la atención específica de la salud mental de la población infantil (menores de 18 años);
2. Número de plazas en cada uno de ellos;
3. Perfiles (especialmente, edades y patologías que atienden);
4. Número de profesionales con dedicación completa en tales servicios;
5. Criterios y sistemas de acceso;
6. Existencia de listas de espera;
7. Número de casos atendidos en un determinado periodo (ej. 2007)...

La respuesta del Departamento de Sanidad ha aportado los siguientes datos:

- En cuanto a los centros terapéuticos educativos: El 1 de mayo de 2008 se firmó el convenio de colaboración entre el Departamento de Educación y Osakidetza-Servicio Vasco de Salud para la atención de niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales a la salud mental en el ámbito de los centros territoriales educativo terapéuticos. En la práctica ha supuesto la puesta en funcionamiento de los siguientes recursos:

o Centro terapéutico educativo (CTE) de Ortuella

Inicialmente se previeron 15 plazas, si bien se han ampliado a 25, al incluir en la atención a menores hasta 16 años. El número de profesionales (un psiquiatra

infantil, un psicólogo clínico y un enfermero especialista en salud mental) se ha aumentado en previsión del aumento de plazas. Sin embargo, dadas las dificultades para cubrir dichas plazas por la carencia de profesionales especializados, hasta enero de 2009 no se prevé su incorporación. Con relación a las listas de espera, se nos dice que no existe informe de la comisión de valoración que permita aportar datos.

o Centro terapéutico educativo (CTE) de Álava

Inaugurado en Vitoria-Gasteiz en noviembre de 2008. No se aportan en la información datos sobre ubicación, número de plazas, perfiles...

o Centro terapéutico educativo de Gipuzkoa

Inaugurado en Lasarte en noviembre de 2008. No se aportan tampoco datos sobre ubicación, número de plazas, perfiles...

- Unidades de hospitalización breve infantojuvenil: se encuentran ubicadas dentro de los servicios de psiquiatría de los hospitales de Basurto, Donostia y Santiago, con un total de 20 camas.

Cuentan con psiquiatras (5), psicólogos/as clínicos/as (3), diplomados/as en enfermería (14), auxiliares de enfermería (16) y comparten a los trabajadores sociales y los terapeutas ocupacionales con la red de adultos.

En el año 2007 ha habido 223 ingresos hospitalarios y 218 altas con 85 urgencias atendidas. El tiempo medio de estancia en la unidad ha sido de 16,11 días.

- Unidades ambulatorias y comunitarias especializadas en atención infantojuvenil: incluyen los equipos de salud mental infantojuvenil (6 en Bizkaia ubicados en Galdakao, Bilbao-Ercilla, Bilbao-Ajuriaguerra, Herribitarte, Barakaldo y Uribe, 1 en Álava y uno en Donostia-San Sebastián) y un centro de tarde en Donostia.

Cuentan con psiquiatras (20), psicólogos/as clínicos/as (23), diplomados/as en enfermería (2), trabajadores/as sociales (7) y administrativos (7).

Además existe atención no específica incorporada en 15 centros de salud mental, sobre todo en Gipuzkoa.

El acceso a la red se hace desde la atención primaria a nivel de pediatría y adultos. En cuanto a la posible lista de espera existente, no se refiere su existencia, señalándose una demora de menos de 30 días en el 70% de los casos desde la elaboración del informe de derivación hasta la consulta del especialista y de menos de 15 días en el 90% de los casos si se procede de una unidad hospitalaria.

En el año 2007 se atendieron 3.602 primeras consultas y 41.196 consultas sucesivas para 6.660 pacientes diferentes.

Por su parte, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación nos remitió su respuesta el día 2 de febrero de 2009, una vez ya casi finalizada la redacción de este informe, por lo que transcribimos literalmente la información dada en lo relativo a los centros terapéutico educativos anteriormente citados.

- “4.– *Es objeto del convenio posibilitar la atención terapéutica-educativa al colectivo de personas con graves enfermedades mentales, en edad de escolarización obligatoria, que requieren una intervención específica.*
- 5.– *En cada territorio existe una comisión que valora las solicitudes y realiza el seguimiento del alumnado.*
- 6.– *Los usuarios y usuarias de estas unidades presentan una patología mental grave, relacionada con trastornos de ansiedad, fóbicos, depresivos, psicóticos...*
- 7.– *En la Unidad Terapéutico-Educativa de Ortuella (Bizkaia) están atendidos/as 10 alumnos/as (un grupo) de Educación Primaria. La comisión de valoración está estudiando la adecuación de la unidad para siete alumnos/as de Educación Secundaria Obligatoria; ya que durante este curso escolar 2008-2009, se está poniendo en funcionamiento un segundo grupo, con un máximo de 10 alumnos/as (según la estipulación quinta del convenio), para alumnado entre 12 y 16 años.*
- 8.– *En la Unidad Terapéutico-Educativa de Vitoria-Gasteiz se está atendiendo a 5 alumnos/as, de edades comprendidas entre 12 y 16 años. La comisión de valoración está estudiando la adecuación de la unidad para otros/as dos alumnos/as; pudiéndose incorporar, durante el curso escolar 2008-2009, hasta un máximo de 10 alumnos/as de Educación Secundaria Obligatoria. En cursos posteriores, en función de las necesidades, está previsto el funcionamiento de un segundo grupo para alumnado de Educación Primaria.*
- 9.– *En la Unidad Terapéutico-Educativa de Lasarte (Gipuzkoa) están atendidos/as 4 alumnos/as, de edades comprendidas entre 11 y 13 años. La comisión de valoración está estudiando la adecuación de la unidad para un quinto alumno/a. Durante el curso escolar 2008-2009, se incorporarán hasta un máximo de 10 alumnos/as. También en este caso está previsto el funcionamiento de un segundo grupo, en función de las necesidades.”*

Una vez resumida y reflejada aquí la información recibida conviene hacer algunas observaciones y reflexiones desde la perspectiva de garantía de derechos que corresponde a la institución del Ararteko. La atención a la salud mental infantojuvenil viene constituyendo una de las necesidades más acuciantes de la atención del derecho a la salud de los menores, reconocido en el art. 24. 1 de la Convención de Derechos del Niño. Sin duda, el colectivo de menores con problemas de salud mental es uno de los emergentes en el momento actual en la sociedad. Desde el punto de vista de la protección integral que deben adoptar las políticas públicas de atención a la infancia se hace preciso que se lleve a cabo un diagnóstico

preciso que permita un abordaje adecuado (número de menores afectados, diagnósticos, recursos disponibles o de nueva creación, especialización de los profesionales, estructuras de coordinación a nivel educativo, sanitario, familiar y social...), priorizando la atención a este colectivo, cuyo nivel de cobertura sigue siendo a todas luces insuficiente. Por parte de la institución del Ararteko existe una preocupación por esta realidad, razón por la que será objeto de seguimiento especial a lo largo de los próximos años.

7) Acoso escolar

En los últimos años la institución del Ararteko ha tenido que intervenir en muchas ocasiones ante situaciones de acoso escolar. Ya en el informe del año pasado destacamos esta cuestión como una de las tres que mayor preocupación suscitaba. Ello ha dado pie a numerosas y diferentes iniciativas del Ararteko que se resumirán en este apartado, centrándonos en las llevadas a cabo este último año. Pero, antes conviene contextualizarlas.

A lo largo del año 2006 se llevó a cabo un estudio sobre la convivencia en los centros de Educación Secundaria, que fue la base fundamental de nuestro informe extraordinario sobre *Convivencia y conflictos en los centros educativos*, entregado y hecho público en diciembre de 2006. Se culminó así, de algún modo, el proceso iniciado dos años antes con la realización del II Foro de participación ciudadana y el inicio de la investigación en 80 centros de Educación Secundaria de nuestra Comunidad. Uno de los conflictos analizados detenidamente en dicho informe –aunque no el único– era el del acoso escolar o maltrato entre iguales.

Pero al margen del estudio propiamente dicho, en los últimos años, han sido muy numerosas las llamadas, consultas, visitas y quejas, formales e informales, recibidas en esta institución en torno a situaciones de acoso u otras formas de maltrato. La mayor parte de ellas han venido de padres o madres angustiadas por hechos que afectaban a sus hijos y ante los cuales, en su opinión, no se estaba actuando o la actuación era incorrecta o insuficiente. Otras veces, de esos mismos padres que, en vista de que los problemas no se solucionaban, optaban por cambiar a su hijo o hija de centro y, sin embargo, se encontraban con dificultades para lograrlo...

Y en ocasiones también –como ha sucedido este último año– de padres de alumnos o alumnas que han hecho de acosadores y que han recibido por ello una sanción que consideran exagerada.

Como hemos señalado en anteriores ocasiones, se trata, sin duda, de una problemática compleja y donde no resulta nada fácil mantener posturas equilibradas y, al mismo tiempo, eficaces.

En todos estos casos, hemos intentado siempre dar una respuesta personalizada y proporcional al problema, tratando de reorientar los casos hacia las instituciones que consideramos más adecuadas: en algún caso muy grave, incluso hacia el sistema judicial; pero, en la

inmensa mayoría, hacia el propio sistema educativo y sus recursos (los centros educativos; la inspección; los servicios de apoyo; el programa específico Bizikidetza...), en la consideración de que son estos quienes pueden y deben dar las respuestas más adecuadas a este tipo de problemas.

Pero al margen de las intervenciones concretas que cada caso vaya exigiendo, creemos que la aplicación de las recomendaciones efectuadas en el informe citado servirá para corregir buena parte de los problemas detectados e intervenir con mayor eficacia y que, por tanto, el tema debe ser objeto de un seguimiento específico.

De acuerdo con estas valoraciones, la institución del Ararteko, con los dos últimos años, ha llevado a cabo diferentes iniciativas, entre las que destacaremos aquí las siguientes:

- 1) La organización de un nuevo **Foro de participación ciudadana**, llevado a cabo en 2007, **sobre la convivencia y los conflictos en los centros educativos**. Foro del que se ofrece una información sintética en el Informe 2007 (cfr. cap. V) y que ha sido objeto de una publicación monográfica enviada recientemente a todos los centros y servicios educativos de nuestra Comunidad.
- 2) Una **nueva investigación** que ha permitido profundizar en una de las cuestiones fundamentales que subyace y condiciona los problemas de maltrato o de convivencia: **los valores**. El año 2007 se inició y en el 2008 se ha terminado un estudio específico sobre la transmisión de valores a escolares, tanto de Educación Primaria como de Educación Secundaria, que próximamente será hecho público en un nuevo informe extraordinario.
- 3) La edición y difusión en los centros de una serie de **materiales interactivos** destinado a escolares de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria en el que se abordan nuevas formas de acoso escolar que se suelen recoger bajo el término de "**ciberbullying**"; así como otros usos inadecuados de las nuevas tecnologías, con la intención de evitar riesgos y aumentar su capacidad de defensa frente a ellas. Durante 2008 se han distribuido dos CDs y guías didácticas bajo los títulos de "Ciberbullying" y "Leihoak".
- 4) La realización de un nuevo Foro de participación ciudadana, centrado en esta ocasión en los problemas de la población adolescente que, con frecuencia, por su orientación sexual son objeto de acoso. Las conclusiones de este Foro sobre Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales, llevado a cabo en el 2008, serán dadas a conocer en los próximos meses.
- 5) **Conferencias y reuniones** sobre este tema mantenidas con diferentes agentes educativos, unas veces a iniciativa del propio Ararteko (convocando, por ejemplo, a los equipos directivos de los 80 centros que participaron en el estudio) y otras en respuesta a iniciativa de otros (por ejemplo, de servicios de apoyo, instancias municipales, universidades o colegios profesionales). En esta misma línea cabe citar la publicación de artículos sobre este tema en revistas de carácter pedagógico.
- 6) La tramitación de dos expedientes de oficio dirigidos al Departamento de Educación para el **seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones** del informe sobre *Convivencia y conflictos en los centros educativos*.

De algunas de estas iniciativas se ofrece cierta información en otros apartados de este mismo Informe. Por otra parte, en el Informe de 2007, en este mismo apartado, ofrecimos un resumen bastante amplio de dos de las iniciativas arriba señaladas. En concreto, de las aportaciones recogidas en las reuniones que mantuvimos con los equipos directivos de Educación Secundaria y de la respuesta del Departamento de Educación a nuestra primera petición de datos, respuesta que se concentraba en el documento "Acciones 2007/2008 del programa Educar para la Convivencia, la Paz y los Derechos Humanos y su relación con las recomendaciones del Ararteko." (Cfr. Informe 2007, este mismo apartado). Así pues, aquí nos limitaremos a señalar los pasos dados y la información solicitada al Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

Como seguimiento del informe sobre **Convivencia y conflictos en los centros educativos**, ya en 2007 iniciamos una primera actuación de oficio ante el Departamento de Educación, a la que se nos respondió en los últimos días de enero de 2008 y que, como se ha dicho, fue incluida en el informe ordinario del año pasado.

Posteriormente, con fecha 8 de abril de 2008, el Ararteko envió un nuevo escrito al Consejero de Educación en el que se agradecía la respuesta recibida, se pedía que revisasen el texto de nuestro informe anual, por ver si se había deslizado algún error que considerasen necesario corregir o matizar, se le ofrecía la posibilidad de que añadiese cualquier otra información complementaria (concreta y/o actualizada) que considerase conveniente de cara a nuestro próximo informe extraordinario, y, sobre todo, se pedía expresamente que, al menos, aportasen los datos disponibles sobre la aplicación del protocolo ante situaciones de acoso en los últimos cursos (incluso, si era posible, el último curso 2007-2008).

Más tarde, el 16 de junio, se envió un requerimiento solicitando nuevamente dicha información.

Como el tiempo pasaba y seguíamos sin recibir ninguna respuesta, se abrió un nuevo expediente de seguimiento, de fecha 22 de octubre de 2008, en el que, entre otras cosas, solicitamos nuevamente los datos de aplicación del protocolo correspondientes a los dos últimos años (2006-2007 y 2007-2008) con un nivel de concreción que permita su correcta valoración: distribución de los datos por territorios, redes y etapas; número de expedientes abiertos; número de expedientes en los que se ha determinado que existió acoso; tipos de acoso; principales medidas y/o sanciones adoptadas en dichos casos; valoración del propio departamento sobre la evolución observada; número de denuncias en vía judicial... Además, señalamos que, al margen de los datos propiamente dichos, analizaríamos cualquier información concreta que tenga relación directa con el cumplimiento de nuestras recomendaciones.

También la respuesta a este nuevo expediente fue requerida por el Ararteko con fecha 14 de enero de 2009.

Finalmente, la respuesta se recibió el 9 de febrero de 2009, cuando el texto de este informe anual estaba prácticamente cerrado. No obstante, daremos aquí los datos más básicos

que serán retomados y analizados con más detalle en un próximo informe extraordinario sobre infancia.

La respuesta del Departamento ofrece los datos correspondientes a los cursos 2006-2007 y 2007-2008 de aquellos "casos denunciados que, a juicio del inspector o inspectora, previa valoración compartida con el director o directora del centro, se pueden considerar como maltrato entre iguales, entendiendo pro tales los que cumplen las características principales que se citan en la "Guía de actuación en los centros educativos ante el maltrato entre iguales," que son el desequilibrio de poder, la intencionalidad, la repetición en el tiempo y la situación de indefensión en la que se encuentra la víctima".

En resumen, se trata de:

- 72 casos en el curso 2006-2007 (10 en Álava; 29 en Bizkaia; 33 en Gipuzkoa).
- 62 casos en el curso 2007-2008 (20 en Álava; 29 en Bizkaia; 13 en Gipuzkoa).

La información viene desglosada según diferentes variables. Básicamente: red educativa; alumnos o alumnas; nivel de escolarización; tipo de maltrato; y medidas adoptadas.

Como ya hemos señalado, esta información será analizada con más detalle en un próximo informe. Sin embargo, podemos apuntar ya algunas tendencias. Por ejemplo:

- La concentración de los casos en la ESO y en la Educación Primaria.
- La presencia de "agresiones físicas directas" en la mayoría de los casos.
- El incremento de la vigilancia, como la medida más usual...

Llaman la atención también las notables diferencias de casos entre territorios, redes, e incluso de un curso a otro en el mismo territorio.

El propio Departamento efectúa una valoración positiva de los datos (no se han incrementado los casos; se va produciendo una mayor implicación de los centros) y señala la incidencia que el nuevo Decreto de derechos y deberes del alumnado va a tener en la evolución del fenómeno.

8) Puntos de encuentro familiar

En el informe ordinario correspondiente al año 2007 se dedicó una especial atención a la situación de los puntos de encuentro familiar, con el fin de responder de forma más sistemática a las quejas y problemas que habían sido planteados en años anteriores en torno a su gestión por asociaciones y personas particulares, insatisfechas con el servicio o críticas con determinados criterios de funcionamiento.

Para ello nos dirigimos a las distintas administraciones competentes (Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Ayuntamiento de

Portugaleta y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz) así como a las asociaciones que en el territorio de Gipuzkoa gestionaban los puntos de encuentro existentes en Irun y Donostia-San Sebastián.

En el citado informe ya se mencionaba la existencia de un borrador de Decreto elaborado por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco por el que se pretendía regular estos servicios y establecer, entre otros, los requisitos funcionales y materiales de los mismos. Pese a las dudas planteadas desde diversos servicios sobre la necesidad de que el Gobierno Vasco creara puntos de encuentro de gestión directa, en el citado informe se corroboraba la necesidad de establecer una regulación que superara la situación existente por la indefinición del sistema.

En el presente año, la principal novedad ha venido marcada por la publicación del Decreto 124/2008, de 1 de julio, regulador de los puntos de encuentro familiar por derivación judicial en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el cual se regulan los requisitos funcionales, materiales y de personal que han de cumplir los puntos de encuentro de derivación judicial. De acuerdo con el decreto la competencia para crear y gestionar nuevos puntos de encuentro de derivación judicial corresponde exclusivamente al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Los ya existentes precisarán obtener en el plazo de dos años desde su entrada en vigor autorización administrativa, debiendo para ello cumplir con todos los requerimientos previstos en el decreto.

A la vista de la nueva regulación, y sin que a lo largo del año hayamos recibido quejas específicas relacionadas con el funcionamiento de los puntos de encuentro, en el presente año el Ararteko se ha dirigido nuevamente a las diversas administraciones titulares en la actualidad de puntos de encuentro familiar para conocer fundamentalmente:

- Medidas adoptadas o que se prevé adoptar para facilitar la adaptación de los puntos de encuentro familiar ya existentes al Decreto 124/2008, a fin de obtener la autorización administrativa dentro de dos años.
- Información actualizada relativa a capacidad del centro, sistemas de gestión, profesionales, número de casos atendidos, condiciones de seguridad..., semejantes a los datos obtenidos en el año 2007.

Del mismo modo se ha dirigido al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales una petición de información en el mismo sentido, con el fin de conocer las medidas adoptadas para facilitar la adaptación de los puntos de encuentro ya existentes así como la previsión de la creación de nuevos puntos de encuentro familiar.

En el momento de cerrar la redacción de este informe se han recibido las respuestas del Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Ayuntamiento de Portugaleta.

La información obtenida de las respuestas en los aspectos que más interesan a esta institución se puede resumir en lo siguiente:

a) A nivel autonómico

Por parte del Gobierno Vasco, según su propia información, no existe aún una previsión sobre la creación de nuevos centros, si bien está en proceso de elaboración un informe que recogerá la situación de los puntos ya existentes, la demanda y la procedencia, con el fin de realizar un diagnóstico que permita decidir sobre la ubicación de nuevos centros y fijar el calendario de creación.

Con relación a los puntos de encuentro ya existentes, el Gobierno Vasco dice haber mantenido contacto con todos ellos para asegurar su funcionamiento, habiendo recibido principalmente demandas de apoyo económico.

b) Territorio Histórico de Álava

En este territorio hay dos puntos de encuentro, uno dependiente de la Diputación Foral de Álava y otro dependiente del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. A fecha de cierre de este informe, no hemos recibido información de la entidad foral.

El Servicio de visitas del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz atiende en su mayoría (88%) casos derivados del ámbito judicial y el resto (12%) procedentes de los recursos municipales de acogimiento residencial y familiar con expediente social en el Servicio de Infancia y Familia.

Tras la aprobación del Decreto estiman que el servicio cumple con los requisitos funcionales (duración, carácter gratuito, horario y calendario, acceso, procedimiento de intervención...) y los requisitos organizativos y de personal. Por el contrario, estiman que para el cumplimiento de los requisitos materiales en cuanto a accesibilidad no cumple con los criterios previstos por la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad, por lo que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz prevé su traslado a nuevos locales que garanticen la cobertura de estas necesidades.

En el presente año no se ha producido modificación alguna en la gestión con respecto a años anteriores. El número de menores atendidos ha sido de 34, procedentes de Juzgados de familia (28), del Juzgado de violencia sobre la mujer (2) y del Servicio de Infancia (4).

c) Territorio Histórico de Bizkaia

En su respuesta la Diputación Foral de Bizkaia incluye información sobre los dos servicios dependientes de su departamento: el Punto de Encuentro Familiar, que desde enero de 2008 atiende en exclusiva casos derivados de la autoridad judicial, y el Punto de Encuentro Familiar de Atención Especializada, creado en noviembre de 2007, para atender casos derivados del Servicio de Infancia del Departamento e Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia.

Puesto que sólo el primero de ellos está afectado por la entrada en vigor del Decreto 124/2008, de 1 de julio, regulador de los puntos de encuentro familiar por derivación judicial en la Comunidad Autónoma del País Vasco, referiremos en el presente informe en exclusiva la información dada respecto al mismo, que se concreta en lo siguiente:

El Punto de Encuentro Familiar de la Diputación Foral de Bizkaia, al tratarse de un centro de titularidad pública, no requiere de autorización administrativa para desarrollar su actividad, si bien está sujeto a los requisitos materiales, funcionales y de personal establecidos en el Decreto.

Desde la entrada en vigor del mismo se han mantenido varias reuniones entre los responsables del Servicio de Mujer e Infancia de la Diputación Foral de Bizkaia y los profesionales del Punto de Encuentro, integrantes de la Asociación Bizgarri que lo gestiona.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto señalan:

- Requisitos funcionales: se han comenzado a realizar los cambios necesarios en las actuaciones previas a la intervención (entrevistas) y en el procedimiento de intervención (plan de intervención individualizado) para adaptarse a la normativa del Decreto.
- Requisitos materiales: cumplen suficientemente las previsiones del Decreto.
- Requisitos organizativos y de personal: cumplen suficientemente las previsiones del Decreto.

Con relación a los datos del último año, no hay modificaciones reseñables con respecto al año anterior en cuanto a la gestión. En el presente año han atendido un total de 477 menores, derivados 386 desde los Juzgados, 82 del Servicio de Infancia del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, 8 del Servicio de Mujer y Familia del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia y 1 de los servicios sociales de base. Puesto que desde enero los casos derivados por el Servicio de Infancia son derivados al punto de encuentro de atención especializada, les quedan tan sólo 15 casos de años anteriores.

En Portugalete se encuentra otro de los puntos de encuentro familiar de Bizkaia. El punto de encuentro familiar de Portugalete, al igual que se señalaba en el informe del año 2007, atiende en su mayoría a familias derivadas por resolución judicial (tan sólo en tres casos abiertos en la actualidad los menores han sido derivados con resolución administrativa de acogimiento por la Diputación Foral de Bizkaia). Por otra parte, a lo largo del presente año no se ha producido cambio alguno en su gestión.

Tratándose de un servicio municipal y a la vista del Decreto, consideran que finalizado el periodo de contratación administrativa y, salvo que por parte del Gobierno Vasco se proponga cualquier procedimiento de colaboración, el Ayuntamiento deberá finalizar la prestación del servicio.

c) Territorio Histórico de Gipuzkoa

La Diputación Foral de Gipuzkoa no dispone de información relativa a la gestión de los dos puntos de encuentro existentes en su territorio, en concreto en Donostia e Irun, ya que la misma es privada.

Vista la respuesta de la Diputación Foral de Gipuzkoa y puesto que en el presente año no nos hemos dirigido a las asociaciones que gestionan los puntos de encuentro para recabar información, no disponemos de datos concretos de este territorio sobre las medidas a adoptar tras la publicación del Decreto.

En cualquier caso, podemos señalar que en el presente año, a diferencia de los anteriores, no se han recibido en esta institución quejas específicas sobre la gestión y funcionamiento de los puntos de encuentro familiar. Tan sólo, tal como se refleja en el presente informe en el área de justicia, se ha planteado una queja relacionada con los puntos de encuentro del territorio histórico de Gipuzkoa por sus dificultades de financiación. En cualquier caso, solventada la cuestión, el servicio se ha venido prestando con normalidad en los meses sucesivos.

Ello no obstante, vista la entrada en vigor del Decreto 124/2008, de 1 de julio, regulador de los puntos de encuentro familiar por derivación judicial en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en los sucesivos informes seguiremos haciendo seguimiento de la aplicación de la norma y las modificaciones que puedan producirse en los puntos existentes o de nueva creación.

9) Otras situaciones de vulnerabilidad

En los apartados anteriores hemos resumido las principales actuaciones de seguimiento llevadas a cabo respecto a grupos de menores o situaciones que, hasta la fecha, habían sido objeto de atención específica y, prácticamente en todos los casos, motivo de análisis y recomendaciones en diferentes informes extraordinarios.

Además de a estos sectores, en los últimos años, y a través de iniciativas muy diferentes, el Ararteko ha dedicado también una atención especial a otras situaciones o grupos de especial vulnerabilidad. Recordaremos aquí algunos de ellos:

- Respecto a las condiciones de **escolarización del alumnado de origen extranjero**, en su día se llevó a cabo, mediante una beca, un trabajo de investigación publicado con el título: *“Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava”*.

Este último año, como se ha recogido en este mismo capítulo, en el marco del seguimiento del informe sobre necesidades educativas especiales, se han vuelto a solicitar los datos actualizados sobre escolarización de inmigrantes, con la intención de apreciar tendencias y elementos necesitados de mejora, y también como

elemento de valoración sobre la aplicación del II Plan Vasco de Inmigración, en su capítulo dedicado a Educación, o la Proposición no de ley sobre este tema, aprobada en Pleno del Parlamento Vasco el 15 de marzo de 2007.

Por otra parte, esta cuestión ha sido objeto de una queja presentada por las familias del CEP Ramón Bajo, de Vitoria-Gasteiz, que pone de manifiesto la discriminación que están sufriendo los niños inmigrantes cuando, por diversas razones, acuden a centros cuya composición impide de hecho la inclusión o la educación en un entorno normalizado. De ella damos cuenta de este mismo informe, en el apartado de "Educación".

- Respecto a la escolarización y resultados escolares de **menores de etnia gitana**, hemos mantenido relaciones con asociaciones del pueblo gitano y otras con programas dirigidos a este sector, se ha participado en actos organizados por ellas, se han solicitado datos actualizados al Departamento de Educación, y se ha efectuado el seguimiento correspondiente a la población temporera, la mayoría de ella de etnia gitana. Los datos ofrecidos se han reflejado de forma resumida en apartados anteriores de este mismo capítulo.

En este sentido, podemos destacar, por un lado, las iniciativas que diferentes asociaciones vienen llevando a cabo para motivar y valorar la continuidad de la escolarización o los resultados escolares. Por otro, la dificultad de obtener datos fiables y globales sobre el grado de éxito escolar que obtiene este sector de la población en nuestra comunidad.

Algunos estudios de carácter general (como los resultados escolares publicados por la Federación del Secretariado Gitano o la investigación sobre "El acceso del alumnado gitano a Enseñanza Secundaria") ponen de manifiesto que aún quedan muchos aspectos que mejorar.

Esta institución ha mantenido varios encuentros con asociaciones como Kalè dor Kayikó y Gao Lacho Drom, implicadas directamente en programas de escolarización y apoyo a la población gitana, tratando de analizar los datos de que disponen sobre éxito escolar, aunque sólo sea de una muestra de la población.

- Respecto a los **derechos de los menores en relación con los programas de televisión, internet y juegos interactivos**, el Ararteko presentó en su día sus propuestas y aportaciones al Seminario de trabajo llevado a cabo junto con otras defensorías de cara a las XX Jornadas de Coordinación de Defensores, en las que se consensuó y aprobó un documento de Conclusiones. Posteriormente, participó también en un trabajo promovido por el INTECO, al que la institución del Ararteko pudo hacer sus aportaciones.

En una línea de actuación mucho más concreta y dirigida expresamente al mundo educativo (alumnado, familias, profesorado, educadores) el Ararteko ha editado una serie de materiales didácticos que pretenden ayudar a un uso más seguro de las nuevas tecnologías por parte de los menores.

Así, durante el año 2008 se han editado y distribuido a los centros educativos y diferentes servicios de nuestra Comunidad dos CD interactivos con sus respectivas guías didácticas, centrados, uno de ellos en el Ciberbullying y otro en el uso más

seguro de Internet y las nuevas tecnologías. De ellos, se ofrece una información algo más detallada en otro apartado de este mismo capítulo.

- Respecto a los derechos de **adolescentes con una orientación sexual diferente a la mayoritaria**, una cuestión, en general, poco trabajada o valorada entre nosotros, la institución del Ararteko ha llevado a cabo en el último año dos iniciativas diferentes y complementarias. Por un lado, convocó y llevó a cabo el V Foro de reflexión y participación ciudadana sobre el tema “Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización”; lo que permitió intercambiar preocupaciones, experiencias y propuestas entre diferentes profesionales. Por otro lado, en el estudio llevado a cabo este año sobre transmisión de valores, y que ha supuesto analizar las actitudes, prácticas y prejuicios de una muestra de unos 1.200 alumnos y alumnas de diferentes edades, las actitudes en relación con la orientación sexual han sido, precisamente, uno de los cinco grandes temas abordados. Tanto la publicación en la que se recojan las conclusiones del Foro como el próximo informe extraordinario sobre transmisión de valores a los menores darán buena cuenta de ello.
- Respecto a los **consumos problemáticos de drogas** o a la relación entre adolescentes y diferentes drogas, la institución del Ararteko, en línea con lo aprobado por el propio Parlamento Vasco, ha trabajado en el 2008 en la elaboración de un informe extraordinario que podrá ser hecho público en los próximos meses.
- A lo largo de los dos últimos años, normalmente en reuniones mantenidas con diferentes entidades que gestionan programas o recursos destinados a personas en riesgo de exclusión, pero también mediante algunas quejas, se han conocido también algunas situaciones preocupantes en relación con **la pobreza y los menores**. Especialmente en aquellos casos de familias con menores sin hogar o mujeres de origen extranjero, sin recursos, con criaturas recién nacidas y sin más alojamiento que centros de acogida nocturna destinadas a personas sin hogar. Se trata de una realidad poco analizada entre nosotros, que afecta a un importante sector de la población y que incluso, en una situación de crisis económica, pueda extenderse aún más, lo que exigirá un mayor seguimiento y atención.

Evidentemente, existen también otros sectores o situaciones que ponen en riesgo, en mayor o menor grado, la aplicación de los derechos que corresponden a las personas menores de edad. Además, con frecuencia, las distintas problemáticas se acumulan o superponen en las mismas personas, lo que las hace especialmente vulnerables.

II. QUEJAS

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, no son muchas las quejas recibidas en esta institución y presentadas por personas menores de 18 años. Y ello puede deberse a

diferentes factores: la falta de conciencia sobre sus propios derechos, el desconocimiento de los menores de la existencia de esta institución como mecanismo de defensa abierto también a ellos, la falta de destrezas, hábitos o confianza para dirigirse a las instituciones, la dependencia que suelen tener de la familia o de otras personas e instituciones... La mayoría de las quejas suelen ser planteadas por algún familiar cercano, en algunas ocasiones por algún profesional conocedor de la situación y en otras por asociaciones que trabajan con sectores vulnerables o que gestionan determinados servicios.

Si bien las quejas específicas relativas a menores y sobre todo las presentadas por menores no suelen ser abundantes, si las consideramos desde una perspectiva más amplia, son muchas las que, de una forma más o menos directa, afectan a personas menores de edad. Así, por ejemplo, prácticamente todas las quejas correspondientes al área de educación, exceptuando el nivel superior de educación universitaria, tienen una relación directa con el tratamiento de los menores en nuestra Comunidad (cfr. área de Educación, cap. I de este informe). Y lo mismo podríamos decir de otros servicios (de protección, judiciales, sanitarios...) destinados específicamente a las personas menores de edad. Lógicamente, la mayoría de las quejas e intervenciones referidas a menores suelen estar relacionados con estos sectores. Junto a estos campos, casi tradicionales, en los últimos años hay que destacar otros, algunos ya apuntados en anteriores apartados, como el acoso escolar o maltrato entre iguales, y otros más novedosos, como por ejemplo las medidas de conciliación laboral-familiar o las ayudas económicas por hijos.

En el informe del año pasado, en este mismo apartado, se recogió una relación bastante exhaustiva de las quejas recibidas en ese año y que afectaban a los derechos de los menores (Cfr. Informe 2007, CAP-menores, Quejas). Buena parte de los problemas allí recogidos han sido también objeto de queja o de actuación del Ararteko en este último año.

No recogeremos, pues, aquí una nueva relación, pero sí recordaremos, a modo de ejemplo, los principales temas objeto de queja en materia de educación de menores:

- Escolarización: coste de la escolarización; condiciones de escolarización del alumnado inmigrante en determinados centros con escasa población autóctona; adecuación de las condiciones de escolarización a la edad; criterios de evaluación o exámenes...
- Admisión del alumnado: criterios de admisión en el primer ciclo de educación infantil de cero a tres años; utilización fraudulenta de los datos de padrón; imposibilidad de escolarizar a diferentes hermanos en el mismo centro; quejas presentadas por familias que defienden la posibilidad de elegir la lengua vehicular en la que desean que sus hijos cursen la enseñanza; discrepancia con los criterios de exención del euskera; dificultades para cursar los estudios postobligatorios a distancia y en modelo D...
- Necesidades educativas especiales: quejas sobre la posibilidad o no de aplicar determinadas adaptaciones curriculares en diferentes casos; falta de respuesta al alumnado con problemas de dislexia; problemas en la sustitución de los especialistas de apoyo educativo...

- Becas y ayudas: quejas respecto a la implantación del denominado Programa de Gestión Solidaria de Libros de Texto diferenciada entre centros públicos y centros privados; solicitudes de ayudas desestimadas...
- Respecto a las instalaciones de los centros educativos: problemas de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas; condiciones de algunos centros, especialmente de centros gestionados por el Consorcio Haurreskolak (para la población de cero a tres años).
- Respecto al transporte escolar: al igual que en otros años, la mayoría de las quejas hacen referencia a los criterios por los que un alumno (en función de la etapa que curse, el centro al que acude, la distancia que debe recorrer...) tiene derecho o no a utilizar el transporte escolar.
- Respecto a los comedores escolares: adecuación del menú a determinadas situaciones, como el hecho de ser celíaco; supresión del servicio de comedor en determinados centros (escuelas infantiles de Bilbao)...
- Sobre la convivencia y los conflictos en los centros educativos: quejas relacionadas con situaciones de acoso escolar presentadas normalmente por las familias de las víctimas (que, por ejemplo, se sienten obligadas a cambiar de centro o discrepan con la actuación o inhibición del centro), pero también de familias de acosadores que consideran excesivas las medidas adoptadas respecto a sus hijos.

Como se puede ver, buena parte de estas quejas se refieren a temas que han sido objeto de análisis, informes, recomendaciones y seguimientos del Ararteko (necesidades educativas especiales; accesibilidad; convivencia escolar...).

III. ACTUACIONES DE OFICIO ANTE HECHOS O SITUACIONES DE ESPECIAL TRANSCENDENCIA

Normalmente, los casos más graves de vulneración de derechos de los menores no suelen llegar hasta esta institución, entre otros motivos porque, cuando se trata de delitos, suelen ser denunciados antes, o investigados por, las autoridades judiciales.

En ocasiones, sin embargo, bien por queja bien de oficio, el Ararteko ha intervenido en varios casos especialmente graves por sus consecuencias o por su transcendencia social.

Incluso se ha intervenido a consecuencia de hechos que han supuesto la muerte violenta de personas menores de edad. (Cfr. por ejemplo Informe 2004, cap I. apdo. 1.1.5)

De las actuaciones de este último año, tal vez más por su transcendencia social que por su gravedad, debemos destacar al menos dos cuestiones o ámbitos en los que ha sido necesario intervenir:

- Situaciones relacionadas con los menores extranjeros no acompañados.
- Divulgación de datos de personas menores de edad.

Respecto a diferentes situaciones relacionadas con los menores extranjeros no acompañados, se ha intervenido en múltiples cuestiones: rechazos vecinales ante la creación de recursos, consumos problemáticos de sustancias tóxicas, condiciones de algunos centros, procesos de determinación de la edad o de reagrupamiento familiar, etc. De la mayor parte de estas actuaciones se ofrece una información detallada en otro apartado de este mismo capítulo (cfr. apartado “Menores extranjeros no acompañados”).

Pero, por encima de la casuística, conviene recoger aquí una reflexión general y mostrar nuestra preocupación. En relación con este sector de la población especialmente vulnerable (no se olvide que se trata de adolescentes en desamparo, sin apoyo familiar cercano) resulta enormemente preocupante la imagen social que se va asentando de que se trata de un colectivo problemático y poco menos que delincuente.

La consolidación de esta imagen social va ligada fuertemente, en opinión de esta institución, a las noticias y comentarios que sobre ellos suelen hacerse en los medios de comunicación, centradas casi siempre en situaciones problemáticas que, de hecho, se dan pero no dejan de ser excepcionales. Y eso sin entrar a valorar cuáles son las razones por las que surgen tales problemas, no siempre achacables a los propios menores sino a las condiciones en las que son acogidos.

Ciertamente, la divulgación de determinados problemas puede ayudar al logro de una mayor conciencia social, pero también puede favorecer la creación de una alarma o un estado de opinión que, en lugar de ayudar a su resolución, puede entorpecerla. Determinadas reacciones vecinales vividas en los últimos años en contra de la creación de nuevos recursos destinados a adolescentes con problemas, o percibidos como problemáticos, constituyen un ejemplo preocupante de lo que estamos diciendo. En este sentido, el Ararteko quiere recordar e insistir una vez más en las cuestiones y propuestas que en su día planteó en la recomendación general efectuada sobre “El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad”, por considerarla plenamente aplicable y útil ante este tipo de situaciones (cfr. Informe 2001, pp. 477 y ss.).

También el segundo tema arriba destacado tiene que ver con el tratamiento de la información, en este caso con la divulgación de datos personales de menores de edad. El detonante de la intervención del Ararteko fueron una serie de datos aparecidos en los medios de comunicación a raíz de la agresión sufrida por una menor el 10 de febrero de 2008 en Ermua. Datos e informaciones en los que se señalaba como fuente al Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

Dada la gravedad de los hechos y de sus consecuencias, y teniendo en cuenta que estos habían sido denunciados, confiábamos en que el sistema judicial los juzgaría y tomaría las medidas oportunas.

No obstante, iniciamos una actuación de oficio ante el Departamento de Educación, no para aclarar los hechos y las responsabilidades –cuestión que correspondía al sistema judicial–, sino para recabar información sobre las actuaciones de dicho Departamento en relación con los medios.

Así se pedía conocer:

- Cuál había sido la fuente de información del Departamento que había divulgado los datos aparecidos en los medios.
- Qué medio se había utilizado y, si se trataba de una nota o información escrita, el contenido íntegro de la misma.
- Qué razones habían podido impulsar al Departamento a divulgar tales datos.
- Qué consecuencias creía que estaba teniendo tal forma de actuar, especialmente en los/las menores afectados/as y su entorno.
- Si existían o no en el Departamento criterios a la hora de divulgar informaciones que afectan a menores, que regulen la confidencialidad o el respeto a su intimidad, y si existían cuáles eran.
- Cualquier otra información que considerase pertinente al objeto del expediente.

La petición de información al Departamento de Educación del Gobierno Vasco fue cursada nada más divulgarse los datos (escrito del Ararteko de 21 de febrero de 2007) y, pasado un año y a pesar del oportuno requerimiento, no se ha recibido aún ninguna respuesta. Ni siquiera un escrito en el que se admitiesen los fallos cometidos o se diese cuenta de alguna decisión tomada a raíz de ellos que, por otra parte, sí fueron reconocidos y divulgados a los propios medios.

En cualquier caso, esta actuación pone de manifiesto la necesidad de que los responsables de las instituciones cuenten con una serie de criterios y de normas que garanticen siempre el derecho a la intimidad del menor.

IV. COLABORACIÓN CON LOS AGENTES SOCIALES Y SENSIBILIZACIÓN SOCIAL

Como se ha señalado ya en el apartado correspondiente a la relación con el mundo asociativo, el Ararteko mantiene, entre sus líneas de actuación, una opción clara de intercambio de colaboración con los diferentes agentes sociales que, en el tema que aquí nos ocupa, trabajan en el campo de la infancia o la adolescencia. Bien en la divulgación o defensa de sus derechos, bien en la gestión de determinados recursos destinados, muchas veces, a sectores de menores en situaciones especialmente problemáticas.

Esta relación de colaboración se ha llevado a cabo en este año por medio de diferentes actividades, entre las que podemos destacar, como más significativas, los contactos mantenidos con diferentes asociaciones o instituciones que trabajan en la atención a menores en situaciones de riesgo o con necesidades específicas. Asociaciones u organizaciones como Urgatzi, Gao Lacho Drom, Kalé dor Kayikó, Landalan, Berriztu, EDEX, Dianova, Ixuri, Dislebi, Gaztarroan Ekin, Salesianos, Terciarios capuchinos, Enseñantes con gitanos, Cruz Roja, Nuevo Futuro, asociaciones de familias acogedoras...

También se ha colaborado con organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de la infancia como UNICEF o Save the Children. Y en un plano más amplio o ligado a la

educación, las relaciones o intercambios mantenidos con los centros escolares, con asociaciones de padres y madres de diferentes centros educativos, con equipos directivos, o con equipos de educadoras de determinados sectores. En algunos casos, acudiendo a los propios centros educativos; en otros, atendiendo a los grupos escolares que han visitado la institución del Ararteko.

En el marco de esta colaboración con asociaciones e instituciones se puede destacar también la intervención del Ararteko o de personal de la institución en foros y encuentros organizados por ellas, centrados en diferentes problemáticas de los menores, tanto en nuestra Comunidad como fuera de ella. De algunas de estas intervenciones se hace referencia en el capítulo V de este mismo informe.

V. DIFUSIÓN DE LA CULTURA DE LOS DERECHOS DE Y EN LA INFANCIA

En esta línea de actuación se han venido encuadrando diferentes iniciativas del Ararteko encaminadas a difundir los derechos específicos de la infancia, a poner a disposición de los agentes educativos materiales didácticos sobre derechos humanos, a dar a conocer la institución a las personas menores de edad, a debatir determinados problemas que afectan a sus derechos, etc.

Así, durante el año 2008, podemos señalar, entre otras, las siguientes iniciativas:

- La incorporación de nuevos elementos a la página web de la institución del Ararteko dedicada específicamente a los temas de menores.
- La atención y la presentación de la institución a los grupos escolares de centros educativos de Vitoria-Gasteiz, que han acudido a visitar la sede dentro del programa de colaboración con su Ayuntamiento.
- La intervención directa en algunos centros educativos que han solicitado nuestra presencia para presentar la institución a grupos de escolares o de futuras educadoras, normalmente en el marco de un trabajo sistemático sobre derechos humanos.
- La convocatoria del III Concurso de trabajos escolares "Nuestros derechos", dirigido a todos los centros de Educación Primaria y Educación Secundaria de nuestra comunidad.
- La distribución entre los centros educativos del País Vasco de carteles y calendarios de uso personal que buscan la difusión de los derechos específicos de la infancia, así como la sensibilización ante el castigo físico.

Respecto a los materiales didácticos para trabajar sistemáticamente sobre derechos humanos, fruto de varias convocatorias específicas de becas, en cursos anteriores se enviaron a todos los centros diferentes materiales una carpeta de materiales para la Educación Secundaria, otra sobre derechos de la infancia para los centros de Enseñanza Primaria, una caja con barajas, guías y recursos para trabajar los derechos humanos, de forma más lúdica, a los centros de Educación Secundaria y otros servicios educativos, y, finalmente,

un CD interactivo sobre derechos de la mujer, materiales elaborados por los propios chicos y chicas...

También este último año se han enviado a los centros dos nuevos materiales en relación con el uso adecuado de las nuevas tecnologías. En los dos casos se trata de materiales elaborados por la Iniciativa Pantallas Amigas, de la Fundación EDEX, dirigidos al mundo educativo (alumnado, profesorado y familias), que combinan tanto programas interactivos en soporte CD (pensados en los menores) como guías didácticas en soporte papel (dirigidas a las personas mayores).

La edición de estos materiales por parte del Ararteko y su distribución ha exigido un esfuerzo presupuestario, ya que se han hecho llegar gratuitamente a los servicios y asociaciones más directamente ligados a la población escolar: centros educativos, asociaciones de padres-padres, servicios de apoyo al sistema escolar, KZguneak, centro de acogida de menores, bibliotecas públicas...

Estas actuaciones, como siempre hemos insistido, deben enmarcarse en una perspectiva mucho más amplia: la preocupación y el compromiso de la institución del Ararteko con la socialización de los menores en una cultura basada en el respeto a los derechos humanos y en los valores de la tolerancia y el respeto. Algo necesario en cualquier sociedad democrática, y más aún en la nuestra, que ha convivido durante tantos años con la utilización sistemática de la violencia y el asesinato. Frente a ello, esta institución ha pretendido, en todo momento, defender el valor supremo de la vida humana y efectuar propuestas para que los valores de la convivencia sean abordados de forma sistemática en el sistema educativo. La elaboración y difusión de materiales de uso escolar sobre derechos humanos para el alumnado no es sino una contribución a ello.

VI. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER NORMATIVO CUMPLIDAS O PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

Durante los últimos años, esta institución ha efectuado diversas recomendaciones de carácter normativo en relación con la situación de los menores. Algunas de ellas tienen relación directa con los sectores, problemáticas o situaciones aquí resumidas. Nos referimos, especialmente, a:

- La necesidad de una ley de atención a la infancia y a la adolescencia que estableciera criterios comunes y requisitos básicos exigibles en los tres territorios históricos, que incluyera tanto los sistemas de protección como los centros de internamiento, y su posterior desarrollo (Ley aprobada en febrero de 2005).
- Algunas de las recomendaciones generales que se hicieron en el informe extraordinario sobre necesidades educativas especiales, que exigen modificaciones normativas.
- La conveniencia de un adecuado desarrollo de la atención educativa infantil en el tramo de cero a tres años.

- La necesidad de revisar la normativa de derechos y deberes del alumnado de los centros educativos.
- La regulación de los puntos de encuentro...

Algunas de las recomendaciones han visto su cumplimiento este último año, con la aprobación de ciertas normas. Así, por ejemplo, se han aprobado este año:

- El nuevo decreto de derechos y deberes del alumnado (Decreto 201/2008, de 2 de diciembre)
- El decreto regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social (Decreto 131/2008, de 8 de julio)
- El decreto regulador de los puntos de encuentro por derivación judicial en la CAPV (Decreto 124/2008, de 1 de julio)

VII. SITUACIONES MÁS PROBLEMÁTICAS O PREOCUPANTES EN EL ÚLTIMO AÑO

Como final de este apartado dedicado a la problemática de los menores, al igual que hicimos en los dos años anteriores, destacaremos aquí, a modo de síntesis, cuáles han sido los problemas o situaciones más complicadas de acuerdo con el trabajo llevado a cabo desde la institución del Ararteko.

Si comparamos las actuaciones de estos últimos años (visitas, quejas, consultas, intervenciones...) con las de años anteriores, las situaciones más preocupantes, o bien las que más actuaciones han exigido, han sido principalmente estas tres:

- La problemática de los menores extranjeros no acompañados.
- Las situaciones de acoso escolar.
- La atención a la enfermedad mental infanto-juvenil, la insuficiente respuesta del sistema sanitario a situaciones de deterioro mental, drogadicción o graves problemas de conducta, especialmente en adolescentes.

Los dos primeros temas han sido objeto de sendos informes extraordinarios del Ararteko, y también de un seguimiento sistemático, del que hemos dado cuenta en las páginas anteriores.

También el tercer tema ha sido abordado aquí, en este mismo informe, aunque sólo sea en acercamientos parciales: al tratar de la colaboración entre instituciones para la atención a los menores extranjeros no acompañados, por ejemplo; al abordar la problemática de los infractores; al plantear la continuidad del centro de día educativo-terapéutico de La Ola o la necesidad de centros similares para los otros territorios... Se trata, sin embargo, de un tema que, por su trascendencia y evolución exigiría un análisis de mayor profundidad. La institución del Ararteko tiene previstas para el año 2009 algunas iniciativas en esa dirección.

Conviene recordar que los tres temas señalados afectan a derechos básicos de la población infantil y a un importante número de menores, familias y profesionales. Su solución además exige un compromiso del conjunto de la sociedad y de sus instituciones y, de modo más concreto, de los sistemas sanitarios, de educación y de protección, directamente concernidos.

Por nuestra parte, deberán seguir siendo objeto de atención preferente también en el próximo año.

II.4

**ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS
PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

4. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La institución del Ararteko debe garantizar todos los derechos de todas las personas, y debe actuar de manera preferente con aquellos colectivos que potencialmente se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. En este apartado vamos a tratar, de una manera detallada y desde un punto de vista transversal, de los diferentes ámbitos de actuación de esta institución y de todas aquellas cuestiones que han sido planteadas en el año 2008 por las personas con discapacidad reivindicando el derecho a la igualdad de oportunidades.

El número total de quejas recibidas ha sido de 127, lo que significa un 7,49% del total de las recibidas en este periodo en la institución. Su distribución, en función de las distintas áreas de actuación es la siguiente:

- Obras Públicas y Servicios	31
- Acción Social	26
- Urbanismo y Ordenación del Territorio	23
- Hacienda	14
- Vivienda	8
- Educación	7
- Sanidad	7
- Interior	5
- Función Pública	4
- Trabajo y Seguridad Social	1
- Cultura y Bilingüismo	1

A través de este desglose de quejas por áreas, pretendemos dar una visión general de cómo se han distribuido las denuncias presentadas, -en la mayoría de los supuestos por personas con discapacidad o por sus familiares-, con objeto de hacer patente la transversalidad de las cuestiones que han sido sometidas a nuestra consideración y que, como se puede comprobar, prácticamente abarcan la mayoría de las áreas de trabajo de esta institución. También, de esta manera resulta más evidente que las personas afectadas por alguna discapacidad o algún tipo de problema de accesibilidad pueden, todavía hoy, encontrarse con todo tipo de barreras, las urbanísticas y arquitectónicas, de índole social, cultural y colectiva.

Como puede observarse, las quejas referidas a actuaciones urbanísticas y de obras públicas y servicios, junto con acción social, siguen conformándose un año más como las áreas que más destacan en comparación con las quejas formuladas en el resto de materias.

Urbanismo y Ordenación del Territorio - Obras públicas y Servicios

En estas áreas ha habido un importe aumento de quejas y, en cuanto a su contenido han resultado muy heterogéneas.

Las personas con discapacidad tienen el derecho a acceder a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos en condiciones de igualdad. Una de las vertientes de este derecho es la necesidad de garantizar una accesibilidad universal a los equipamientos colectivos y las dotaciones públicas mediante la eliminación de las barreras arquitectónicas. Dentro de este concepto de equipamiento o dotación encontramos a aquellas infraestructuras necesarias para servir y prestar a la ciudadanía los distintos servicios públicos (urbanísticos, transportes, educativos, sociales, culturales, etc.).

Uno de los problemas asociados al acceso de las personas a los espacios públicos, y derivado de la puesta en marcha de planes de promoción de la accesibilidad, es la exclusiva opción de escaleras mecánicas en las obras municipales aprobadas para eliminar o salvar los obstáculos urbanos. Las rampas y escaleras mecánicas no resuelven el problema de accesibilidad de todas las personas (mayores, personas con niños, personas con discapacidad física) quienes, en principio, no podrían hacer uso de dichas instalaciones.

Por ello, este Ararteko estima que para dar cumplimiento las previsiones recogidas en la normativa, en el caso que nos ocupa, se debe dar prioridad a la instalación de ascensores adaptados sobre la solución de las rampas o escaleras mecánicas o tapices rodantes. Por ese motivo muchos municipios han solucionado los problemas de comunicación entre las distintas zonas de la localidad instalando ascensores o plataformas de elevación, lo que sí posibilita con su uso la accesibilidad de todas las personas.

En el presente ejercicio hemos tramitado un expediente de queja con los ayuntamientos de Andoain y Hondarribia por la instalación de escaleras mecánicas para salvar desniveles dentro del entramado urbano. En esos casos hemos preguntado a la administración competente sobre si era posible instalar los dos elementos en los entornos urbanos cuestionados o en todo caso por la justificación de la imposibilidad de instalar un ascensor por las características orográficas de la zona. Para poder valorar, en sus justos términos, si la decisión de instalar sólo las rampas es conforme a derecho, el artículo 3.3 del anejo V del Decreto 68/2000, de 11 de abril, prevé el procedimiento a seguir para solicitar la exención en la aplicación de los criterios de accesibilidad que contempla la norma.

Por otra parte, queremos destacar la queja planteada por un vecino de Erandio que nos informaba sobre el incumplimiento de la normativa de accesibilidad en la construcción de un nuevo campo de fútbol municipal en el barrio de Astrabudua. Al parecer, en la nueva instalación no se había previsto ningún acceso a las gradas para las personas con movilidad reducida y, tampoco se había instalado una rampa que diera acceso al bar del recinto y a un lateral del campo donde no se disponía de un espacio para las personas con discapacidad.

En respuesta a la petición que formulamos, el Ayuntamiento de Erandio nos comunicó que habían acordado elaborar un proyecto complementario para dotar a la nueva instalación de las medidas de accesibilidad que nos se había previsto en su construcción.

No obstante, ante las evidentes irregularidades que se habían cometido, consideramos necesario dirigirnos a la Corporación Municipal reclamando una reflexión sobre lo sucedido,

recordándoles asimismo que la Ley 20/1997, para la promoción de la accesibilidad, atribuye a las instituciones con competencias en materia de ordenación urbanística la función de seguimiento y control respecto del cumplimiento de las normas de accesibilidad en los edificios de uso y servicio público. Son los ayuntamientos quienes juegan un papel clave en cuanto que disponen de la facultad de control y de supervisión a través de la concesión de las preceptivas autorizaciones o licencias para la ejecución de las obras.

En el supuesto investigado quedaba claro que la capacidad de acción del ayuntamiento en cuanto a garantizar la accesibilidad de la nueva instalación había resultado limitada.

Según prevé la citada Ley de accesibilidad resulta primordial que se revisen por parte de los técnicos municipales todos los proyectos técnicos y las solicitudes de licencias y autorizaciones desde la perspectiva de la accesibilidad y, como aval del cumplimiento de las disposiciones que resultan de aplicación en la materia. En este sentido, en conformidad con lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley, la autoridad municipal debe exigir que de manera expresa se indique, en toda la documentación urbanística que se presente, el cumplimiento de lo dispuesto en la norma.

No debemos tampoco olvidar que resulta fundamental la supervisión de las obras en su fase de ejecución ya que en más de una ocasión hemos podido constatar que una vez concluidas las edificaciones o construcciones ha resultado técnicamente imposible adecuar la instalación a las condiciones de accesibilidad exigidas.

Por todo ello, a la vista de lo sucedido en este caso, solicitamos del Alcalde del Ayuntamiento de Erandio que realizara el esfuerzo necesario para reforzar los servicios municipales para garantizar un correcto ejercicio en las funciones de control e intervención en la actividad urbanística en general y poder así avalar el efectivo cumplimiento de las previsiones contempladas en la normativa vigente en materia de accesibilidad.

Otra de las exigencias que plantean los ciudadanos es que la vivienda resulte accesible, es decir, que no existan barreras arquitectónicas insalvables desde el exterior del inmueble. En este apartado debemos hacer mención a los problemas que tienen algunas personas para poder instalar **ascensores** en edificios preexistentes.

Los problemas que nos exponen los ciudadanos son de diversa índole. Por un lado plantean las dificultades que implica el acuerdo de los propietarios del inmueble para aprobar una instalación de ascensor que permita el acceso a todas las viviendas y que no implique una minoración de las condiciones de seguridad del edificio.

Por otro lado, la solución para la eliminación de esa barrera no siempre resulta posible dentro del propio edificio o dentro de la parcela privada de la comunidad. En estos casos es necesario adosarlo sobre la fachada y ocupar parte de suelo de uso público.

El problema urbanístico que plantea esta medida viene de la necesidad de ponderar el interés público en la correcta ordenación de las parcelas urbanas y el interés social de permitir

la accesibilidad en el edificio. Las administraciones deben valorar cuando es posible permitir la ocupación de viales públicos que estrechan las zonas de paso de peatones y que alteraran tanto la configuración de los edificios como su estética.

Esa utilidad pública e interés social posibilita la desafección del espacio público necesario para la instalación del ascensor y su transmisión a las comunidades de propietarios colindantes. Ello no obsta para mantener que el interés público no es extensible para casos en los que es posible la instalación del ascensor dentro de la parcela privada. Tampoco en soluciones edificatorias que excedan de la eliminación de barreras y vayan dirigidos a obtener un beneficio patrimonial con el incremento de la edificabilidad del edificio o con la mejora o ampliación de la distribución de los espacios interiores.

Algunos ayuntamientos como Getxo, Bilbao o Irun han regulado por ordenanza los requisitos para la instalación de ascensores en edificios existentes partiendo de la necesidad de justificar la imposibilidad de resolver dentro del propio edificio o de la parcela privada. En cambio otros municipios, como es el caso del Ayuntamiento de Barakaldo, han optado por dar una respuesta caso por caso a las propuestas de ocupación realizadas por los vecinos. La ausencia de unos criterios objetivos plasmados en una disposición general ha supuesto como hemos señalado en anteriores ocasiones motivo de queja ante esta institución. Por su parte la LSU introduce la posibilidad de expropiar elementos privativos del inmueble para favorecer la instalación del ascensor dentro de la parcela privada. Sin perjuicio de la obligación de solucionar la accesibilidad dentro de la propia parcela, esta opción del legislador, que han sido incluidas en las ordenanzas de algunos ayuntamientos, puede plantear problemas al intervenir en una cuestión de alcance privado que altera las reglas para la toma de decisiones conforme a la Ley 49/1960, de 21 de julio, de propiedad horizontal. No hay que perder la perspectiva de que las licencias urbanísticas son de carácter neutro para las cuestiones civiles y se conceden sin perjuicio de derechos de terceros.

Desde la institución del Ararteko consideramos de interés regular con carácter general las condiciones de instalación de ascensores en edificios existentes para garantizar la accesibilidad universal de las personas –ajena a la obligación de justificar la condición de persona con discapacidad de los residentes–. Esa necesaria adecuación deriva del deber de conservación y rehabilitación de los inmuebles –artículo 199 de la LSU– que incluye la posibilidad de dictar ordenes de ejecución que garanticen el cumplimiento de la normativa de accesibilidad dentro de la propiedad privada. En aquellos casos en los que de manera objetiva la comunidad justifique la inviabilidad de esa opción, por ejemplo por afectar a las condiciones de habitabilidad o de seguridad del edificio, el ayuntamiento podrá disponer la posibilidad de ceder temporalmente el uso privativo del espacio público en aquellas zonas en las que la tipología edificatoria y las normas de accesibilidad viaria lo permitan.

El acceso al **transporte público** de forma autónoma y en condiciones de igualdad continúa siendo otra de las principales reivindicaciones de las personas con discapacidad y el gran reto al que se enfrentan las empresas que gestionan los servicios de transporte público en la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya que en este momento la accesibilidad universal al transporte, en modo alguno, se encuentra garantizada, a pesar de los avances que se han producido.

En el ámbito del **transporte urbano en autobús**, podemos destacar la reciente aprobación del Reglamento del servicio de transporte público urbano regular y permanente de viajeros de Barakaldo (BOB 212, 4-11-2008). Esta previsto que en el año 2009 empiece a operar un servicio de autobuses urbanos en esta localidad. La norma que regula este servicio resulta de interés porque reconoce expresamente que es un derecho de los viajeros el *“utilizar los vehículos en condiciones de comodidad, higiene y seguridad, y en su caso, en las debidas condiciones de accesibilidad, así como obtener un servicio regular y puntual”* (art. 8.1.e) y muy en particular, porque el servicio asume la obligación de traslado de la persona con discapacidad. El art. 34 de esa norma textualmente dice *“En el caso de que una persona que se desplaza en silla de ruedas no pueda acceder a un autobús porque el espacio destinado a estas personas estuviera ocupado, y no pudiera ser habilitado, la empresa concesionaria le garantizará el transporte en el siguiente autobús. De no realizarlo en este plazo, la Empresa deberá proveer otro medio de transporte, a cargo de la Empresa, con el objeto de prestar el servicio de transporte requerido.”*

Las mayores dificultades que plantea la adaptación de los **autobuses interurbanos**, porque mayoritariamente continúan asignándose a esas líneas unidades de piso alto, hace que el proceso de adaptación de esa flota se esté dilatando en el tiempo. La situación entre los tres territorios históricos varía. Así por ejemplo, en teoría, en Álava está adaptada la totalidad de la flota de autobuses adscrita a líneas cuya titular es la Diputación Foral de Álava. Sin embargo, la realidad difiere en la práctica. Las conexiones entre el valle de Ayala y Vitoria-Gasteiz no se prestaban en todo momento con vehículos adaptados (1327/2008), para asegurarse el viaje, los usuarios y usuarias se veían en la obligación de ponerse en contacto con la empresa concesionaria unos días antes, para que ésta asignase un vehículo accesible y con la adaptación operativa.

El Departamento de Obras Públicas y Transportes nos informó de que se acababa de concretar el contrato programa que se iba a suscribir con la empresa concesionaria de esa línea. Conforme a dicho programa, se contemplaba que la prestación de los servicios se tenía que realizar con ocho autobuses, de los que tres ya disponían de plataforma elevadora y de la adaptación del vehículo para el anclaje de sillas de ruedas. Asimismo, se establecía un plazo de cuatro meses desde la firma del mismo, para la compra de cinco autobuses dotados de plataforma elevadora y anclaje interior, que iban a sustituir a los cinco vehículos que carecían de adaptación para el transporte de personas con movilidad reducida. Esto suponía que el día 1 de abril de 2009, como fecha límite, todos los autobuses que prestasen servicio en las tres rutas afectadas tenían que estar adaptados.

En Gipuzkoa, desde los años 90, la Diputación Foral de Gipuzkoa ha favorecido que la sustitución de los autobuses de las líneas sujetas a concesión se realice por vehículos adaptados. Ello ha permitido que el 84% de la flota de esas líneas se encuentre en la actualidad adaptada. Ahora bien, esta máxima en la actuación del Departamento de Movilidad y Ordenación del Territorio debería englobar también a los servicios complementarios que se autorizan. Una usuaria del servicio de transporte por carretera que enlaza Deba con Itziar nos trasladó su disconformidad, porque el servicio de taxi-bus adaptado había sido sustituido a primeros de mayo de 2008 por un microbús que no resultaba accesible para

las personas con movilidad reducida. De hecho, la reclamante incidía en que para acceder al interior del microbús era necesario superar tres escalones, lo que dificultaba el acceso al transporte público, cuando no constituía una auténtica barrera (636/2008). El servicio de taxi-bus era un servicio complementario y ajeno a la línea de transporte sujeta a la concesión administrativa. Según defendía el departamento, las dificultades para efectuar la sustitución del taxi-adaptado por otro vehículo de similares características habrían propiciado que se autorizase provisionalmente la utilización de ese microbús. Ante esta situación y dado que el único vehículo que permite cubrir las necesidades de desplazamiento de todos y todas es el adaptado, la institución solicitó que desde el Departamento de Movilidad y Ordenación del Territorio se propiciase la sustitución, cuanto antes, de ese microbús por un vehículo adaptado al transporte de personas con movilidad reducida ([Resolución de 9 de diciembre de 2008](#)¹⁰).

En Bizkaia el proceso de adaptación de las líneas sujetas a concesión administrativa que conforman el servicio Bizkaibus está siendo más lento; si bien, desde el Departamento de Transportes y Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia se está priorizando la accesibilidad de las líneas que enlazan con los grandes centros hospitalarios que existen en ese Territorio Histórico, para que ésta se pueda completar en muy breve plazo (1199/2006 y 1441/2008).

Las diputaciones son titulares además de otras líneas de transporte cuya explotación está adjudicada en régimen de concesión administrativa a empresas de transporte privadas. Estas líneas cubren los grandes recorridos dentro de la comunidad autónoma y unen entre sí las capitales de los tres Territorios Históricos. Es precisamente en estas líneas donde se evidencian los porcentajes de vehículos adaptados más bajos. Esta falta de disponibilidad de vehículos accesibles restringe la libertad de movimiento de las personas con discapacidad.

Se ha de tener en cuenta que cuando una persona con problemas de movilidad decide realizar un desplazamiento tiene que tener una cierta garantía de que va a poder llegar a su destino, porque, en caso contrario, no va a emprender el viaje en transporte público, por lo que tratará de buscar una fórmula alternativa para asegurarse de que finalmente va a llegar a su destino. Esta duda no se plantea a las personas que no tienen afectada su movilidad, pues cualquier autobús en los horarios programados les permite satisfacer sus necesidades de desplazamiento. En esta limitación es donde se esconde a menudo la discriminación para las personas con movilidad reducida.

Este problema lo expuso una asociación de personas con discapacidad en la línea que une Vitoria-Gasteiz con Bilbao (462/2006). Esta asociación denunciaba que los autobuses no estaban realmente adaptados, aun cuando sí disponían de una preinstalación, para facilitar el acceso de las personas con movilidad reducida, que no se había completado.

¹⁰ Resolución del Ararteko, de 9 de diciembre de 2008, por la que se solicita al Departamento de Movilidad y Ordenación del Territorio de la Diputación Foral de Gipuzkoa que propicie la sustitución del actual microbús no accesible por un vehículo adaptado al transporte de personas con movilidad reducida, en los servicios complementarios que enlazan Deba con Itziar.

No se podía hablar de autobuses adaptados, cuando sólo existía una preinstalación, ya que era manifiesto que dicha preinstalación no permitía que los autobuses pudiesen ser utilizados por personas con graves problemas de movilidad, de una manera autónoma, cuando es precisamente la utilización autónoma del transporte el elemento clave que permite hablar de adaptación.

El Decreto 126/2001 impone una obligación de adaptación progresiva de los medios de transporte públicos colectivos, urbanos e interurbanos, que prestan servicios regulares.

Esta obligación se configura como una obligación de tracto sucesivo, cuando menos, en relación con las unidades de nueva adquisición, que en el caso de esta empresa concesionaria no se había materializado.

La Diputación de Bizkaia reconoció que el contrato suscrito con esta empresa tenía vigencia hasta el año 2013. Igualmente, indicó que a la finalización de las concesiones vigentes iba a incluir en los pliegos de condiciones la obligatoriedad de adscribir vehículos adaptados en los ratios necesarios, para atender de forma adecuada las necesidades de las personas con movilidad reducida. Además, en ese informe se reconocía que, si bien no existía como tal un programa cuatrienal, ello no había impedido que se estableciesen subvenciones con la finalidad de promocionar la adaptación de los vehículos adscritos a la prestación de servicios de transporte público. Unas subvenciones de las que también se había beneficiado esta empresa concesionaria.

Ante esta situación, la Diputación Foral de Bizkaia se comprometió a revisar los expedientes de subvención concedidos y a exigir a la empresa concesionaria que informara a sus usuarios y usuarias de los servicios que ofrecía con autocares adaptados. Estos, como mínimo, debían suponer el 57% de las expediciones.

Cuando los servicios de transporte público no cubren las necesidades de desplazamiento de las personas con movilidad reducida, el **taxi** se convierte en una solución alternativa, pero que lamentablemente no siempre se encuentra a disposición de las personas con diversidad funcional.

A través de los medios de comunicación tuvimos conocimiento de las dificultades con las que se encuentran las personas con discapacidad, a la hora de conseguir un taxi adaptado en los municipios de la Margen Izquierda de la ría del Nervión. Esta zona cuenta con un total de 168 licencias de auto-taxi, de las cuales 70 licencias corresponden al municipio de Barakaldo, 42 a Portugalete, 38 a Santurtzi y 18 a Sestao. Sin embargo, ninguna de ellas afectaba a un vehículo adaptado.

Esta falta de disponibilidad de taxis adaptados obligaba y obliga a las personas con discapacidad a solicitar la prestación del servicio en el municipio de Bilbao, lo que conlleva un mayor coste de la carrera y un incremento de los tiempos de espera.

Con el fin de recabar información de los municipios afectados iniciamos cuatro expedientes de oficio, en los que solicitábamos a esas administraciones locales que nos indicasen

qué medidas iban a poner en marcha, para favorecer el acceso de las personas con discapacidad al servicio municipal de taxi.

La Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad establece unas reservas en el transporte y en concreto, en relación con el servicio municipal de taxi señala que:

“En poblaciones superiores a tres mil habitantes los Ayuntamientos promoverán la existencia de un vehículo o taxi acondicionado que cubra las necesidades de desplazamiento de personas con movilidad reducida, siendo posible el otorgamiento de una nueva licencia si fuera necesario” (art. 10.3)

Asimismo, esta ley señala en su art. 15.2 que “Para la obtención de licencia de taxi o cambio de vehículo se deberá justificar que éste reúne las debidas condiciones de accesibilidad”

La Ley para la Promoción de la Accesibilidad fue desarrollada en materia de transportes por el Decreto 126/2001, de 10 de julio, que aprueba las Normas Técnicas sobre Condiciones de Accesibilidad en el Transporte.

Este decreto precisa cuál es el número de licencias de taxi adaptado que con carácter mínimo han de disponer los municipios. Así, el art. 4.6. señala que:

“1.– En los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco con población superior a tres mil habitantes, los ayuntamientos de dichos municipios promoverán la existencia de al menos una licencia de taxi adaptado, debiendo garantizarse el servicio durante las 24 horas del día.

2.– En todo caso, los municipios de más de 20 licencias de taxi, un 5% de las mismas deberán corresponder a vehículos adaptados a personas usuarias de sillas de ruedas, conforme a las condiciones que se establecen en el apartado 4.6.1. de este Anejo.

3.– Los taxis adaptados darán servicio preferente a las personas con movilidad reducida, pero en ningún caso tendrán ese uso exclusivo.

4.– Los cuadros de tarifas, así como las demás informaciones complementarias, deberán estar disponibles tanto en material impreso, en sistema Braille y en cualquier método escrito de comunicación.

4.6.1.– Taxis adaptados.

Los taxis se considerarán adaptados a personas usuarias en sillas de ruedas cuando:

– Dispongan de un espacio para transportar una silla de ruedas eléctrica y las dimensiones mínimas de dicho espacio se ajusten a lo establecido en el Anejo I relativo a Parámetros Antropométricos del Decreto 68/2000, de 11 de abril.

– La puerta de acceso a sillas de ruedas tendrá unas dimensiones que permitan el paso, con holgura, de sillas de rueda eléctricas del Anejo I del Decreto 68/2000, de 11 de abril.

– Disponga de rampas o de plataformas elevadoras en la puerta en que se prevea realizar el embarque y desembarque de las sillas de ruedas. Estas rampas y plataformas

deberán cumplir las condiciones establecidas en el Anejo III del Decreto 68/2000, de 11 de abril.

- Existan anclajes para las sillas de ruedas y cinturón de seguridad para el usuario*
- El interior del habitáculo disponga de barras de sujeción, en color contrastado con el entorno, que se ajusten, en cuanto a funcionalidad y dimensiones, a los parámetros dispuestos en los Anejos I y III del Decreto 68/2000, de 11 de abril.*
- Los conductores sean los responsables de la colocación de los anclajes y cinturones de seguridad, y de la manipulación de los equipos instalados para facilitar, a los usuarios en silla de ruedas, el acceso y la salida a los vehículos.”*

Esta legislación exige a los poderes públicos una apuesta decidida, encaminada a lograr la progresiva adaptación de los medios de transporte. Este proceso progresivo de adaptación lo tienen que articular las administraciones como entiendan más oportuno, pero dejando constancia de sus iniciativas y de su alcance en los programas cuatrienales (art. 13 y 6 de la Ley 20/1997 y del Decreto 126/2001 respectivamente).

Por otra parte, de acuerdo con el art. 14 de Ley para la Promoción de la Accesibilidad, las administraciones *“impulsarán, en el desarrollo y ejecución de sus competencias respectivas, la adopción de las medidas de fomento necesarias para la promoción de la accesibilidad.”*

En los programas subvencionables específicos que elaboren sobre esta materia, las Administraciones públicas podrán estipular como prioritarias una serie de iniciativas entre las que se encuentran: *“La adquisición y adaptación de los vehículos privados y taxis o vehículos privados de uso público a las condiciones de accesibilidad”* (art. 14.2 de la Ley para la Promoción de la Accesibilidad).

A la fecha de cierre de la elaboración de este informe sólo dos de los cuatro municipios afectados nos han respondido: Santurtzi y Portugalete. Así, mientras el primero se ha comprometido a otorgar una nueva licencia de taxi para un vehículo adaptado, el segundo, se ha limitado en un escueto informe a reconocer que ninguna de las 42 licencias de taxi que ha concedido el Ayuntamiento de Portugalete afecta a un vehículo adaptado, ya que fueron concedidas antes de entrar en vigor la Ley 20/97 para la Promoción de la Accesibilidad y el Decreto 126/2001 que la desarrolla en materia de transporte. Sí parece que existe un plan de accesibilidad que fija el número de taxis adaptados, pero no se nos aporta datos concretos al respecto. En todo caso, como no existe ninguna subvención para la adquisición de estos vehículos y *“al no haber ningún taxista que voluntariamente elija la adquisición de un taxi de este tipo, la corporación no ha decidido como impulsar este tema”*.

Difícilmente se avanzará y se conseguirá una accesibilidad universal si las administraciones implicadas no se comprometen activamente en la adopción de medidas que, cuando menos, impulsen la eliminación de barreras.

La aplicación de la legislación en materia de dependencia ha permitido que afloran demandas de prestaciones asociadas a la dependencia que resultan muy razonables, pero

que no encuentran cobertura en esa legislación. Este es el caso de la **solicitud de pases gratuitos para acompañantes** de las personas con gran dependencia.

Como se ha indicado, la implantación de este tipo de beneficios no se deriva de las previsiones que contempla la legislación en materia de dependencia. Sin embargo, algunas compañías de transporte, tal es el caso, de EuskoTren sí se han mostrado favorables a atender estas solicitudes y, en consecuencia, van a facilitar pases gratuitos para los acompañantes de aquellas personas que, objetivamente, precisen el apoyo y la asistencia de otra persona (1571/2008).

Acción Social

Las personas con discapacidad siguen teniendo dificultades para el acceso a las ayudas que permitan tener una vida en condiciones de igualdad. Una de las quejas incoadas en esta institución tenía por objeto que la convocatoria de ayudas técnicas anuales en Álava, en aplicación del Decreto Foral 17/1998, de 1 de marzo, por el que se aprueba la normativa reguladora de la concesión de Ayudas dirigidas a personas afectadas por minusvalías del Instituto Foral de Bienestar Social. Estas ayudas no comprendían, en el año 2007, la ayuda para la compra de una cama articulada.

En respuesta a la petición que formulamos la Diputación Foral de Álava nos respondió que iban a *“analizar la posibilidad de incluir ciertas ayudas no contempladas hasta la fecha, y entre las que se incluyen las camas articuladas, en la convocatoria correspondiente al ejercicio 2009. En caso de que este informe fuera favorable y que por el Consejo de Administración se considerara oportuno. Se procederá a modificar el catálogo de ayudas susceptible de subvención para la convocatoria del próximo ejercicio.”*

Por otra parte, en lo que respecta a las personas con discapacidad y su atención residencial, se nos han planteado algunos casos de personas menores de 60 años, que deseaban un recurso residencial, temporal o definitivo, en Bizkaia. En ambos casos se planteaba la edad, como un elemento destacado a tener en cuenta al asignar recurso residencial.

En uno de los supuestos estudiados pudimos comprobar que se trataba de una persona con una lesión cerebral, que solicitaba una estancia residencial temporal. El Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia indicaba que no había una plaza disponible para sus características y le remitía a una residencia de personas mayores. Esta persona tenía 50 años y no parecía que ese recurso fuese el más adecuado para él, ni por la edad ni por la situación en que se encontraba. Por eso, desde esta institución se propuso a dicho departamento foral que, a falta de una residencia específica para personas con daño cerebral adquirido, se le asignara una plaza en un centro para personas con parálisis cerebral. Nos parecía que este último colectivo era más afín a esta persona que el de las personas mayores, tanto por edad como por situación.

La Diputación insistió en encauzar este caso hacia una residencia para personas mayores, alegando que, en situaciones excepcionales, esos centros admitían la entrada a personas

de 50 años o más. Añadía que las plazas residenciales para estancias temporales estaban orientadas a la discapacidad intelectual, parálisis cerebral y trastorno generalizado del desarrollo, autismo y psicosis infantil. Es decir, no había plazas residenciales para el daño cerebral adquirido.

El Departamento de Acción Social descartaba el centro para personas con parálisis cerebral propuesto por esta institución, alegando no considerarlo adecuado a este caso, pero no señalaba el motivo de esa valoración ni por qué consideraba que podría ser mejor un centro para personas mayores dependientes. Por eso, insistimos en conocer la valoración que se había realizada.

El Departamento Foral acordó analizar con más detenimiento el caso y recabó la opinión de la asociación Aspace, gestora de los centros para personas con parálisis cerebral. Este informe fue favorable a atender a esta persona por lo que, finalmente, el Departamento de Acción Social le asignó a una estancia temporal de 15 días en el centro propuesto. Tanto la persona afectada como su familia valoraron positivamente esta experiencia.

Por otra parte, queremos señalar que este verano, la Diputación de Bizkaia ha abierto una Unidad residencial de atención a dependientes adultos con discapacidad (UDAD), en el complejo residencial de Leioa, con 18 plazas. Esta Unidad está destinada a la atención –temporal o permanente– de personas con discapacidad física severa o muy severa, que pueden tener asociados trastornos cognitivos o mentales.

El Departamento de Acción Social asignó una plaza residencial permanente en esa Unidad a una persona de 37 años, con una importante discapacidad física. Al poco tiempo, esta persona abandonó voluntariamente dicha Unidad porque la consideraba inadecuada a su situación.

Según nos manifestaba, esta Unidad no constituye un espacio diferenciado y separado de la residencia, sino que está abierta a todo el centro, siendo una prolongación del mismo, de manera que las personas usuarias de la residencia acceden libremente a esta zona. Incluso, comparten espacios al mismo tiempo, como las salas de estar y el comedor. Por ello, decía que se veía obligado a compartir el día con personas mayores, prácticamente, ya que en su Unidad no había más que otras dos personas menores de 60 años. Esta situación no le resultaba cómoda ni era la deseada, además de algunos otros aspectos referentes a la adaptación de distintos elementos del baño, sobre actividades que desarrollaban que, en su opinión, eran mejorables. Todo ello motivó su abandono del centro, aunque la causa principal fue que a sus 37 años creía estar en una residencia para personas mayores, lo cual le afectaba anímicamente de manera negativa.

Todas estas cuestiones han sido planteadas al citado Departamento foral y en estos momentos nos encontramos a la espera de respuesta.

De cualquier manera, sí consideramos importante tener en cuenta la edad de las personas a la hora de compartir espacios y tiempos en los recursos sociales, ya que los ritmos de

vida, intereses, hábitos, etc. difieren en cada etapa de la vida. Igualmente, para evitar que la situación afecte negativamente en el estado anímico de una persona joven cuyo tipo de discapacidad es únicamente físico.

Por último, queremos señalar que esta institución ha acordado crear una comisión interna de trabajo para realizar un seguimiento sobre la aplicación de la Ley de Dependencia en nuestra Comunidad Autónoma. Se pretende conocer, con bastante exactitud, los distintos aspectos relacionados y relativos al reconocimiento de la situación de dependencia, consecuencias de ello, los criterios utilizados, el acceso a las prestaciones y a los servicios sociales, etc. Además se quiere realizar un trabajo específico sobre las distintas situaciones que se vayan produciendo durante los próximos años en la aplicación de esta Ley, así como de toda la normativa de desarrollo, de manera que nos permita realizar un análisis evolutivo y comparativo a modo de observatorio, y así, de esta manera, podamos impulsar las propuestas de mejora que consideremos necesarias proyectar ante las distintas administraciones vascas competentes en la materia.

Esta comisión se ha conformado ya avanzado el año 2008, una vez cotejado ante las realidades observadas en el presente ejercicio la necesidad de su constitución. En el informe del próximo año, o a través de un estudio extraordinario que pudiéramos presentar en el transcurso de este año, podremos dar cuenta de las actividades realizadas.

Hacienda

La protección fiscal de las personas con discapacidad constituye, sin duda, uno de los fines extrafiscales de los tributos más aceptados por la doctrina y la jurisprudencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2. 1, segundo párrafo, de la Ley General Tributaria¹¹.

Ésta ha sido la línea seguida en la reciente reforma del IRPF, la cual ha incorporado los conceptos surgidos de la Ley de dependencia, tanto para configurar los beneficios fiscales que corresponden a cada situación de dependencia, como para regular el tratamiento fiscal de las prestaciones que derivan de la propia ley y calificarlas como exentas.

Concretamente, el tratamiento de las prestaciones para cuidados en el entorno familiar ha generado cierta polémica en Gipuzkoa, ya que la Hacienda Foral de ese territorio interpretó que la exención que reconoce el artículo 9 27º sólo alcanza a la persona beneficiaria de la prestación, esto es, a la persona dependiente, pero no a la persona cuidadora. Para evitar la consolidación de este criterio de interpretación, se van a añadir, con efectos desde 1 de enero de 2008, dos nuevos párrafos al apartado 27º del artículo 9 de la Norma Foral 6/2006 del IRPF, del siguiente tenor:

¹¹ Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución.

“Asimismo, estará exenta la percepción recibida por el cuidador no profesional por la atención prestada a la persona en situación de dependencia que sea beneficiaria de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar que deriva de lo previsto en el apartado 4 del artículo 14 de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, con el límite del importe de la prestación económica reconocida al citado beneficio.

A los efectos de la exención prevista en el párrafo anterior, por cuidador no profesional de la persona en situación de dependencia se entenderá a su cónyuge, pareja de hecho o pariente por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, inclusive.”

En cuanto al ámbito local, parece lógico pensar que la mayor proximidad a la ciudadanía, así como el mayor impacto que tienen las actuaciones de las entidades locales en algunos de los problemas que afectan a las personas discapacitadas o dependientes, particularmente en materia de movilidad y prestación de algunos servicios de asistencia social, tienen que impulsar, necesariamente, a las Haciendas locales a considerar, de una forma especialmente intensa, las particularidades de la discapacidad en la configuración de sus ingresos tributarios.

En este sentido, debemos recordar que la inclusión de las especificidades de las personas con discapacidad en materia de tributos locales es totalmente coherente con nuestros principios constitucionales y tributarios y que, además, dicha incorporación permitiría armonizar el tratamiento de la discapacidad en los tributos locales con lo dispuesto en las restantes exacciones que componen el sistema tributario estatal, donde la protección de la discapacidad es constante y creciente.

Por otra parte, es indiscutible que la discapacidad supone una importante reducción de capacidad económica, tanto de la persona afectada como de sus ascendientes, cónyuge y descendientes. Partiendo de esta base, y teniendo en cuenta que la capacidad económica es el sustrato de nuestro sistema tributario (artículo 31.1 CE¹²), es evidente que los tributos locales deben proporcionar un trato especial a las personas con discapacidad.

Sin embargo, tenemos que decir que el tratamiento específico de la discapacidad en las Haciendas Locales, mediante el uso adecuado de beneficios fiscales que tomen en consideración la precitada disminución de la capacidad económica sujeta a gravamen, sólo sucede actualmente de manera muy parcial y con graves problemas en algunos de los impuestos.

El ejemplo más palpable en este sentido, se viene manifestando en relación con el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, concretamente en la aplicación de la exención

¹² Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

por discapacidad, pues algunos ayuntamientos están burlando las líneas maestras que se marcaron en esta materia en la última reforma de las Haciendas Locales (de aplicación en la CAV desde 2004) mediante el establecimiento, vía ordenanza municipal, de unos requisitos más fuertes que los previstos en la Norma Foral reguladora del impuesto.

Por nuestra parte, como ya venimos reiterando en nuestros informes y recomendaciones, entendemos que esta práctica vulnera frontalmente el principio de reserva de ley. Las ordenanzas fiscales pueden regular los aspectos formales, con objeto de determinar los documentos que ha de aportar la persona con discapacidad para acreditar el grado del 33%, pero no pueden entrar a regular los aspectos sustantivos (y el alcance de la exención es uno de ellos), ya que éstos quedan reservados a la ley.

Vivienda

Una de las problemáticas que año tras año aglutina gran parte de la quejas del área de vivienda es la relativa a las reclamaciones por deficiencias constructivas en viviendas de protección pública. En la mayoría de los casos, las personas que solicitan nuestra intervención lo hacen con el propósito de que desde la institución del Ararteko se obligue a las administraciones públicas a que adopten las medidas legales necesarias para la pronta reparación de los vicios o defectos de construcción aparecidos en sus viviendas.

En este año 2008 se ha producido un incremento de las quejas en las que se demanda el arreglo de **deficiencias constructivas en viviendas reservadas a personas con movilidad reducida de carácter permanente**, y en las que se denuncia que la vivienda adjudicada no cumple con las condiciones mínimas de accesibilidad, lo que trae como consecuencia que la vivienda no pueda ser usada con independencia y de forma normalizada por la persona adjudicataria.

En estos supuestos, la entidad de los defectos constructivos- vinculados a la falta de adaptación de la vivienda a las necesidades de la persona con discapacidad- impide la inmediata ocupación de la vivienda y exige, más que nunca, una respuesta urgente y eficaz de las administraciones públicas promotoras de las viviendas protegidas.

La Ley 20/1997, de 4 de diciembre, sobre "Promoción de la Accesibilidad", no ofrece dudas a este respecto, y en consonancia con los principios de accesibilidad universal y diseño para todos, establece la obligación, que deben cumplir todos los promotores de vivienda, de adaptar las viviendas reservadas a personas con movilidad reducida a las características de la persona adjudicataria.

En cumplimiento de este mandato legal y de la normativa sobre deficiencias constructivas en viviendas de protección oficial, a lo largo de este año hemos instado, en varias ocasiones, al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales a que exija a las empresas constructoras la ejecución de las obras de reparación necesarias para la adaptación de las viviendas reservadas a personas con movilidad reducida, o en su defecto, a que las realice el propio

departamento a costa de las empresas constructoras, para que, en ningún caso, la inactividad administrativa pueda derivar en un obstáculo al ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada de las personas con discapacidad.

Por otra parte, hemos de referirnos a la [Resolución de 1 de julio de 2008](#)¹³, donde estudiamos las condiciones en las que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales proporciona el **acceso a una vivienda protegida adaptada a personas propietarias de una vivienda libre que no reúne condiciones de accesibilidad**. Los reclamantes, uno de los cuales se trataba de una persona discapacitada con movilidad reducida, solicitaron nuestra intervención al considerar que de la actuación de permuta (vivienda protegida adaptada y vivienda libre de su propiedad) se derivaba para ellos un grave perjuicio, porque la vivienda que recibían a cambio de la suya no se les adjudicaba en régimen de propiedad, sino en derecho de superficie (por un período de tiempo limitado de 75 años).

Después de realizar los oportunos trámites de investigación, y tras analizar las circunstancias específicas¹⁴ que confluyen en estos supuestos excepcionales de adjudicación de viviendas de protección oficial, recomendamos al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales que, por un lado, adoptara las medidas necesarias para que, en estos supuestos, las personas necesitadas de vivienda puedan acceder a la vivienda de protección oficial en régimen de propiedad, y que por otro, otorgara la calificación de viviendas de protección oficial a todas aquellas viviendas obtenidas en estas excepcionales operaciones de permuta.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, ha respondido negativamente a la primera parte de nuestra recomendación, no obstante, se ha comprometido a calificar como viviendas protegidas el máximo número posible de viviendas puestas a su disposición por personas propietarias necesitadas de una vivienda adecuada.

¹³ Resolución del Ararteko, de 1 de julio de 2008, por la que se recomienda al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco que adopte las medidas necesarias para que las personas propietarias, que entregan su vivienda a la Administración de la CAPV, puedan acceder a la vivienda de protección oficial adjudicada en régimen de plena propiedad.

¹⁴ “Estamos ante determinados casos singulares en los que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ha considerado que personas que son propietarias de vivienda y que, por tanto, no acreditan el requisito de carencia de la misma, tienen derecho al acceso a una vivienda protegida; ya que en dichos casos concurren otros intereses dignos de ser protegidos por los poderes públicos, como, en el supuesto que analizamos, el de garantizar a personas con discapacidad el disfrute de una vivienda digna y adecuada en condiciones de igualdad al resto de la ciudadanía.

En definitiva, el principio de igualdad efectiva de derechos y el respeto a la diversidad humana justifican que se adopten medidas específicas dirigidas a solucionar los problemas de accesibilidad de las personas con discapacidad en materia de vivienda protegida.

Este hecho, junto con la particularidad de que, a diferencia del resto de las personas adjudicatarias de viviendas de protección oficial, las que acceden por esta vía excepcional a una vivienda protegida ponen a disposición del departamento una vivienda para su incorporación al parque de vivienda protegida, nos inclina a proponer una solución específica también en relación con el régimen de tenencia de la vivienda protegida a la que acceden, y que consistiría en garantizarles el acceso a la vivienda de protección oficial en régimen de plena propiedad”.

Educación

El pasado año 2007, nos planteamos una actuación específica de seguimiento del informe extraordinario de necesidades educativas especiales en lo relativo a la eliminación de barreras arquitectónicas.

Pese a las gestiones realizadas, quedó pendiente conocer si efectivamente existe un mapa de la situación real de la accesibilidad de los centros educativos y cuáles son las previsiones que se barajan para alcanzar la plena accesibilidad.

Lamentablemente, debemos dar cuenta de nuevos problemas de accesibilidad que, no obstante, han podido ser superados. Así, una familia afincada en la localidad vizcaína de Basauri que tenía previsto trasladar su residencia al municipio de Etxebarri con el fin de procurar un entorno más accesible para su hijo, paradójicamente se encontró con que el centro público de la localidad –CEP Barandiarán– presentaba problemas de barreras. Sin embargo, finalmente, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación accedió a adoptar las medidas oportunas que permitieron asegurar la normal escolarización de su hijo.

Sanidad

En esta área nos encontramos ante una queja por una denegación de una prestación sanitaria complementaria: una menor que solicitó una silla de ruedas eléctrica. La discrepancia giraba en torno a si se dan los requisitos de dispensación que establece el Real Decreto 1.030/2006, que exige suficiente capacidad visual, mental y de control para su manejo, para procurar evitar riesgos para su integridad y la de otras personas.

La comisión compuesta por el grupo de técnicos que analiza estas cuestiones establece la edad de 11 años como una circunstancia a partir de la cual se presume, si no existen otras circunstancias, aquella capacidad. La edad de 9 años de quien la solicitó se antepuso a lo que indica el médico cuyo informe adjunta la familia.

La valoración de la edad, como elemento que permite presumir que a partir de ella se cumple la condición exigida para la financiación pública de esta prestación, puede ser acertada si se considera como tal presunción, es decir, si se acepta que el cumplimiento de aquella capacidad se pueda acreditar de otro modo. En este sentido, de la misma manera que un menor de 11 años puede tener esa capacidad, pudiera ocurrir que no la tuviera alguien con más edad.

Por ello nos parece que el requisito de la edad no se debe establecer de manera cerrada –ni por abajo ni por arriba– como requisito del que se derive un derecho a la prestación, sino que se debe prever la posibilidad de que se pueda acreditar por otros medios la capacidad para utilizar la silla de ruedas eléctrica.

En su respuesta el Departamento de Sanidad discrepó de esta valoración, entendiendo que cualquier medida puede ser cuestionada pero que si dicha medida se aplica con criterio extensivo resulta más adecuado que utilizar como criterio el entusiasmo o falta de motivación de un informe elaborado *ad hoc*. También indicaba el informe que tener 11 años no ha sido nunca criterio suficiente por sí mismo.

La institución del Ararteko consideró que si después de analizar el informe médico sobre la capacidad de utilizar la silla de manera autónoma y eficaz, se observan en él las razones que se nos apuntaron –ser un informe *ad hoc*– no debería haber duda de que la decisión administrativa es fundamentada. Pero presumir que todos los informes referidos a estos supuestos lo son no parece una justificación suficiente.

Nuestra valoración ha quedado recogida en la [Resolución de 16 de diciembre de 2008](#)¹⁵, que hemos remitido al Departamento de Sanidad.

En cuanto a otros temas relacionadas con el área de sanidad queremos recordar que el pasado año nos referíamos a las actuaciones que iniciamos con motivo de las quejas presentadas por personas que padecen una discapacidad auditiva, bien sea de origen congénito o sobrevenido. Pedimos información sobre la posibilidad de realizar los implantes cocleares en nuestra Comunidad Autónoma, evitando desplazamientos, así como la asunción de un segundo implante o implante bilateral. También sobre el modo en que se están llevando a cabo los tratamientos logopédicos posteriores al implante, por si esta rehabilitación se pudiera estar dando con criterios diferentes.

Con relación a un segundo implante, el Departamento de Sanidad nos comunicó que no existe unidad de criterio para determinar sin dudas qué pacientes son los que podrían beneficiarse, y concluye que es prioritario garantizar un primer implante a todas las personas que lo necesiten.

Sobre los desplazamientos a otros centros, tras referirse a la situación anterior, la administración sanitaria nos informó que actualmente, a excepción de los menores vistos en el Hospital de Cruces, los pacientes son derivados al centro de referencia en el Sistema Vasco de Salud/Osakidetza para las intervenciones quirúrgicas, Hospital Donostia.

Respecto del modo en que se están realizando los tratamientos logopédicos posteriores, el informe indicaba que la administración sanitaria entiende que no existe diferencia en los criterios clínicos. Sin embargo apreciaron motivos –derivados quizás de la diferente provisión concertada con un centro en Gipuzkoa– para trabajar en la homogeneización.

En cuanto a la información complementaria que solicitamos para conocer cuales son los criterios internos de derivación o de colocación de implante coclear, queda aún pendiente de que se nos remitan los protocolos que se utilizan en Osakidetza.

¹⁵ Resolución del Ararteko, de 16 de diciembre de 2008, al Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, por la que se recomienda la revisión de una solicitud de financiación de silla de ruedas eléctrica.

Interior

En esta área una año más han sido recurrentes las quejas presentadas por personas con movilidad reducida, titulares de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, denunciando las dificultades que se encuentran a la hora de aparcar su vehículo, bien por la insuficiencia de plazas de aparcamientos reservadas, bien por la utilización indebida que determinados usuarios realizan de dichas plazas, o incluso, de las propias tarjetas de estacionamiento.

Función Pública

En primer lugar, en esta área, queremos referirnos a la queja formulada por una ciudadana que se dirige a la institución para exponernos la forma de proceder de la Fundación Síndrome de Down del País Vasco, de la que su hermana es asociada.

Los hechos habían tenido lugar con ocasión de un contrato de trabajo que le habían ofrecido a su hermana con la mediación de la entidad. La Fundación le imponía el pago de un importe destinado a cubrir el servicio de apoyo durante su vida laboral. La promotora de la queja consideraba que su hermana no precisaba, en el desempeño del puesto, de la ayuda de una tercera persona.

Rechazamos la queja por tratarse de un asunto ajeno a nuestro ámbito competencial. La fundación es una entidad cuya naturaleza la encuadra dentro del sector privado.

No obstante, le informamos, a grandes rasgos, de las características propias del empleo con apoyo, figura ideada con el fin de procurar la máxima integración posible en el mercado laboral de las personas con discapacidad. Su empleo requiere toda una serie de servicios y acciones, que, por lo tanto, implican un coste económico. También, le apuntamos la conveniencia de que ampliara su información recabando más datos de la propia Fundación, además de indicarle la posibilidad de contactar con la Asociación Española de Empleo con Apoyo, cuya web le facilitamos.

Por otra parte, hemos recibido la reclamación de un ciudadano que ha participado en las pruebas selectivas de la OPE 2006 de Osakidetza. Con carácter previo a la toma de posesión del destino que le resulta adjudicado, debe superar el reconocimiento médico que acredite su capacidad psicofísica para el desempeño del puesto. En el examen, el servicio de prevención laboral del ente público le declara la situación de no apto transitorio y le habilitaba un periodo de prueba en el que verificar su aptitud real. En el transcurso de ese periodo, Osakidetza tiene conocimiento de que el INSS había declarado la situación de incapacidad permanente absoluta del aspirante. Se dicta resolución dejando sin efecto las actuaciones de desarrollo de las pruebas selectivas en lo que a este candidato se refiere.

El interesado califica la actuación de discriminatoria, por considerar que la decisión se basa en el elevado porcentaje de discapacidad.

De conformidad con el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, la incapacidad permanente, en sus grados de total, absoluta y gran invalidez, conlleva la pérdida de la condición de estatutario fijo.

Estamos ante una causa legal de incapacidad para optar a los puestos. La ley faculta a la administración para dejar sin efecto, una vez superado el proceso selectivo, las actuaciones relativas a aquellas personas que no reúnan los requisitos para ser nombrados, siendo la aptitud psicofísica uno de estos requisitos.

A su vez, hemos de referirnos a una reclamación que promueve una aspirante a la cobertura temporal de puestos de trabajo en el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava ante la falta de adaptación del puesto que le ha sido ofertado le ha impedido aceptar el contrato.

La gestión de la oferta ha adolecido de una información imprecisa. Cuando, a través de la Asociación Eginaren Eginez, ha podido conocer in situ las características del puesto, ubicado en la Residencia Arana, se ha constatado que el obstáculo lo presentaban un panel de control y un dispositivo de alarma. Parece ser que ambos elementos, que son de obligado manejo por la persona que desempeñe el puesto, se encuentran instalados en la pared a una altura que sólo es alcanzable en posición de pie (La interesada se desplaza en silla de ruedas)

La legislación en materia de función pública contempla el deber de las administraciones públicas de introducir en los puestos las adaptaciones precisas para el desempeño por la persona con discapacidad. Sucede que este deber se establece con respecto al desempeño del puesto por quien es o va a ser su titular. Nada se dice con respecto a su aplicación en los casos de desempeño temporal o transitorio. Hemos solicitado información al instituto foral, estando pendientes de conocer la respuesta.

Por último, en relación a esta área de función pública mencionaremos la queja que ha interpuesto una aspirante a los puestos de enfermería anunciados por Osakidetza en su OPE 2006 y que ha sido declarada no apta en el reconocimiento médico previo a la toma de posesión del puesto adjudicado.

La aspirante tiene reconocida una minusvalía, por lo que participaba acogiéndose a la reserva de puestos para personas con discapacidad. Tras resultar seleccionada, con opción a uno de los destinos, el Servicio de Prevención Corporativo ha dictaminado que no es apta para el desempeño de las funciones. La resolución que le ha sido remitida se limita a efectuar tal declaración, sin incluir los motivos que hayan conducido a esa valoración.

Ha sido publicada la adjudicación de destinos, resolución en la que figura la interesada, con mención del destino concreto que le ha correspondido, si bien no ha podido formalizar la toma de posesión por carecer de un reconocimiento médico que declare su aptitud.

Hemos solicitado la colaboración de Osakidetza, en la que distinguimos, por un lado, aspectos de orden procesal y, por otro, los que conciernen estrictamente al fondo del

asunto. Con relación a estos últimos, precisamos saber si la declaración es el resultado de la evaluación de la aptitud de la interesada para el desempeño de las funciones propias de la categoría (en conjunto) o para el de las que son propias bien de los puestos elegidos por la interesada bien del puesto concreto a que tendría derecho con arreglo a su puntuación y elección de destinos. Otro particular a tener en cuenta es si la valoración facultativa se ha realizado considerando las posibilidades de adaptación del puesto. Por último, nos interesamos también acerca de las posibilidades de que Osakidetza le indique el puesto concreto de enfermería que la interesada pudiera desempeñar así como a la aplicación al caso de los instrumentos de movilidad con que cuenta el ente para el tratamiento de las situaciones de discapacidad sobrevenidas de su personal.

Cultura y Bilingüismo

Recibimos en esta institución a la Federación Vasca de Asociaciones de Padres/Madres y Amigos de los Sordos (FEVAPAS), ante la reclamación que nos habían planteado en el que denunciaban el incumplimiento por parte del Ente Público Vasco EITB, de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad.

Esta Ley trata de avalar el pleno y libre desarrollo de las personas en el medio social y comunitario y, para ello, articula las medidas que resultan precisas para su efectiva consecución, garantizando la accesibilidad al medio físico y a la comunicación de todas las personas de nuestra Comunidad y, de una manera especial, a aquellas que por razones diversas presenten algún tipo de limitación.

El artículo 6.4 de la Ley establece que: *“Los medios de comunicación de titularidad pública elaborarán un plan de medidas técnicas que, de forma gradual, permita garantizar debidamente el derecho a la comunicación a toda la ciudadanía.”*

Asimismo, la normativa que resulta de aplicación atribuye a EITB la función del servicio público, que se concreta, entre otras obligaciones, en la necesidad de promover la integración social de las minorías y de atender a los grupos sociales con necesidades específicas, participando en el progreso tecnológico *“..utilizando las nuevas técnicas de producción, distribución y difusión, de programas de radio y televisión y de servicios conexos o interactivos de comunicación audiovisual para ofrecer nuevos servicios, incluidos los digitales y en línea, susceptibles de enriquecer o completar su oferta de programación, así como procurando la transmisión de los servicios de subtítulo, autodescripción e interpretación en la lengua de signos, de apoyo para el acceso de personas con discapacidad o con necesidades especiales.”*

No obstante, la Asociación señalaba que, a pesar de que mantienen una comunicación continuada desde que se constituyeron hace unos diez años, tanto con responsables de EITB como con la Administración Pública concernida en esta materia, hoy es el día en el que podían corroborar que los avances que se habían dado en esta causa habían resultado insuficientes. En este sentido indicaban que:

- 1º Son muy pocas las emisiones televisivas a las que la comunidad sorda puede acceder. Actualmente, rondan las 620 horas de emisión.
- 2º No se da suficiente cobertura de programación a todos los segmentos de edad del colectivo, y en especial, aquellos programas dirigidos al grupo infantil. En estos momentos, no hay un solo programa adaptado para los niños y las niñas con discapacidad auditiva de nuestra comunidad autónoma emitido por EITB.
- 3º La Entidad televisiva vasca prima la adaptación de los programas institucionales a programas de otros géneros, aún cuando, tal como se señala en el contrato-programa previsto para el periodo 2007-2010, se compromete a propiciar el acceso de toda la ciudadanía a los distintos géneros de programación y a eventos también sociales, culturales, deportivos, de ocio, etc.

Por otra parte, desde la Asociación se apuntaba que en la actualidad se han producido importantes avances tecnológicos en este campo que permiten cubrir sin problemas las necesidades de subtítulos, audiodescriptores e interpretación en la lengua de signos a través de las nuevas formas de televisión. De hecho, en estos momentos resulta significativo el aumento de horas de programación que se ha producido en otras televisiones, tanto públicas (de otras comunidades autónomas) como privadas (de ámbito estatal), que han incorporado las distintas formas de comunicación previstas para el acceso a las emisiones televisivas del colectivo de las personas con discapacidad auditiva.

En este sentido, los reclamantes añadían que también resultaba reveladora la construcción de la nueva sede de EITB en Bilbao que había supuesto un importante revulsivo en el proyecto audiovisual del Ente Público Vasco. Ello ha contribuido a dejar atrás la era analógica televisiva para dar paso a las nuevas instalaciones digitalizadas. Por este motivo, las dificultades tecnológicas que en épocas pasadas hubieran podido impedir, en su caso, la incorporación de las medidas de accesibilidad demandadas se han visto superadas ante la implantación de estas nuevas técnicas que están permitiendo un importante avance en la materia, sin que ello, además, deba suponer un coste económico significativo.

A la vista de estas observaciones, FEVAPAS consideraba nada ambicioso el objetivo que se había marcado el Ente Público Radio Televisión Vasca (EITB) respecto al número de horas de programación subtitulada para sordos que se prevé en el contrato-programa para el periodo comprendido entre el año 2007-2010 ya que en la actualidad el nº de horas de programación que se condiciona para el 2010 (620 horas) ya se alcanza; es más, señalaban los interesados que dicha cifra ya se había logrado en el año 2004. Todo ello provoca un importante recelo en el colectivo, en la medida en que este dato puede evidenciar o poner de manifiesto que EITB dé por conseguido el objetivo previsto.

Al cierre de este informe nos encontramos pendientes de tratar este asunto con la dirección de EITB teniendo en cuenta que no hemos considerado suficientes las explicaciones dadas por dicha Entidad en la respuesta facilitada a esta institución.

Por otra parte, hemos de señalar que ha quedado incorporada a nuestra página web, www.ararteko.net, el lenguaje de signos en la presentación de la misma y, ello ha sido gracias a la colaboración de la Asociación Bizkaiko Gorrak, quiénes se han realizado dicha aportación.

Seguimiento del informe extraordinario sobre *Accesibilidad en edificios de uso público de la CAPV*

La accesibilidad del entorno urbano, de los espacios públicos, de los edificios, de los medios de transporte y de los sistemas de comunicación constituyen elementos fundamentales para posibilitar el disfrute por toda la ciudadanía de unos derechos definidos como básicos. En este ámbito de la accesibilidad ha de tomarse como elemento de referencia el concepto de diseño universal, lo que implica admitir que es la sociedad en su conjunto la que debe adaptarse a la diversidad de sus integrantes, introduciendo para ello las modificaciones ambientales necesarias para garantizar la plena participación de todas las personas en todas las áreas de la vida. Hay que tener en cuenta que esta adaptación de la sociedad a la diversidad es la única vía que conduce de forma efectiva, hacia la igualdad de las personas y el respeto de sus derechos.

La Comunidad Autónoma Vasca dispone de una legislación garantista y protectora en principio suficiente. Así, se estructura en un marco general de actuación, definido por la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad; y en las condiciones técnicas aplicables en los diferentes ámbitos de intervención, contenidas en los dos decretos de desarrollo de la Ley, esto es, el Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones, y sistemas de información y comunicación, y el Decreto 126/2001, de 10 de julio, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad en el transporte.

La herramienta básica diseñada por la Ley para garantizar y promover la accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificios, transportes y sistemas de información y comunicación ya existentes de uso y servicio público es el programa cuatrienal de promoción de la accesibilidad. A través de este programa todas las administraciones y demás entidades públicas deben: realizar un diagnóstico de la situación e inventariar los espacios exteriores, edificación, transporte y comunicación objeto de adaptación; fijar un orden de prioridades que tendrá en cuenta la mayor eficiencia y afluencia de personas; aprobar un programa económico financiero y un calendario de ejecución de las adaptaciones.

La Ley, promulgada en el año 1997, daba a las instituciones un plazo de dos años, a partir de la publicación en el BOPV, para la aprobación del primer programa cuatrienal. Quiero esto decir que, para finales de 1999, todos los ayuntamientos vascos deberían haber elaborado un plan de estas características.

En el año 2003 la institución del Ararteko presentó en el Parlamento Vasco el informe extraordinario sobre la accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma

del País Vasco. En este informe se analizaban las intervenciones públicas en materia de accesibilidad desde la entrada en vigor de la citada ley 20/1997 y del anejo III del Decreto 68/2000, de 11 de abril, que explicita las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad en los edificios.

En las conclusiones obtenidas en el informe extraordinario pudimos constatar que, pese a haber transcurrido con creces el plazo fijado en la ley, sólo siete municipios de los que habían respondido a nuestro cuestionario habían cumplido este mandato legal.

Por este motivo, esta institución asumió el compromiso de intervenir de oficio para realizar un seguimiento sobre la elaboración y ejecución de los programas cuadriales por las distintas administraciones públicas.

Así, en el ejercicio del año 2004 nos dirigíamos a los distintos departamentos del Gobierno Vasco, a las tres diputaciones forales y a los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes que, en su momento, nos habían informado que no disponían de dicho programa cuadrial.

En el informe correspondiente a dicho ejercicio se recogieron los resultados obtenidos y, en general, podemos señalar que las conclusiones obtenidas resultaban positivas en tanto que desde la publicación del Informe extraordinario (2003), prácticamente, todas las administraciones públicas consultadas habían adoptado alguna medida encaminada a la elaboración del correspondiente Programa Cuadrial de accesibilidad, hasta el punto de que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales se había visto desbordado para atender todas las solicitudes que los Ayuntamientos habían formulado respecto a las convocatorias de subvenciones para la elaboración de los preceptivos Programas Cuadriales de accesibilidad.

Considerando que ha transcurrido un tiempo suficiente para que los ayuntamientos hayan ido aprobando los correspondientes programas, hemos estimado conveniente efectuar un diagnóstico actualizado de la situación.

En esta ocasión, hemos centrado inicialmente nuestra atención en los municipios de menos de 10.000 habitantes, que son clara mayoría en nuestra Comunidad Autónoma: 211 sobre un total de 248. Ésta había sido una demanda formulada en varias ocasiones por algunas asociaciones de personas con discapacidad, vinculadas a municipios pequeños, que venían advirtiendo retrasos en la adopción de medidas para la promoción de la accesibilidad en sus municipios.

La recogida de información se ha realizado a través de un breve cuestionario remitido a los 211 ayuntamientos indicados, en el que se formulaban las siguientes preguntas: sobre si disponen de un programa cuadrial para la mejora de la accesibilidad; si han designado explícitamente alguna persona para hacerse cargo del seguimiento del Plan y sobre si han realizado una valoración sobre el grado de ejecución de las adaptaciones previstas en el programa desde su aprobación.

Del total de los ayuntamientos consultados, han respondido 188, lo que representa un 89,09% de cuestionarios cumplimentados. Esta respuesta resulta suficientemente satisfactoria para realizar una adecuada interpretación de los datos aportados.

TERRITORIO	MUNICIPIOS CONSULTADOS	HAN CONTESTADO	NO HAN CONTESTADO
ÁLAVA	49	43	6
BIZKAIA	93	83	10
GIPUZKOA	69	62	7

Como se puede observar, es Gipuzkoa el Territorio Histórico que aporta el mayor porcentaje de respuestas, en torno al 89,85%; le sigue de cerca Bizkaia con un 89,24% y, en el último lugar, Álava, donde han respondido el 87,76% de sus municipios.

Atendiendo a la información obtenida, las diferentes respuestas recibidas las hemos agrupado en cuatro bloques: aquellos municipios que sí tienen programa cuatrienal de accesibilidad; aquellos que no disponen de programa; un bloque en el que incorporamos aquellos municipios que bien han iniciado gestiones para esta fin, o bien han solicitado la correspondiente subvención en el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales en el presente ejercicio 2008 para su elaboración y por último aquellos municipios que no han contestado.

Por Territorios Históricos

TERRITORIO HISTÓRICO DE ÁLAVA

MUNICIPIO	CON PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	SIN PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	PROGRAMAS EN TRAMITACIÓN	AYUNTAMIENTOS QUE NO HAN CONTESTADO
Armiñon		X		
Alegria-Dulantzi	X			
Amurrio	X			
Añana		X		
Aramaio	X			
Arraia-Maeztu		X		
Arrazua-Ubarrundia	X			
Artziniega	X			
Asparrena	X			
Ayala/Aiara	X			
Baños de Ebro/Mañueta		X		
Barrundia	X			
Berantevilla		X		
Bernedo		X		

MUNICIPIO	CON PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	SIN PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	PROGRAMAS EN TRAMITACIÓN	AYUNTAMIENTOS QUE NO HAN CONTESTADO
Campezo-Kanpezu	X			
Elburgo/Burgelu		X	X	
Elvillar/Bilar		X		
Elciego		X		
Iruña Oka/Iruña de Oca				X
Iruñaiz-Gauna		X		
Kripán		X		
Kuartango		X		
Labastida/Bastida	X		X	
Lagrán		X		
Laguardia				X
Lanciego/Lantziego		X	X	
Lantarón	X		X	
Lapuebla de Labarca		X		
Legutiano	X			
Leza				X
Moreda de Álava	X			
Navaridas				X
Okondo		X	X	
Oyón-Oion	X			
Peñacerrada/Urizarra	X			
Ribera Alta	X			
Ribera Baja/Erribera Beitia		X		
Salvatierra/Agurain	X			
Samaniego		X		
San Millán/Donemiliaga	X			
Urkabustaiz	X			
Valdegovía/Gaubea	X			
Harana/Valle de Arana		X		
Villabuena de Álava/Eskuernaga		X		
Yécora/Iekora	X			
Zalduondo				X
Zambrana				X
Zigoitia		X		
Zuía		X		

TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA

MUNICIPIO	CON PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	SIN PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	PROGRAMAS EN TRAMITACIÓN	AYUNTAMIENTOS QUE NO HAN CONTESTADO
Arakaldo		X		
Arantzazu				X
Abadiño		X		
Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena	X			
Ajangiz	X			
Alonsotegi		X		
Amoroto	X			
Areatza	X			
Arrankudiaga	X			
Arratzu		X		
Arrieta	X		X	
Artea	X			
Artzentales		X		
Atxondo		X		
Aulesti	X			
Bakio	X			
Balmaseda	X			
Barrika	X			
Bedia		X		
Berango	X			
Berriatua		X	X	
Berriz				X
Busturia	X			
Derio	X		X	
Dima	X			
Ea		X	X	
Elantxobe		X		
Elorrio	X			
Ereño		X		
Errigoiti	X		X	
Etxebarri	X			
Etxebarria		X		
Forua	X			
Fruiz	X			
Galdames		X		
Gamiz-Fika		X		
Garai	X			

MUNICIPIO	CON PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	SIN PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	PROGRAMAS EN TRAMITACIÓN	AYUNTAMIENTOS QUE NO HAN CONTESTADO
Gatika	X			
Gautegiz Arteaga	X			
Gizaburuaga		X		
Gordexola	X			
Gorliz		X	X	
Güeñes	X			
Ibarrangelu		X		
Igorre	X		X	
Ispaster	X			
Iurreta	X			
Izurtza		X		
Karrantza Harana/Valle de Carranza				X
Kortezubi		X		
Lanestosa		X		
Larrabetzu	X			
Laukiz				X
Lekeitio	X			
Lemoa	X			
Lemoiz		X		
Lezama	X			
Loiu	X			
Mallabia				X
Mañaria		X		
Markina-Xemein	X			
Maruri-Jatabe	X			
Mendata				X
Mendexa		X		
Meñaka		X		
Morga		X		
Mundaka	X			
Munitibar-Arbatzeki Gerrickaitz				X
Murueta		X		
Muskiz		X	X	
Muxika		X		
Nabarniz		X		
Ondarroa	X			
Urduña-Orduña	X			
Orozko		X		
Ortuella		X		

MUNICIPIO	CON PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	SIN PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	PROGRAMAS EN TRAMITACIÓN	AYUNTAMIENTOS QUE NO HAN CONTESTADO
Otxandio	X			
Plentzia	X			
Sondika				X
Sopuerta		X	X	
Sukarrieta		X		
Trucíos-Turtzioz		X		
Ubide	X			
Ugao-Miraballes	X			
Urduliz	X			
Zaldibar	X			
Zalla	X			
Zamudio	X			
Zaratamo				X
Zeanuri		X		
Zeberio	X		X	
Zierbena				X
Ziortza-Bolibar		X		

TERRITORIO HISTÓRICO DE GIPUZKOA

MUNICIPIO	CON PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	SIN PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	PROGRAMAS EN TRAMITACIÓN	AYUNTAMIENTOS QUE NO HAN CONTESTADO
Aduna	X			
Aia	X			
Aizarnazabal		X		
Albatzisketa		X	X	
Albiztur	X			
Alegia		X	X	
Alkiza				X
Altzaga		X	X	
Altzo	X			
Amezketeta		X		
Anoeta	X			
Antzuola	X			
Arama	X			
Aretxabaleta	X			
Asteasu	X			
Astigarraga	X			

MUNICIPIO	CON PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	SIN PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	PROGRAMAS EN TRAMITACIÓN	AYUNTAMIENTOS QUE NO HAN CONTESTADO
Ataun	X			
Baliarrain		X		
Beizama		X		
Belauntza				X
Berastegi	X			
Berrobi				X
Bidegoian		X		
Deba	X			
Elduain		X		
Elgeta	X			
Errezil		X		
Eskoriatza	X			
Ezkio-Itsaso				X
Gabiria		X		
Gaintza		X		
Gaztelu		X		
Getaria	X			
Hernalde		X	X	
Ibarra	X			
Idiazabal	X			
Ikaztegieta	X			
Irura	X			
Itsasondo	X			
Larraul				X
Lazkao	X			
Leaburu				X
Legazpi	X			
Legorreta	X			
Leintz-Gatzaga	X			
Lezo	X			
Lizartza	X			
Mendaro	X			
Mutiloa	X			
Mutriku	X			
Oiartzun	X			
Olaberria	X			
Ordizia	X			
Orendain		X	X	
Orexa		X		
Orio	X			

MUNICIPIO	CON PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	SIN PROGRAMACIÓN CUATRIENAL	PROGRAMAS EN TRAMITACIÓN	AYUNTAMIENTOS QUE NO HAN CONTESTADO
Ormaiztegi		X	X	
Segura	X			
Soraluze-Placencia de las Armas	X			
Urnieta		X		
Urretxu	X			
Usurbil		X	X	
Villabona	X			
Zaldibia	X			
Zegama	X			
Zerain	X			
Zestoa	X			
Zizurkil				X
Zumaia		X	X	

A modo de conclusión, podemos determinar que el 67,74% de los municipios de Gipuzkoa, el 56,62 % de Bizkaia y el 48,83% de Álava disponen de programas cuatrienales, lo que supone el 58,51 % del total de los 188 municipios de menos de 10.000 habitantes que han respondido a nuestra solicitud. Con diferencia es Gipuzkoa el Territorio Histórico que cuenta con más municipios que tienen aprobado el programa cuatrienal. El esfuerzo dedicado por los ayuntamientos guipuzcoanos a la cuestión de la accesibilidad ya se venía advirtiendo en el informe extraordinario del año 2003, en el que apuntábamos que pese a ser limitado el número de los municipios que habían elaborado o aprobado su plan, el 28% de los consistorios de Gipuzkoa disponían de éste, frente al 12% de los alaveses y el 17% de los vizcaínos.

En todo caso, contrastando los resultados obtenidos en el presente ejercicio, respecto de los logrados en el año 2003 sobre los municipios de menos de 10.000 habitantes que disponen de plan, podemos concluir que el balance resulta positivo, ya que hemos pasado de tener 6 municipios con programa cuatrienal aprobado a disponer en la actualidad de 108 municipios, en términos absolutos.

Por otra parte, resulta interesante subrayar el siguiente dato porcentual conjunto de aquellos municipios que disponen de programa y de aquellos otros que han adoptado alguna medida para su elaboración y que actualmente se encuentran en fase de tramitación. (A este respecto, también hemos de puntualizar que han sido varios los ayuntamientos que nos han informado que han solicitado la correspondiente subvención para la elaboración del plan en la convocatoria del presente ejercicio.)

En este sentido, podemos señalar que en Álava representan el 62,79%, en Bizkaia el 68,67% y en Gipuzkoa, de nuevo destacando sobre el resto, el 80,64%. En cualquier caso,

podemos concluir que en breve será una realidad que el 70,74% de los municipios de menos de 10.000 habitantes cuenten con el correspondiente programa cuadrienal.

Por otro lado, cabe destacar que prácticamente la totalidad de los consistorios que tienen aprobado el programa cuadrienal nos han informado que no han designado explícitamente a ninguna persona para hacerse cargo del seguimiento del Plan. No obstante, resulta significativo que en aquellos municipios donde la estructura organizativa del ayuntamiento es reducida, son los alcaldes y alcaldesas quiénes tienen asumida la responsabilidad del efectivo control sobre el cumplimiento de las previsiones del Plan. A su vez, en el resto de los consistorios son los responsables técnicos de los departamentos de urbanismo quiénes se encargan de realizar dicha labor de seguimiento.

Por otra parte, hemos observado que la valoración realizada sobre el grado de ejecución de las adaptaciones previstas en el programa desde su aprobación se deduce positiva en la mayoría de los casos, aunque también resulta llamativo el número de ayuntamientos que dicen tener pendiente la ejecución de las previsiones de los planes por falta de suficiente financiación.

De la información obtenida de los municipios que han dado respuesta a nuestra solicitud parece confirmarse que las inversiones municipales en el campo de la promoción de la accesibilidad están siendo importantes. Dispongan o no de programa cuadrienal, prácticamente, la generalidad de los consistorios han ido adaptando sus propias instalaciones, los edificios públicos que son de su titularidad y, han seguido numerosas actuaciones dirigidas a procurar la accesibilidad de los espacios públicos. Al respecto, queremos indicar que ha sido especialmente significativo el esfuerzo que las Entidades Locales consultadas han realizado para abordar la accesibilidad de los edificios que albergan los servicios municipales. No debemos olvidar que son éstas las dependencias administrativas más utilizadas y cercanas a la ciudadanía.

Resulta también llamativo el número de ayuntamientos que nos informan sobre las dificultades con las que se encuentran para cumplir los objetivos marcados en su municipio para la promoción de la accesibilidad. En algunos casos se apunta que el programa económico financiero que se prevé en el plan supera el propio presupuesto municipal; en otros, se viene a señalar que las obras que se requieren realizar son de tal envergadura que resulta insuficiente la subvención recibida que cubre, únicamente, el 30% de lo presupuestado.

Es palpable en este sentido la reivindicación que formulan los ayuntamientos sobre la necesidad de que se vean aumentadas las partidas presupuestarias para el impulso de las actuaciones precisas para la ejecución de las previsiones contempladas en los planes de accesibilidad.

Por último, teniendo en cuenta la información que hemos recogido en esta intervención, debemos concluir que la mejora en esta materia es evidente en nuestros municipios y deriva, manifiestamente, de la aplicación de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad y de su desarrollo normativo.

En todo caso, sigue siendo importante el número de ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma que, después de más de 10 años de la entrada en vigor de la citada Ley, aún no han aprobado el correspondiente programa cuadrienal de accesibilidad de acuerdo al mandato expreso que su artículo 13 postula. Por ello resulta imprescindible que, sin dilación alguna, inicien las actuaciones precisas para la elaboración de su primer plan que determine la accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificios, transportes y sistemas de información.

También es indispensable que los ayuntamientos dispongan de los recursos suficientes, tanto materiales como personales, para realizar los preceptivos controles sobre el cumplimiento y la ejecución de los programas cuadrienes.

II.5

**ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS
PERSONAS INMIGRANTES**

5. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS INMIGRANTES

Las personas inmigrantes son un colectivo de atención preferente para esta institución. Estas personas conforman una realidad plural y diversa. La intervención del Ararteko en este ámbito tiene por motivo la situación de vulnerabilidad de muchas de ellas y el hecho de que la intervención de la Administración, las políticas públicas, influyen en su posición social y económica. En este apartado recogemos las novedades normativas y algunas de las actuaciones que han afectado a este colectivo durante el año 2008, así como las intervenciones del Ararteko, en defensa de sus derechos y en la promoción de su integración social. Estas intervenciones se refieren principalmente a la tramitación de quejas y a las visitas que hemos realizado a algunos servicios públicos que atienden a las personas inmigrantes. También a las actuaciones de oficio que hemos instado con relación a deficiencias legales detectadas y como consecuencia de las visitas mencionadas.

1. Novedades normativas

Como principales novedades es importante mencionar la **directiva** 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros **para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular** y el anuncio de modificación de la Ley.

La nueva normativa europea incorpora normas procedimentales y garantías jurídicas para llevar a cabo el retorno de las personas extranjeras en situación irregular aunque lo más sustancial es que faculta a los Estados Miembros a internar, cuando haya riesgo de fuga o la persona trate de evitar o dificultar la preparación del retorno o el proceso de expulsión, por un periodo de 6 meses que puede prorrogarse por otros 12 meses. También que establece la posibilidad de internar a los menores "como último recurso y por el menor tiempo posible" tanto con sus familias como cuando no están acompañados de adultos. La directiva hace referencia a la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989, al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951, modificado por el Protocolo de Nueva Cork de 31 de enero de 1967 y a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Estos textos conforman el Derecho Humanitario y deben ser tenidos en cuenta por los Estados Miembros cuando den cumplimiento a lo establecido en la misma. Esta directiva tiene que ser traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico antes del 24 de diciembre de 2011.

El Gobierno español ha anunciado un cambio de la normativa que regula la entrada y residencia de las personas extranjeras por lo que ha elaborado un anteproyecto de **Ley de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social**.

Este borrador incorpora el derecho a sufragio en las elecciones municipales en los términos establecidos en la Constitución y en las leyes, esto es, con la condición de la reciprocidad,

por lo que solamente afectaría a personas de los Estados con los que España haya firmado algún acuerdo de reciprocidad, como es Noruega. Esta previsión no afecta, por ahora, prácticamente a la población inmigrante extracomunitaria que reside en territorio español, aunque el gobierno ha anunciado la firma de próximos acuerdos con Colombia y Perú y la posibilidad de alcanzarlos con países como Argentina, Chile, Uruguay, o Bolivia.

También incorpora el derecho de reunión y asociación, derecho a sindicarse libremente o a afiliarse a una organización profesional, y a ejercer el derecho de huelga con independencia de la situación jurídica administrativa. Así mismo, establece el derecho a la educación para todas las personas menores de edad, y el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Además, tendrán derecho a la asistencia de intérprete si no comprenden o hablan la lengua oficial que se utilice. El reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procesos contenciosos administrativos requiere de una nueva solicitud y de la constancia expresa de la voluntad de la persona de interponer el recurso (art. 24 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil). Estos derechos habían sido reconocidos por los Tribunales y por el Tribunal Constitucional.

Otros avances en el reconocimiento de derechos son la concesión automática del permiso de trabajo a los hijos e hijas reagrupados en edad legal de trabajar (entre 16-18 años) y al cónyuge reagrupado. También se prevé la obtención de la autorización de trabajo por parte de las mujeres que han sufrido violencia de género en los casos de reagrupación familiar y a quienes han obtenido permiso de residencia por circunstancias excepcionales por ser víctimas de violencia de género. También que las solicitudes de modificación de la limitación territorial o de ocupación de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo se resolverán y notificarán en el plazo máximo de un mes y que si no hay resolución expresa en ese plazo se entenderá concedida la solicitud.

Con relación a los menores extranjeros no acompañados, se establece claramente que en el caso de que la minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica de menores. Otro avance es el reconocimiento del derecho del extranjero sometido a internamiento a entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales y con organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales de protección de inmigrantes.

Por último, destacamos las previsiones relacionadas con la protección de víctimas, perjudicados o testigos de un acto de tráfico ilícito o trata de seres humanos, inmigración ilegal, o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución, en las que se establece la posibilidad de un periodo de reflexión previo a la presentación de la denuncia de, al menos, treinta días, periodo en el que la persona tendrá protección.

Otros cambios importantes anunciados, en este caso restrictivos, son los relativos a las restricciones a reagrupación familiar con la exigencia de que los ascendientes reagrupables hayan cumplido 65 años y que la persona reagrupante tenga una residencia de larga duración para solicitar la reagrupación. Se tiene que acreditar que están a su cargo y que

existe razones que justifiquen la necesidad de autorizar la residencia en España, por lo que se restringe aun más la posibilidad de que los ascendientes vengan a vivir con sus hijos y nietos. Otra previsión importante es la exigencia de que la reagrupación de menores en edad escolar sea conocida con antelación por las autoridades educativas.

Entre las novedades importantes está la incorporación de nuevas infracciones como son la falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal o el consentir la inscripción de un extranjero en el padrón municipal por parte del titular de una vivienda cuando no constituye el domicilio. También encontrarse trabajando o contratar en una ocupación, actividad o sector no contemplado por la autorización de residencia y trabajo de la que es titular, o promover la permanencia irregular en España. Esta última es especialmente importante porque se va a considerar que se promueve la permanencia irregular cuando el extranjero depende económicamente del infractor y se prolonga la estancia autorizada más allá del período legalmente previsto. Esta redacción puede dar lugar a que la solidaridad y la compasión de la ciudadanía, actuaciones que dignifican a las personas, pueden ser sancionadas, lo que nos parece muy alarmante.

Otras infracciones nuevas que prevé son: contraer matrimonio o simular relación afectiva análoga o constituirse en representante legal de un menor o simular relación laboral con un extranjero, cuando dichas conductas se realicen con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente derechos reconocido en la Ley. Así mismo se incrementa la cuantía de las sanciones.

Entre los elementos preocupantes está la ampliación del periodo de internamiento a 60 días y la posibilidad de internamiento de menores.

Otras medidas que afectan a este colectivo son la aprobación de planes como es el **Plan integral contra la trata de seres humanos para su explotación sexual**. Este Plan va a dar lugar a modificaciones legislativas muy necesarias para perseguir las redes que trafican con personas para su explotación sexual y para proteger a las víctimas y a sus familias en los países de origen. Este Plan entra en vigor el 1 de enero de 2009. Entre las cuestiones que incorpora está la de dispensar una protección previa a la decisión de denunciar a los traficantes, que ya hemos señalado, algo que valoramos positivamente porque la asistencia y protección a la víctima se debe priorizar mediante normas claras, que no den lugar a ninguna confusión. Otro Plan importante que afecta a la población inmigrante es el **Plan de atención y prevención de la violencia de género entre la población inmigrante**, que además de las modificaciones legislativas que anuncia, prevé actuaciones en materia de información y sensibilización y formación en capacitación de prevención, detección y acompañamiento a mujeres víctimas de violencia.

Otra novedad normativa es el anteproyecto de **Ley de reguladora del derecho de Asilo y de la protección subsidiaria**, que fue aprobado en Consejo de Ministro el 5 de diciembre de 2008. El derecho de asilo y la protección subsidiaria implica, principalmente, la no devolución ni expulsión de las personas a las que se les reconoce. Entre las novedades que prevé está la incorporación del género como un motivo que puede conducir a la concesión

del estatuto de persona refugiada. También la regulación de la persona beneficiaria de la protección subsidiaria y de la reagrupación familiar que permitirá la residencia de la unidad familiar junto a la persona protegida. Otra novedad que incorpora es la referencia a los menores y a otras personas vulnerables.

El problema principal de estas personas es el de la salida del país y la llegada a un país seguro y el de la presentación de la solicitud de asilo, por las actuaciones de los gobiernos europeos de control y restricción de la inmigración irregular y por las actuaciones de vigilancia de fronteras, entre otros motivos. Una de las vías hasta ahora previstas era la de solicitar asilo en las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas, posibilidad que según el anteproyecto se elimina.

2. Dificultades en el proceso de obtención de la autorización de residencia y trabajo de las personas extranjeras extracomunitarias

La falta de autorización de trabajo y residencia afecta gravemente al ejercicio de los derechos de las personas extranjeras. En la Comunidad Autónoma del País vasco se puso en marcha hace varios años un servicio de atención jurídico social a personas extranjeras, programa **HELDU**. Este Servicio está destinado a personas inmigrantes extranjeras sin autorización de residencia que vivan en algún municipio de la CAV, así como a las personas con autorización de residencia en los casos en los que se encuentren en condiciones de extrema vulnerabilidad, como son los menores no acompañados, los y las jóvenes de entre 18 y 23 años que tengan algún tipo de medida y estén bajo la supervisión reeducativa de justicia juvenil del Gobierno vasco; las mujeres inmigrantes extranjeras víctimas de maltrato y su unidad familiar; las personas tóxico-dependientes con falta de autonomía personal así como cualquier otra casuística que consideren los y las trabajadores sociales del servicio social de base en que sea atendida la persona inmigrante extranjera. El servicio informa, asesora, acompaña y tramita de forma gratuita sobre autorizaciones de residencia y de trabajo de personas inmigrantes extranjeras que han sido derivadas por los servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Consiste en tres oficinas, situadas en las tres capitales. Los expedientes que han tramitado cada oficina desde que se inició el servicio son los siguientes: Heldu Álava inició la actividad en marzo de 2003 y ha tramitado 4622 expedientes; 1140 expedientes durante el año 2008. Heldu Bizkaia inició la actividad en noviembre de 2002 y ha tramitado 15.511 expedientes; 2850 expedientes durante el año 2008. Heldu Gipuzkoa inició la actividad en marzo de 2003 y ha tramitado 6386 expedientes; 1191 expedientes durante el año 2008.

La Administración General del Estado es la competente en la tramitación de la mencionada documentación por lo que no es competencia del Ararteko el contraste de las actuaciones. Aunque se ha anunciado que próximamente el Gobierno español va a aprobar una nueva normativa por la que la gestión de las autorizaciones de trabajo pasa a ser competencia de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia, Andalucía y, de todas aquellas que lo reflejen en sus reformas estatutarias, no es el caso, por ahora, del País Vasco. Debido a ello se remiten al Defensor del Pueblo las quejas presentadas que se refieren al proceso

de documentación. No obstante, este año se ha visitado el Servicio HELDU con el fin de conocer las principales dificultades que afectan a las personas extranjeras. La crisis económica ha afectado gravemente al empleo de las personas inmigrantes lo que hace que se encuentren en situación de notoria vulnerabilidad. Sus condiciones son peores por las dificultades que implica superar los obstáculos de la normativa que regula su situación administrativa y por la lentitud y rigurosidad del proceso de documentación. Además, como antes hemos mencionado, se ha anunciado la modificación de la normativa que regula la entrada y residencia de las personas extranjeras extracomunitarias, por lo que nos parece de interés recoger la experiencia de este servicio público como una aportación en este momento a tener en cuenta. A continuación recogemos las cuestiones que plantean las tres oficinas. Las Subdelegaciones de Gobierno y las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Trabajo e Inmigración de los tres territorios son las competentes en la tramitación de los expedientes de autorización de trabajo y residencia de las personas extranjeras por lo que diferenciamos los problemas planteados según cual es el territorio de referencia.

Por otro lado, recogemos los problemas que son comunes como son:

Cancelación de antecedentes penales

La tramitación de la cancelación de antecedentes penales está vetada al ciudadano extranjero en situación irregular, el cual obligatoriamente deberá acudir a su procurador/letrado actuante en las diligencias penales para solicitarlo. No obstante, sería importante que la cancelación de antecedentes penales, fuera de oficio, y de forma inmediata al cumplimiento de plazos. El artículo 136 del Código Penal reconoce al Ministerio de Justicia la capacidad de actuar de oficio sobre las anotaciones de antecedentes acerca de las cuales consten los datos que acrediten suficientemente el cumplimiento de los requisitos de extinción de responsabilidades penales y civiles, así como el transcurso de los plazos.

El mantenimiento de una anotación en el Registro de Penados y Rebeldes que debería estar cancelada, está provocando denegaciones de autorizaciones iniciales y renovaciones. La exigencia de cancelación de oficio de forma inmediata al cumplimiento de plazos es de gran trascendencia.

Antecedentes penales en el país de origen y legalización de documentos

En algunos países se están dando problemas con la expedición de los antecedentes penales. También con la legalización de documentos. No se pone solución por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores con la antelación necesaria, a pesar de que se conocen que hay estos problemas, lo que provoca perjuicios importantes a las personas originarias de esos países. Señalan que estos problemas se podrían solucionar por vía diplomática, lo que evitaría trastornos a los ciudadanos y demoras en la tramitación innecesarios.

Es el caso de Nigeria, Nicaragua y Pakistán. Así, Nicaragua, recientemente, ha remitido una constancia sobre las funciones que tiene la Policía Nacional que le autorizan a expedir certificados de antecedentes penales, pero mientras se solucionan estos problemas los ciudadanos sufren las dificultades, por causas ajenas a su voluntad. Estos problemas se pueden solucionar por vía diplomática, lo que evitaría trastornos a los ciudadanos y demoras en la tramitación innecesarios.

También el hecho de que el certificado de antecedentes penales tenga validez únicamente por tres meses plantea dificultades, porque es un documento muy costoso de conseguir que en seguida pierde vigencia.

El problema es que, una vez que la persona extranjera ha conseguido este documento, puede que caduque porque tardan en dar la cita para presentar la solicitud.

La legalización de documentos, en ocasiones, es un problema porque depende del país de origen. Puede que no haya Embajada de España en el país de origen o que el sistema que tengan sea muy distinto. Así, en el caso de Mongolia que sellan el documento que contiene la traducción, no sellan el original, cuando deberían sellarlo. En el caso de Brasil que cada Estado es el que expide el certificado de antecedentes penales, sin que sea el Estado Brasileño el que lo expide.

Señalan la importancia que tiene que haya criterios claros por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y que tengan previsto una solución a los problemas que determinados países está provocando. En este sentido la obtención de los documentos en el país de origen para muchas personas es muy costosa por la distancia que tienen que recorrer hasta la capital sus familiares o por la falta de familiares que puedan facilitar la obtención de esta documentación.

Retrasos en la resolución de expedientes de autorización

La decisión sobre la autorización de residencia por circunstancias excepcionales, tales como ascendiente de español, se ha trasladado a Madrid, lo que puede dar lugar a retrasos en la resolución del expediente y a resoluciones por silencio negativo. En la actualidad están tardando un año en resolver dichos expedientes.

Personas extranjeras y prisión

La renovación de las autorizaciones de residencia cuando el extranjero se encuentra en prisión o en situación preventiva comporta serias dificultades, pues en muchos casos la administración no colabora para la ultimación de trámites (huella, abono de tasas, fotografías) y estas personas pierden por omisión su documentación.

Nuevos perfiles de usuarios

Entre los nuevos perfiles de usuarios están atendiendo a jóvenes extranjeros que no disponen de autorización de residencia y que provienen de sistema de protección. Algunos de estos jóvenes incluso tuvieron autorización de residencia, pero la Subdelegación de Gobierno no les ha autorizado la renovación de la autorización de residencia por haber tenido alguna dificultad policial.

Constatan la falta de recursos sociales cuando estos jóvenes alcanzan la mayoría de edad. También que las detenciones policiales impiden la obtención o, en su caso, la renovación de la autorización de residencia. La situación de estos jóvenes es muy grave; nos encontramos ante un fenómeno nuevo de mucho alcance que requiere un estudio serio por las graves consecuencias en la vida de estos jóvenes. Esta situación afecta principalmente a Bizkaia y a Gipuzkoa.

Falta de información sobre sus derechos

El desconocimiento que tienen los trabajadores extranjeros y las trabajadoras extranjeras con relación a los derechos derivados de su relación laboral da lugar a que pierdan derechos, como es la prestación de desempleo, reclamación de despidos laborales que puedan ser calificados como improcedentes, la cotización a la seguridad social...

A continuación señalamos los **problemas detectados en cada Territorio Histórico** según la información que obtuvimos en la visita que hicimos al servicio:

En **HELDU Álava** los principales problemas planteados fueron los siguientes:

Derecho de defensa

HELDU Álava realiza una amplia actuación desarrollando funciones de asesoramiento, realización y seguimiento de los trámites necesarios para que la persona extranjera disponga y/o mantenga las correspondientes autorizaciones administrativas de residencia y/o residencia y trabajo, incluida una adecuada defensa en los expedientes sancionadores, que en muchos conlleva incluso la interposición de los recursos necesarios, que no obligatorios, en fase administrativa.

En Álava el turno de extranjería establecido sólo se contempla en la fase judicial, es decir para interponer el recurso contencioso-administrativo, a diferencia de Bizkaia y Gipuzkoa, que tienen un turno de extranjería específico. Desde el mismo momento en que se incoa el expediente sancionador existe un letrado diferente al del turno de asistencia al detenido que seguirá todo el procedimiento en fase administrativa y judicial. De lo anterior, y del dato de que el recurso de reposición es potestativo, supone que en muchas ocasiones sean los letrados del servicio HELDU Álava los que realicen dicha actuación impugnatoria.

Como nota, se ha de hacer constar, que dado los criterios establecidos por el Tribunal Supremo, y acogidos por recientes instrucciones administrativas, la interposición del recurso de reposición es de gran importancia puesto que puede conllevar la sustitución de una sanción grave y condicionante para la ulterior regularidad documental, expulsión, por una de menor entidad, multa que incluso admite el fraccionamiento en su cumplimiento.

Por lo anterior sería interesante recabar la colaboración de los Juzgados y Tribunales, y de los profesionales actuantes en los procedimientos penales, y evitar situaciones que conculcan el derecho a un proceso con todas las garantías, y el acceso a la regularidad documental.

Expediente sancionador y arraigo; disparidad de criterios entre Subdelegaciones y Delegaciones de Gobierno

En los casos en los que la persona tiene pendiente un expediente sancionador con propuesta o resolución de expulsión, y cumple las condiciones para regularizar su situación en base al arraigo, lo procedente es solicitar la revocación de la sanción de expulsión o la caducidad del expediente cuando tiene por causa la estancia irregular. El problema es que la respuesta depende del criterio y/o discrecionalidad de la provincia que dictó la resolución.

El resultado es que la no colaboración entre las distintas Subdelegaciones y Delegaciones impide la tramitación de los expedientes de arraigo.

En Álava el criterio actual para revocar la sanción impuesta es que el solicitante de arraigo sea familiar en línea directa de consanguinidad o cónyuge de español y/o extranjero en situación regular.

Solicitudes de arraigo

El Ayuntamiento de Vitoria en supuestos determinados está elaborando informes de arraigo social en los que recomiendan que se excepcione la presentación del contrato de trabajo, por ejemplo, cuando se trata de estudiantes cuyos padres tengan medios propios de vida.

Además el consistorio, ante el aumento de los expedientes de autorización de residencia por circunstancias excepcionales, ha reforzado el servicio que elabora los informes sociales de arraigo respecto de ciudadanos que no están incorporados a las redes sociales de base.

En las solicitudes de arraigo, y en las renovaciones de las autorizaciones de trabajo y residencia se están admitiendo la presentación contratos de duración inferior a un año, incardinados en los programas de inserción laboral y/o de formación y empleo, como los auzolanos y otras ofertas formativas con contratación de la administración local, foral o autonómica.

En cuanto al requisito de estancia, para su acreditación además de la inscripción en el padrón, están admitiendo otros documentos, como son certificaciones de giros bancarios

Expedientes sancionadores

Con relación a los expedientes sancionadores se plantea un serio problema cuando hay varias detenciones que dan lugar a expedientes sancionadores por motivo de residencia irregular. Así, en el caso de que sea la segunda vez en que la persona es detenida, independientemente de que haya pasado poco tiempo desde la primera vez, esta situación se resuelve con una sanción de expulsión cuando la primera vez se impuso multa. La cuestión es que estas actuaciones se dan en poco tiempo con relación a una misma situación pero con efectos muy diferentes. Por otro lado, hay que reseñar positivamente, que en Álava se admite el fraccionamiento de pago de la multa.

Renovaciones de las autorizaciones de residencia y de trabajo

Las causas de denegación de renovación de autorizaciones más frecuentes son:

- Existencia de antecedentes penales, siendo los ilícitos más frecuentes que lo provocan las alcoholemias o contra la seguridad del tráfico, conducción sin carnet o derivados de violencia doméstica.
- Falta de cumplimiento de las medidas de seguridad, tales como trabajos en beneficio de la comunidad, al no haber acuerdos de colaboración con entidades, bien

públicas o sociales, y el retraso en el cumplimiento de la medida, conlleva la no renovación o el retraso en la regularización de la situación administrativa.

Lo anterior ha motivado que se haya elevado el número de casos de irregularidad sobrevenida, esto es de personas que ya eran titulares de autorización de residencia y/o residencia y trabajo, y no pueden renovar, lo cual es muy perjudicial para la integración social y familiar. En este último sentido, puede afectar a algún miembro de la familia, lo que hace que en una familia haya miembros en situación irregular y otros en situación regular, con la consiguiente quiebra del derecho a vivir en familia.

Otros supuestos que está motivando la irregularidad sobrevenida es la derivada de la aplicación de la directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar. En efecto, se están denegando autorizaciones de residencia y las renovaciones de las autorizaciones de residencia, cuando el reagrupante no dispone de medios de vida propios y suficientes para mantener a la unidad familiar, por ser beneficiario de prestaciones sociales tales como renta básica o las ayudas de Emergencia.

No existe baremo económico claro que sea de conocimiento general para entender si se dispone de medios económicos suficientes de cara a la renovación de la autorización de residencia.

La renta básica, como prestación destinada a la inserción socio-laboral, si está sirviendo para la renovación de las autorizaciones de trabajo (artículo 38 LO 4/2000), y no para las autorizaciones de residencia, pues para este último caso la ley no lo contempla.

Otra razón habitual de denegación de renovaciones de autorizaciones de residencia y trabajo, es la no cotización del mínimo de 6 meses en un período de un año.

Menores extranjeros no acompañados

La Subdelegación de Gobierno resuelve con bastante celeridad una vez que se presenta la solicitud completa. El problema es que se agotan los nueve meses sin que esté completa toda la documentación necesaria para presentar la solicitud.

Presentación y tramitación de solicitudes que afectan a la situación de las personas extranjeras

La Subdelegación de Gobierno responde con bastante celeridad a las solicitudes que se presentan. Es posible que haya una respuesta en menos de un mes a una solicitud de arraigo. En el caso de las renovaciones hay respuesta en 2 meses o 2 meses y medio desde la fecha en que caduca la autorización.

Hay una comunicación y coordinación importante entre las distintas administraciones, Policía, Juzgados y Subdelegación de Gobierno.

En **HELDU Bizkaia** nos trasladaron los siguientes problemas:

Tramitación de informes sociales de arraigo

Señalan como un problema importante la tardanza del Ayuntamiento de Bilbao en dar cita a las personas usuarias de cara a la elaboración del informe social para la tramitación de una solicitud de autorización de residencia por arraigo. Esta cita suele demorarse de 6 a 8 meses; una vez que han tenido la reunión en los servicios sociales se elabora el informe con bastante celeridad, no más de 15 días.

Informan que está previsto un nuevo servicio que va a tener como función la elaboración de informes necesarios para los procesos de documentación de personas extranjeras, esto es, tanto los relativos al arraigo social como a la certificación de adecuación de la vivienda que es un documento necesario en las solicitudes de reagrupación familiar. Este servicio lleva funcionando desde julio pero en esa fecha (noviembre de 2008) no se habían visto cambios importantes con relación a la tardanza mencionada.

Los motivos por los que la tardanza en la elaboración de estos informes perjudican al proceso de documentación de las personas extranjeras son que las solicitudes de arraigo contienen documentos, como los antecedentes penales del país de origen, que caducan en el plazo de tres meses, por lo que tienen que volver a solicitarlos, con el coste que ello implica. También incorporan una oferta de trabajo que obedece a una necesidad coyuntural de la Empresa. El hecho de que se retrase la concesión de la autorización puede hacer desistir a la Empresa de contratar al trabajador o trabajadora extranjera.

Añaden que otros ayuntamientos como Getxo o Barakaldo dan cita en el plazo de 1 o 2 meses; lo que contrasta con el Ayuntamiento de San Sebastián que la concede en cuestión de días.

Otro problema que afecta a las solicitudes de arraigo se produce cuando éstas son denegadas en los casos de que constan antecedentes policiales. Plantean que estos antecedentes pueden no ser indiciarios de problemas de orden público ya que en muchas ocasiones no conllevan antecedentes penales, por lo que proponen la necesidad de que haya audiencia en la instrucción del expediente. La práctica del trámite de audiencia evitaría tener que recurrir la resolución en vía administrativa y/o judicial, cuando no hay detrás un problema de orden público.

Incorporación de la recomendación en el informe social de que se les exima de la necesidad de presentación de un contrato de trabajo

Esta recomendación se hace en los casos en los que por edad, enfermedad, estudios o bien por la existencia de cargas familiares consideran que no es necesaria la presentación de un contrato de trabajo.

No plantean que hayan detectado ninguna dificultad en la incorporación de esta recomendación.

Renovaciones de las autorizaciones de trabajo

Destacan la importancia de la crisis económica en este colectivo por su incidencia en el empleo. Llamam la atención en que la aplicación rigurosa de los requisitos necesarios para

renovar las autorizaciones de trabajo puede dar lugar a un aumento de las denegaciones de renovación de autorizaciones de trabajo y residencia, lo que lleva a la irregularidad sobreenvenida. El hecho de que se exijan 6 meses cotizados en un año para que se conceda la renovación de la autorización de trabajo, o la rigurosidad en los cálculos que se hacen en los casos de jornada reducida sin que haya salvedades, como es cuando no se alcanzan los 6 meses a falta de días...no tiene mucho sentido, cuando, por otro lado, se admite la renovación de la autorización de residencia, si se percibe la prestación de la ayuda social, renta básica. Además, estas denegaciones pueden desincentivar la búsqueda de empleo.

Otro problema que plantean con relación a la denegación de renovaciones es la incidencia de los antecedentes penales en el caso de delitos, como es la conducción bajo efectos de sustancias estupefacientes o la conducción sin licencia de conducción, que conllevan penas como son los trabajos en beneficio de la comunidad, que para poder cumplir la pena requieren la colaboración de otras administraciones. El retraso en el cumplimiento de estas sanciones perjudica la renovación de las autorizaciones de residencia. (Esta cuestión la analizamos en el apartado de este mismo capítulo relativo al Colectivo de Atención Preferente, personas en prisión).

Expediente sancionador y arraigo; disparidad de criterios entre Subdelegaciones y Delegaciones de Gobierno

Las Subdelegaciones y Delegaciones de Gobierno mantienen distintos criterios en las revocaciones de las resoluciones de expulsión por residencia irregular. De tal manera que cuando se cumplen las condiciones para que concedan una autorización de trabajo y/o residencia por arraigo, en los casos en los que esa persona tiene pendiente una resolución de expulsión, depende de la Subdelegación de Gobierno que corresponda, la resolución de revocación de la sanción por estancia irregular.

También se da en los casos en los que el expediente sancionador ha caducado por el transcurso del tiempo o bien porque haya prescrito la infracción. En algunas Subdelegaciones no contestan a la solicitud de caducidad del expediente sancionador, como es el caso de la Subdelegación de Gobierno en Salamanca.

Contingente de trabajadores

Según su opinión los perfiles demandados no se adecuan a las necesidades del mercado.

Reagrupaciones familiares

Algunas solicitudes las están denegando en las Embajadas porque entienden que no han acreditado medios económicos que garanticen la subsistencia de sus familiares a pesar de que el informe sobre esta cuestión es competencia de la Subdelegación de Gobierno y sea favorable. También se está denegando la reagrupación familiar con relación a hijos con edades cercanas a la mayoría de edad.

Un problema importante es que la revisión judicial de la denegación del visado de reagrupamiento familiar se lleva a cabo por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por ser el competente para conocer los actos dictados por los organismos dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y está teniendo mucho retraso, además de ser costoso.

Existe inquietud con relación a la reforma anunciada en los medios de comunicación por el Gobierno.

Expedientes sancionadores

La Subdelegación de Gobierno en Bizkaia está aplicando la doctrina jurisprudencial que prioriza la sanción de multa frente a la expulsión del territorio en los casos de estancia irregular.

Se está exigiendo el pago, con carácter previo, de la multa para admitir las solicitudes de arraigo.

Funcionamiento de la Administración General del Estado

Ha mejorado con relación a años anteriores y se han disminuido los plazos aunque constatan una diferencia entre la Dependencia de Trabajo, que tramitan las autorizaciones de trabajo y las autorizaciones de reagrupación familiar y las oficinas de la policía nacional de Bilbao. En este caso es muy alarmante la existencia de largas colas en la entrada. Este problema lleva mucho tiempo sucediendo y no se soluciona. Las personas que quieren presentar alguna solicitud o hacer algún trámite, con el fin de garantizar que les atiendan a lo largo de la mañana, hacen cola en la entrada, desde la madrugada, o incluso desde el día anterior. Recientemente han iniciado un nuevo sistema con el reparto de un día para el otro de 50 números. El sistema de los números también se utiliza la Dependencia de Trabajo con relación a las autorizaciones de residencia y de reagrupación. En este caso reparten 20 números.

La situación de la oficina que tramita las autorizaciones de trabajo es diferente. En este caso atienden diariamente las peticiones o informaciones que les plantean, las solicitudes de arraigo las resuelven en términos medios de 3 meses. Además se puede acceder a la información por la página Web. Las renovaciones de autorizaciones de trabajo tardan alrededor de 20 días. Las otras resoluciones tardan más tiempo, esto es, las modificaciones de las autorizaciones de residencia, las autorizaciones de trabajo y residencia o bien las autorizaciones de residencia inicial por circunstancias excepcionales, que tardan en términos medios alrededor de 7 meses.

(Por nuestra parte hay que señalar que hemos recibido recientemente una queja, expediente 1632/2008, que denuncia las condiciones en las que las personas extranjeras son atendidas por la policía nacional: necesitan acudir varios días, esperan en la calle, con climatología adversa, sin información...).

Los problemas que se plantearon en la reunión con **HELDU GIPUZKOA** son los siguientes:

Dificultades con el padrón

La inscripción en el padrón es valorado como el medio de prueba más importante para acreditar la estancia en el país por lo que las dificultades para la inscripción o para mantener la inscripción afectan gravemente.

Se dan casos de baja en el padrón, sin que tenga conocimiento la persona a la que le afecta, lo que puede provocar graves perjuicios, como por ejemplo, en las solicitudes de autorización de residencia por arraigo porque le dificulta acreditar los tres años de estancia que se requieren.

Solicitudes de autorización de residencia por arraigo; cambio de criterios

Últimamente se están aplicando criterios más restrictivos para acreditar la residencia en España, ya que en un inicio se tomaba en cuenta el sello de entrada en España, luego se añadió a este requisito el del certificado de empadronamiento y ahora prácticamente el padrón es la única prueba que consideran válida para demostrar los tres años de permanencia en España. En algún caso concreto se ha requerido que el pasaporte tenga una antigüedad de tres años o bien que se presente el pasaporte anterior caducado como un nuevo elemento para comprobar los tres años de estancia. Ello está dando lugar a que en la tramitación de las solicitudes de arraigo haya lugar a muchos requerimientos de nueva documentación que antes no se exigían.

Señalan como una diferencia de trato hacia las personas extranjeras el hecho de que el empleador de un trabajador extranjero tenga que acreditar su solvencia y presentar la documentación original o personarse en las Dependencias de Trabajo del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Esta actuación no se requiere en la contratación de trabajadores/as autóctonos/as.

Plantean el problema de la limitación de actividad en las autorizaciones de trabajo por arraigo ya que no se admite la modificación en este tipo de Autorización. En los casos de pérdida del empleo si no se encuentra trabajo en el sector para el que se concedió la autorización nos encontraremos con problemas para la renovación de la misma.

Como dato a destacar favorablemente hay que señalar que en Gipuzkoa se están aceptando los programas de inserción laboral denominados AUZOLAN para su presentación en las solicitudes de arraigo, estos programas conllevan una contratación laboral de 6 meses de duración sin posibilidad de prórroga. Como dato negativo hay que decir que este criterio no parece muy claro y que en algunos casos se han puesto pegas por no cumplirse el requisito de un año de contrato, además debe añadirse la dificultad de la limitación de la Autorización a la que nos referíamos ya que una vez cumplidos los seis meses de contrato se tiene que encontrar trabajo en el mismo sector ya que como decimos no se admite modificación alguna.

Sobre esta cuestión destacan una cuestión que ha salido en los tres Territorios, que es el hecho de que las ayudas sociales como la Renta Básica estén sirviendo para renovar las autorizaciones de trabajo pero no para la obtención de una autorización de residencia o para la renovación de la autorización de residencia.

Expediente sancionador y arraigo; disparidad de criterios entre Subdelegaciones y Delegaciones de Gobierno

En el caso de que la persona cumpla los requisitos para solicitar una autorización de trabajo y residencia por arraigo y haya sido objeto de un expediente sancionador de expulsión,

solamente si tiene un hijo español o tienen un cónyuge comunitario se admite la solicitud de revocación de la sanción de expulsión. En los demás casos, únicamente, si no se ha resuelto el expediente sancionador y se solicita la suspensión del expediente sancionador se puede continuar la tramitación de la solicitud de autorización de residencia.

También puede darse que el expediente sancionador haya caducado por el transcurso de 6 meses sin haberse resuelto. La autorización de residencia por arraigo puede tramitarse solamente cuando hay una resolución que declara la caducidad en la instancia, si no hay ninguna resolución no cabe tramitar ningún expediente. No todas las Subdelegaciones mantienen el mismo criterio por lo que depende de la Subdelegación, en concreto, que tramitó el expediente sancionador, el que pueda presentarse la solicitud de autorización de residencia por arraigo.

Restricciones en la concesión de las autorizaciones de trabajo

La contratación en origen ha quedado prácticamente cerrada (salvo las preferencias recogidas en el Art. 40 de la LOEX), debido a la publicación de los últimos catálogos de ocupaciones de difícil cobertura publicados trimestralmente por el INEM, y en concreto con el último trimestre de 2008 y el primero de 2009, ya que la lista se ha reducido de 48 ocupaciones en el tercer trimestre de 2008 a tres en estos dos últimos.

Aquellas personas que no cumplen el requisito temporal del arraigo pero que sí cuentan con una oferta de trabajo y con la posibilidad de viajar a su país, en este momento no pueden hacerlo ya que en la mayoría de los supuestos no pasarían el filtro del INEM. Ello ha supuesto que las vías de regularización del inmigrante se hayan reducido al arraigo o al matrimonio con una persona comunitaria.

Inseguridad jurídica

La Administración está aplicando unas instrucciones en la tramitación y concesión de las solicitudes de autorización de residencia o trabajo y residencia o de visados que no son de conocimiento general. El problema es que estas instrucciones no se refieren únicamente a cuestiones de ordenamiento interno sino que tienen alcance en los derechos de las personas.

Renovaciones de las autorizaciones de trabajo

Plantean que la exigencia de requisitos para la renovación de las autorizaciones de trabajo puede dar lugar a una irregularidad sobrevenida. Las renovaciones de las autorizaciones de trabajo requieren que la persona haya cotizado un número de días que, en los casos de contratación en jornada reducida, es difícil de cumplimentar. Esta modalidad da lugar a dificultades en la comprobación de los plazos de cotización necesarios para las renovaciones de las autorizaciones de trabajo. A este respecto hay que volver a recordar la incoherencia manifestada en el hecho de que ayudas sociales como la Renta Básica sirva para renovar las autorizaciones de trabajo pero no para la renovación de la autorización de residencia

Reagrupaciones familiares

Es difícil llevar a término un expediente de reagrupación familiar porque tienen que cumplir muchos requisitos, como son la solvencia económica del reagrupante y una vivienda

adecuada. El problema es que a veces el reagrupante tiene varios hijos y, con los cálculos que hacen de solvencia económica, no les permiten reagrupar a todos los hijos porque los ingresos no alcanzan para mantenerles en el país a todos ellos, por lo que podría obligar a separar a los hermanos. Además, las ayudas de emergencia no sirven como un ingreso más que permita mejorar la situación económica.

Otro problema que se plantea es la exigencia de que ambos cónyuges estén en situación regular cuando la pareja vive en España. Si no es así solamente el cónyuge en situación regular puede presentar la solicitud de reagrupación familiar como si fuera una familia monoparental.

A veces, se piden requisitos que no son posibles o son difíciles de lograr porque en el país de origen el tratamiento es distinto. Cuando una familia es monoparental se pide que la madre o padre reagrupante tenga la guarda y custodia asignada judicialmente. Este requisito es difícil de cumplir en muchas ocasiones porque se desconoce el paradero del padre o madre o bien pone trabas o intenta lucrarse.

Los consulados de España en el país de origen toman decisiones que impiden la reagrupación a pesar de que haya recaído informe favorable por parte de la Subdelegación de Gobierno, como es en el caso de la reagrupación a los ascendientes que se deniega "porque no se acredita la necesidad de que vivan en España". El gobierno ya ha anunciado que se va a reformar la normativa en un sentido más restrictivo, pero en la práctica ya es muy difícil reagrupar.

Expedientes sancionadores

Señalan que, en Gipuzkoa, no aplican automáticamente la sanción de multa en vez de la expulsión del territorio.

Problemas con el Registro Civil

Se están dando casos de informes desfavorables en expedientes matrimoniales (caso de Errenteria). Plantean como un problema la necesidad de que haya una publicación de edictos en el lugar de origen o bien en el de residencia de los dos últimos años o bien que se aporte un certificado en el que se señala que no es necesario la publicación de edictos. Este requisito no tiene sentido, porque en el expediente se ha presentado ya un certificado de soltería.

Menores extranjeros no acompañados

Señalan que existe una situación de indefensión con relación a estos menores. Plantean la necesidad de mejorar la tramitación jurídica de la documentación que les autoriza a residir en el país y de defenderse frente a decisiones que les afectan como es la determinación de edad o con relación a su cuidador.

Presentación y tramitación de solicitudes que afectan a la situación de las personas extranjeras

Las solicitudes se presentan:

- Con el sistema de cita previa en el caso de autorizaciones por arraigo, arraigo de menores (Art. 94.2 del Reglamento de la Ley Orgánica de derechos y deberes de las personas extranjeras en España y su integración social) y reagrupación familiar. Este sistema funciona bien. No presentan quejas a este respecto.
- Sin cita previa el resto de solicitudes.

En el caso de las solicitudes de autorización de residencia por arraigo, las citas se dan en el plazo de un mes y la resolución del expediente suele estar dentro del plazo de tres meses establecido por la ley.

Derivaciones

Las derivaciones por parte de los servicios sociales de los Ayuntamientos funcionan bien, a excepción del Ayuntamiento de Orio, con el que señalan han tenido problemas en algunas derivaciones al servicio y con relación a la elaboración de informes de arraigo.

Vamos a remitir al Defensor del Pueblo, por ser la institución competente, los problemas que nos han trasladado las tres oficinas del servicio HELDU. Con respecto a la tardanza del Ayuntamiento de Bilbao en la elaboración de los informes de arraigo social hemos iniciado una actuación de oficio.

3. Quejas tramitadas por el Ararteko

Los Ayuntamientos, tras la reforma del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España (RD 2393/2004 de 30 de diciembre), están interviniendo en la realización de **informes de arraigo social**.

La intervención de los ayuntamientos en el proceso de documentación de las personas extranjeras tiene que ver con las dificultades de acceso a una residencia regular. La mayoría de las personas extranjeras no disponen de documentación que les autorice a residir en los primeros años de estancia. La manera en la que muchas han llegado, tanto las personas que entran por puestos fronterizos como turistas, como los que evitan los puestos fronterizos, no es la prevista en la normativa de extranjería para disponer de una residencia regular por lo que estas personas tienen que esperar un tiempo para acreditar arraigo en el país y poder presentar la solicitudes autorización de residencia por arraigo. Este procedimiento está regulado en los art. 45.2 b) y 46.2 c) del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Según la mencionada normativa se puede conceder una autorización de residencia por razones de arraigo a los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen, cuenten con un contrato firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud y, bien acrediten vínculos familiares con otros extranjeros residentes, bien presenten un informe que acredite su inserción social emitido por el Ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual.

El requisito de contar con un contrato de trabajo puede ser eliminado en el caso en el que el Ayuntamiento lo recomiende, siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes. El informe que elaboran los ayuntamientos no tiene carácter vinculante, pero tiene enorme trascendencia. Este año hemos concluido la tramitación del expediente 1014/2007, que tenía por motivo la negativa del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz a recomendar la exención de la necesidad de presentar contrato de trabajo en el informe de arraigo social. En la tramitación del expediente valoramos trasladar al Ayuntamiento una consideración con relación al contenido de este informe porque entendíamos que, al no motivar ni mencionar que no se recomendaba la exención mencionada, podía dar lugar a indefensión, puesto que sin esta exención, difícilmente la autoridad gubernativa iba a valorar la concesión de la autorización de residencia, ya que cuando presentara la solicitud de autorización de residencia y acompañara el informe social del Ayuntamiento no costaría la recomendación ni ninguna mención a la misma, por lo que dificultaría la defensa de su derecho a la autorización de residencia. Por ello, nos remitíamos al modelo de la Dirección General de Integración, instrucciones de 22 de junio de 2005, porque preveía esta motivación. Así mismo recordábamos lo señalado en la [Resolución de 23 de abril de 2007](#)¹⁶.

La solicitud de informe de arraigo social en los servicios sociales municipales tiene como fin su incorporación a un procedimiento que es fundamental para los intereses y derechos de las personas extranjeras: la concesión de la autorización de residencia. Aunque el informe no tenga carácter vinculante para la autoridad gubernativa competente, es un documento de enorme trascendencia. Por ello, a nuestro juicio, se deberían elaborar informes sociales de arraigo específicos como dispone el art. 46.2 c del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por RD 2393/2004. A nuestro entender, todo informe social de arraigo, debe ser suficientemente motivado para constituir garantía para la persona extranjera, de conformidad con el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, ya en el supuesto de que se recomiende la exención a la persona extranjera de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, ya en el supuesto de no recomendación en tal sentido, dicha decisión debe ser suficientemente motivada en el informe social de arraigo, haciendo constar de forma expresa los motivos para ello. Es importante recordar que nos encontramos ante un procedimiento administrativo que se inicia a solicitud de una ciudadana, por lo que son de aplicación los arts. 54 y 89 de la Ley 30/1992 del Procedimiento Administrativo Común. Este último establece que: *"la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo"*.

El Ayuntamiento nos ha respondido, por un lado, explicando los motivos por los que no han recomendado eximir de la necesidad de presentar un contrato de trabajo. Según explican, el objetivo de su intervención es favorecer la formación y búsqueda de empleo, en el caso

¹⁶ Resolución del Ararteko, de 23 de abril de 2007, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que responda a la solicitud de un ciudadano y elabore un informe social adaptado a las previsiones establecidas en la normativa sobre derechos y libertades de las personas extranjeras en España y su integración social.

de personas que por su diagnóstico y pronóstico social entienden que es posible, implementando los recursos municipales y potenciando los recursos que tiene la propia persona para conseguir la inserción socio-laboral, por lo que en este caso no han recomendado la exención de contrato de trabajo: *“El motivo por el que se solicita esta exención es que tiene que hacerse cargo del cuidado de sus tres hijos. Los hijos se encuentran escolarizados y cuentan con servicio de comedor escolar. Para completar este servicio y compatibilizar el trabajo con el cuidado de los menores el Departamento de Intervención Social contempla dentro del programa de Prestaciones Municipales con una ayuda económica destinada a costear gastos derivados de la atención a personas dependientes (hijos menores) cuyo cuidado impide a la persona beneficiaria la realización de actividades recogidas en su Convenio de Inserción. El objetivo de nuestra intervención es que las personas extranjeras o no, puedan ser autónomas y consigan a través del empleo y su regularización documental la inclusión socio-laboral.”*

Por otro lado, añaden que recogen la aportación que les hicimos de motivar si se acepta o no la exención del contrato de trabajo, al igual que en las propuestas de arraigo favorables y desfavorables.

Otra queja que hemos tramitado, expediente 1014/2008, está motivada en el trato que una persona recibió en la oficina de Gran vía 50, del Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales e Inmigración. Esta persona según su información fue objeto del siguiente comentario por parte de la persona que estaba realizando el control de acceso: *“aquí no eres bien recibida.”* No hemos podido confirmar que recibiera el comentario aunque nos hemos dirigido a la Administración competente por la importancia de contrastar estas conductas.

Este año también se ha intervenido con relación al **acceso al padrón municipal** de las personas extranjeras.

Hemos tramitado un expediente 301/2008 que tiene por motivo que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no responde a las solicitudes de empadronamiento de personas extranjeras en las que se indica como domicilio el de la sede de SOS Racismo Araba, ni facilita el empadronamiento de personas que residen en la ciudad pero que no pueden acreditar un domicilio en su solicitud. La organización Sos Racismo Araba presentó a esta institución copia de alrededor de 83 solicitudes de inscripción presentadas entre enero y junio del año 2008. Estas solicitudes se refieren a personas extranjeras de distintas nacionalidades que viven en Vitoria y señalan como domicilio la sede de la organización Sos Racismo Araba.

Hemos trasladado, con carácter previo, algunas consideraciones al Ayuntamiento, como son las relativas a la normativas de aplicación en los casos de personas, que tienen dificultades para señalar, en la solicitud de inscripción, el dato del domicilio habitual (Ley de Bases de Régimen Local, Reglamento de Población y Demarcación Territorial, instrucciones del INE, Consultas del Consejo de Empadronamiento).

Entre las consideraciones, le trasladábamos que los problemas vinculados a la dificultad de acceso a un alojamiento adecuado, principalmente, debido al alto precio de los alquileres,

aunque también por prejuicios sociales, impiden disponer de un domicilio válido a efectos del Servicio del Padrón de los ayuntamientos. Esta situación afecta principalmente a colectivos, que están en situación de vulnerabilidad social, por problemas de salud, dependencias, marginación, ser inmigrante y estar en situación de irregularidad administrativa, ser joven extranjero no acompañado, precariedad en el empleo o estar en situación de desempleo, entre otros. En este contexto la previsión de un procedimiento, que tenga en cuenta las distintas competencias y funciones del Ayuntamiento, se torna muy positiva para las personas que presentan estas dificultades. Esta cuestión nos parece importante porque, seguramente, el señalamiento de la sede de Sos Racismo Araba, como domicilio a efectos de la inscripción en el padrón, está relacionado con la dificultad para formalizar el empadronamiento, por personas que no disponen de ningún domicilio y se encuentran en situación de exclusión social.

Por otro lado, planteábamos que la cuestión de la legalidad del empadronamiento en la sede social de Sos Racismo es un debate que lleva años y que es muy conocido, por la cobertura mediática que ha tenido. A juicio de esta institución sería importante rescatar algunos de los elementos que están en el fondo del debate, como son:

- La importancia que tiene para el ejercicio de derechos fundamentales la inscripción en el padrón. La inscripción en el padrón está relacionada con el ejercicio de derechos sociales, como es el derecho a la salud, a la educación o a los servicios sociales. También esta vinculada al derecho a la participación local y política y al derecho a la libre circulación. En el caso de las personas extranjeras sirve para acreditar el arraigo, que facilita la concesión de la autorización de residencia.
- El régimen legal de aplicación. La inscripción en el padrón está condicionada a la residencia efectiva en el domicilio. La normativa prevé cómo debe actuar el Ayuntamiento para lograr que los datos contenidos en el padrón coincidan con la realidad. Los Ayuntamientos se encargan de la formación del padrón y tienen que realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones, de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad. El Ayuntamiento tiene facultades y medios para comprobar si la persona es residente habitual. Por último, señalábamos que la normativa no permite que haya un desajuste entre el padrón y la realidad de personas que están viviendo en el municipio, y para su adecuación, se prevé que se inicie un procedimiento para que se decrete el alta o, en su caso, la baja de oficio.

Otra consideración que trasladábamos era que, en el caso de las solicitudes de inscripción que señalan como domicilio la sede de Sos Racismo Araba en Vitoria, no se puede deducir de la solicitud propiamente dicha, que estas personas residan en el municipio. El local que designan no puede servir de vivienda habitual a todas las personas que lo señalan como domicilio. Ello no impide que el Ayuntamiento deba cumplir la normativa de aplicación y tramitar las solicitudes de acuerdo al procedimiento legalmente establecido.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos ha respondido explicando el procedimiento que sigue. El contenido de la respuesta hace referencia a la tramitación de las solicitudes de

empadronamiento que han recibido, que ascendían a 142 solicitudes, en aquel momento. En la tramitación aplican el procedimiento administrativo común previsto en la Ley 30/92. Señalan que de esas solicitudes algunas personas se han inscrito posteriormente en otro domicilio (43), otras 46 solicitudes se han resuelto por silencio administrativo positivo según prevé el art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, siendo la fecha de alta aquella en la que se realizó la solicitud. Otras 53 solicitudes, se encuentran actualmente en periodo de tramitación. El procedimiento que siguen es el siguiente.

En primer lugar, requieren la subsanación de la solicitud por entender que la representación otorgada no queda debidamente acreditada en derecho. *“La petición de empadronamiento es una solicitud y por tanto, la representación ha de acreditarse de forma fidedigna. Los medios válidos en derecho que dejan constancia fidedigna, conforme a la jurisprudencia, a lo explícito en el antigua LPA de 1958 y a lo manifestado unánimemente por la doctrina son los siguientes: Documento público autorizado por Notario o empleado público competente con los requisitos exigidos por la Ley; Documento privado con firma legitimada notarialmente, Declaración en comparecencia personal del interesado. En base a lo anterior se procede a citar a representante y representado en las dependencias municipales, para la firma “apud acta” por la que se autoriza la representación ante la Jefa de I Unidad Administrativa de Padrón. En segundo lugar, si en el plazo concedido al efecto, no comparecen las partes para subsanar el defecto de que adolece la solicitud, se procede al archivo de la misma por desistimiento en virtud de la previsión del Art. 71 de la Ley 30/1992 ya mentado. En el caso de que la representación quede debidamente acreditada, se inscribe al ciudadano en el padrón municipal con efectos administrativos desde la fecha en que los Servicios Sociales determinen el arraigo en el municipio del solicitante.”*

Señalan que las personas que solicitan el empadronamiento en la sede de Sos Racismo Araba alegan en su solicitud que facilitan esa dirección *“por no haber encontrado lugar alguno donde residir de manera normalizada al carecer de medios económicos suficientes para alquilar una vivienda o similar.”* Por ello entienden que *“estas personas reconocen explícitamente que no viven en la dirección suministrada por lo que el tema debería reconducirse a la situación prevista en la Instrucción nº 4 de la Resolución de 4 de julio de la Presidenta del Instituto Nacional e estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamiento sobre actualización del Padrón Municipal, de que la persona que solicita la inscripción no aporta ningún domicilio. Entonces, tal y como establece el art. 54.3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, aprobado por Real Decreto 1690/1986, en su redacción dada por RD 2612/1996, de 20 de diciembre y de la instrucción nº 4 ya citada, es necesaria la intervención de los Servicios Sociales para que éstos informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio de la persona que se pretende empadronar y para que indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal.*

Para los casos en lo que sí se aporta una dirección, una vez realizado el empadronamiento, y cuando se sospeche que los datos suministrados no coinciden con la realidad, en cumplimiento de las previsiones del art. 17.2 de la Ley 7/85 de 2 de abril, RBRL, que establece la obligación de que los Ayuntamientos realicen las actuaciones y operaciones necesarias

para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos, concuerden con la realidad, así como del art. 53 y siguientes del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, y de la resolución de 4 de julio, ya citados, puede procederse a solicitar los informes pertinentes a Policía Local, Servicios Sociales y demás que puedan ser necesarios para confirmar, que efectivamente, el solicitante reside habitualmente en la dirección facilitada. En función del contenido de esos informes, y si no queda acreditado que el domicilio aportado sea el de residencia efectiva, o aquel en que, según el criterio expresado en la instrucción 4 de la Resolución de 21 de julio sea razonable esperar que las comunicaciones que se le dirijan, puedan llegar a conocimiento del destinatario, ni que el interesado resida efectivamente en el municipio, se incoará un expediente para proceder a la baja de oficio.

Por otro lado, y si bien desde este Ayuntamiento se comparte la apreciación del Ararteko sobre la importancia del empadronamiento a la hora del ejercicio de distintos derechos sociales, es menester puntualizar que, cualquier persona, esté o no empadronada en el municipio, tiene garantizada, en los casos de urgencia, tanto la asistencia sanitaria como la de los servicios sociales.

También es importante añadir la dificultad a la que se enfrentan muchas veces, tanto los servicios sociales, como la Policía Local, y demás Departamentos implicados, a la hora de fijar la residencia efectiva de una persona que solicita el empadronamiento en el municipio de Vitoria-Gasteiz, dado el alto índice de transitoriedad y los habituales cambios de residencia en distintos municipios, de estas personas. Asimismo es importante mencionar el elevado aumento de petición de empadronamiento por parte de personas extranjeras en los últimos años, circunstancias todas ellas que impiden la tramitación de los expedientes con la debida diligencia.

En cualquier caso, y en cumplimiento de la recomendación de esa institución, y dada la creciente complejidad de la casuística relacionada con el empadronamiento de personas que están en situación de vulnerabilidad social por distintas razones, se está procediendo por los Servicios Técnicos Municipales del Departamento de Tecnologías de la Información al que está afecto la Unidad de Padrón, a la elaboración de un protocolo que recoja la diferente problemática y que unifique los criterios utilizados al resolver los procedimientos en cuestión.”

Valoramos positivamente la respuesta del Ayuntamiento, por lo que hemos suspendido la tramitación del expediente en espera de conocer el contenido del protocolo que están elaborando. En este sentido, nos remitimos a otro apartado de este capítulo, con relación a las personas en situación de exclusión grave, en donde se hace referencia a varias sugerencias que hemos remitido este año al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz con relación a esta misma problemática y a la respuesta del Ayuntamiento.

Otra queja que hemos recibido en materia de padrón, se refiere a la denegación de la inscripción en el padrón de las personas extranjeras en el municipio de Abanto y Zierbana. La organización Sos Racismo Bizkaia denuncia que el Ayuntamiento de Abanto y Zierbana

exige la presentación del NI E (número de identificación de las personas extranjeras) para autorizar la inscripción en el padrón, en contra de la Ley de Bases de Régimen Local. Según esta normativa, es suficiente la presentación del pasaporte para la inscripción en el padrón, en el caso de personas extranjeras que no dispone de autorización de residencia. Esta queja está en tramitación.

Hemos iniciado una actuación de oficio 325/2008, con relación a la necesidad de diseñar una estructura que facilite la **accesibilidad idiomática**, por parte de la población inmigrante, a los diversos ámbitos de la Administración. En el marco de un expediente anterior (26/2006), tuvimos ocasión de abordar el desarrollo de distintas líneas específicas previstas en el Plan Vasco de Inmigración. Tanto por parte de ese Departamento como del de Sanidad se nos informó entonces de que, a tal efecto, se había decidido crear una estructura común a todas las áreas de actuación del Gobierno, habida cuenta de los costes que supondría su organización en cada Departamento. Con fecha 30 de enero de 2007, ese Departamento nos indicó que dicha estructura común se concretaría en una **red de intérpretes** cuyo impulso y planificación correspondería a su Dirección de Inmigración. Así lo recoge el II Plan Vasco de Inmigración que, en el nº 10 de las medidas que dotan de contenido a la Directriz 1ª del Área de Organización Institucional, asigna a dicha Dirección la tarea de *Impulsar la creación de una red de intérpretes que preste sus servicios a las administraciones públicas en su relación con personas usuarias inmigrantes que desconozcan los idiomas oficiales de la CAE*. Todo ello, además de las previsiones de la Directriz 4ª del Área de Garantías Jurídicas, que en sus medidas 1ª y 2ª se refieren a los servicios de traducción e interpretación en los ámbitos de la Administración de Justicia y de Interior.

En el mismo escrito, el Director de Inmigración nos indicaba que ya había dado los primeros pasos para implementar dicha red, con el encargo de un estudio sobre la manera más adecuada y viable de prestar este servicio, que calculaba estaría en marcha en 2008.

Desde entonces, son varias las quejas recibidas en esta institución en relación con algunas de las iniciativas mediante las que la Administración viene atendiendo las necesidades de traducción e interpretación que presentan los usuarios de los servicios que presta. Plantean que las mismas adolecen en ocasiones de cierto grado de voluntarismo e improvisación, lo que pondría en peligro, siempre según nuestros reclamantes, la imparcialidad, la confidencialidad, la fidelidad lingüística y la sensibilidad cultural necesarias para que las personas inmigrantes, con independencia de su conocimiento de los idiomas oficiales de nuestra Comunidad, tengan en ella garantizado el pleno ejercicio de sus derechos.

Hemos, por tanto solicitado información sobre la situación en la que se encuentra la previsión que nos anunció el Departamento, a efectos de estar en condiciones de valorar la situación, en concreto sobre los siguientes aspectos: modalidad de contratación para la gestión y prestación del servicio; sistema de acreditación para formar parte del mismo; modo de optimizar la cantidad de los profesionales disponibles mediante su asignación a los servicios que los vayan demandando: itinerancia, cantidad en función de las lenguas más demandadas, etc.; sistemas de control de la formación lingüística y preparación en interculturalidad de los/as traductores e intérpretes contratados, papel de la Universidad en

este sentido; formación de los profesionales de los servicios públicos para la interacción con sus usuarios a través de intérpretes; y cualquier otra información relevante. No hemos recibido ninguna respuesta formal, por lo que el expediente continúa en tramitación.

Hemos continuado la tramitación de un expediente de oficio 12/2007 que dirigimos al Defensor del Pueblo, por ser el órgano competente en instar los cambios legales necesarios en esta materia, con relación a la aplicación de la nueva normativa que afecta principalmente a **residentes comunitarios y a sus familiares**. A nuestro juicio las Instrucciones DGI/SGRJ/03/2007, de 22 de marzo relativas al Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, en vigor desde el 2 de abril del 2007, hacen una interpretación restrictiva del ámbito de aplicación de la normativa, regulado en el art. 2 del RD 240/2007. En el informe del año pasado informamos de las actuaciones que habíamos realizado. Esto es, dimos cuenta de nuestras consideraciones con relación a estas instrucciones por entender que se dejaba fuera a las parejas de hecho que se había acogido a la normativa autonómica, cuando la normativa comunitaria (Directiva 2004/38, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión Europea y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros) reconoce a la **unión análoga a la conyugal como familiar de comunitario**.

En nuestras consideraciones señalábamos al Defensor del Pueblo que entendemos que la normativa del País Vasco cumple los requisitos previstos en la normativa europea, pero que no se está aplicando. En definitiva, le trasladábamos nuestra preocupación de que unas instrucciones están ordenando la no aplicación de una normativa de rango superior y que si el motivo para denegar es la falta de actuación por parte de las instituciones que no han puesto en marcha instrumentos que eviten, por ejemplo, la duplicidad de datos, ello no debería dejar sin efectos los derechos reconocidos a las personas. En este sentido también le habíamos remitido una queja en la que se denegaba la tarjeta de Residencia de Familiar Ciudadano de la Unión, expediente 364/2007, al considerar la Subdelegación de Gobierno en Vizcaya *“que los diferentes registros de parejas estables existentes en las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos no serán válidos a estos efectos, por el momento, en tanto no cumplan los requisitos señalados en el artículo 2b del citado Real Decreto”*. En esta queja el Defensor del Pueblo nos ha informado de las actuaciones realizadas.

Por un lado, traslada la respuesta de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración:

“El Real Decreto 240/2007 (artículo 2.b y Disposición final tercera.Dos) equipara al cónyuge de ciudadano español o comunitario con la pareja con la que éste mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a estos efectos en un Estado miembro y que impida la posibilidad de dos registros simultáneos en dicho Estado.

Ello porque el artículo 2.2.b) de la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y

de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, incorporada al Ordenamiento jurídico español a través del citado Real Decreto exige, para la equiparación de la pareja no casada al cónyuge,

- *que dicha pareja del ciudadano comunitario hay celebrado con éste una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro,*
- *que la legislación del Estado miembro con arreglo a la cual se haya celebrado la unión registrada otorgue a esas uniones un trato equivalente a los matrimonios de conformidad con las condiciones establecidas en dicha legislación (recuérdese que la legislación española sólo otorga un trato equivalente a las parejas no casadas en relación con los matrimonios en supuestos expresamente previstos, y recuérdese asimismo que, conforme al artículo 149.1.8 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la materia de legislación civil –sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan– y, en todo caso, respecto a las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio y a la ordenación de los registros públicos).*

De conformidad con lo anterior, y de acuerdo con lo que se establece en el artículo 2.b) del Real Decreto 240/2007, así como en las Instrucciones DGI/SGRJ/03/2007, de 22 de marzo de 2007, dictadas por la Dirección General de Inmigración y relativas a dicho Real Decreto, los diferentes Registros de Parejas Estables existentes en diversas Comunidades Autónomas no son válidos a esos efectos, ya que, en la actualidad, no cumplen lo preceptuado en el artículo 2.b) del Real Decreto 240/2007, ni serán válidas a estos efectos las situaciones de pareja estable a las que la legislación de un Estado miembro otorgue efectos parciales análogos al matrimonio pero sin establecer un registro público que permita su correcta acreditación. Todo ello en aplicación de la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Es, por lo tanto, exigible, acorde con la normativa comunitaria y española e imprescindible, la existencia de un registro público que impida la posibilidad de dos registros simultáneos en el Estado miembro afectado, condición que se produce en algunos Estados miembros como Alemania, Francia, Reino Unido, etc., pero no en España, dado que los Registros de Parejas Estables existentes en nuestro país, de carácter autonómico y municipal, permiten la existencia de inscripciones múltiples y simultáneas, inscripciones que pueden tener lugar con personas diferentes, lo que, entre otras carencias, impide cualquier posibilidad, por el momento, de otorgar a estas inscripciones un trato equivalente al matrimonio en materia de extranjería (recuérdese, conectado con el tema, que el Legislador español, en desarrollo del principio constitucional de igualdad, ha suprimido la prohibición de contraer matrimonio a las parejas del mismo sexo, prohibición que estuvo en la base de la creación, por otros países, de Registros Estatales de Parejas Estables)."

Por otro lado, el Defensor del Pueblo nos informa de que se han suspendido las actuaciones iniciadas con la Secretaría de Estado de Inmigración al haber tenido conocimiento de que se ha interpuesto un recurso contencioso administrativo contra diversos aspectos del RD. 240/2007, entre los que se incluye el tratamiento que el mismo otorga a las parejas de hecho. Según la información remitida aún no ha recaído sentencia judicial en este caso. No obstante, las Subdelegaciones de Gobierno están denegando la Tarjeta de Familiar de Residente Comunitario en aplicación de la mencionada instrucción, por lo que las personas a las que les afectan están acudiendo a la vía judicial. En este sentido conocemos la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Vitoria-Gasteiz que ha declarado que la resolución de la Subdelegación de Gobierno en Álava por la que se deniega la tarjeta no es conforme a derecho en base a la normativa autonómica Ley 2/2003, de 7 de mayo del Parlamento Vasco, reguladora de las parejas de hecho y en base al Decreto 124/2004, de 22 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Registro de Parejas de Hecho de la CAPV. En concreto, hace referencia a la Disposición Transitoria del mencionado Reglamento que dice que *"hasta tanto se produzca la interconexión o el intercambio de información con otros registros de similar naturaleza de otras Comunidades Autónomas el requisito de no estar válidamente inscrito en otro registro de parejas de otra comunidad se acreditará mediante la declaración jurada de ambos miembros de la pareja que solicita la inscripción de que cumplen dicho requisito. Por lo que una vez inscrito en el Registro, al ser la inscripción incompatible con la inscripción simultánea de los integrantes de la pareja en cualquier otra registro autonómico de similar naturaleza del Estado español, según recoge la certificación del Registro, se cumplirían los requisitos."* Aunque se trata de una sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo hemos querido sacarla a colación porque es un ejemplo de que esta cuestión está siendo muy controvertida.

Con anterioridad el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sentencia de 10 de marzo de 2006, recurso de apelación 607/2000, aplicó la Directiva 2004/38 CE, que todavía no había sido traspuesta, confirmando la sentencia de instancia que declaraba la nulidad de una denegación de exención de visado y de Tarjeta Familiar de Residente comunitario a una persona extranjera que convivía con otra de nacionalidad española, relación que se había inscrito en el Registro de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Otro elemento a añadir es la previsión en el anteproyecto de modificación de la Ley Orgánica sobre derechos de los extranjeros, que anteriormente hemos mencionado, de reagrupar a la pareja de hecho. Si se admite la reagrupación de personas con uniones análogas a la conyugal, no tiene sentido que se deniegue la autorización de residencia a las parejas de hecho de personas de origen comunitario.

Queda pendiente, por tanto, de que se aclare si la normativa del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo se adapta a las previsiones con relación al ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

4. Otras actuaciones que afectan a este colectivo y que se recogen en otros capítulos de este Informe

La situación de los **menores extranjeros no acompañados** sigue siendo de enorme preocupación y objeto de numerosas intervenciones, como se recoge en el apartado específico de menores, al que nos remitimos, en este mismo capítulo. Ese apartado contiene además de los seguimientos de los informes extraordinarios que les afectan, como son el relativo a los menores extranjeros no acompañados y el de necesidades educativas especiales-alumnado inmigrante, algunas visitas realizadas a los recursos residenciales de protección de los menores extranjeros no acompañados y las quejas que hemos tramitado. Las quejas que afectan a este colectivo se refieren a diversos aspectos, como son: el procedimiento para la determinación de la edad, el incumplimiento de las previsiones legales que regula la residencia, el traslado de menores extranjeros entre Comunidades Autónomas o la vulneración del derecho a la defensa y del derecho a la privacidad. También hacemos mención al expediente de oficio que dirigimos al Defensor del Pueblo con relación a las deficiencias del procedimiento de repatriación. En dicho expediente le trasladábamos la conveniencia de una clarificación legal del régimen jurídico que regula las repatriaciones de menores extranjeros no acompañados y la necesidad de coordinación entre las diversas comunidades autónomas y diputaciones forales que asumen la tutela del mismo menor. El Defensor del Pueblo nos ha comunicado que han recibido un informe de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes en el que se informa sobre los trabajos de elaboración del protocolo para el desarrollo del procedimiento de repatriación de los menores extranjeros no acompañados. En dicho protocolo se refleja la problemática planteada con relación a la inexistencia de plazo para la ejecución de la resolución de la repatriación. Concluyen que es de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que los plazos para resolver, han de ajustarse a los establecidos en dicha Ley. Con relación a la imposibilidad de cumplir dichos plazos, en muchos casos, debido a la tardanza en la recepción del Informe de la Embajada o Consulado, relativo a la familia del menor, o en su defecto, a los servicios de protección de menores en el país de origen, señalan que todas las gestiones relativas al mismo, se consideran "actuaciones previas al procedimiento," de tal manera que el procedimiento de repatriación no se inicia hasta que dicho informe no se haya recibido. En relación con la otra cuestión que le trasladamos, acerca de la situación que se plantea cuando un menor que ha sido repatriado vuelve a ser nuevamente tutelado o cuando una resolución de repatriación ha sido dictada por un Subdelegación de Gobierno distinta a la que ejerce la tutela, nos informaron sobre la creación de un registro único, a través del fichero ADEXTRA cuya responsable es la Comisaría general de Extranjería y Fronteras. Lo que dará lugar a una información única del menor que esté a disposición de los departamentos que tienen las competencias en el procedimiento de repatriación, sea cual sea la Comunidad Autónoma donde se encuentre, evitando así la duplicidad de procedimientos.

Nos remitimos al apartado relativo a menores de este mismo capítulo, en concreto a la parte relativa a menores extranjeros, en el que se analiza la situación y las actuaciones que hemos realizado.

Las personas extranjeras nos han presentado quejas que han sido analizadas en las distintas áreas, como son en el área de Acción Social, Interior o Vivienda. Nos remitimos a dichas áreas (Cap. I) para mayor conocimiento, aunque de manera concisa destacamos las siguientes.

En el **área de Acción Social** hemos recibido varias quejas que afectan a la necesidad de tener en cuenta la clave cultural en la intervención social o las dificultades de una familia para obtener adecuada protección social con relación a un menor extranjero en acogimiento permanente.

En el **área de Interior** es importante llamar la atención sobre el hecho de que la mayoría de las quejas que se han recibido afectan a personas de origen extranjero y que las personas promotoras de las quejas relacionan el trato policial recibido con esta circunstancia.

Estas quejas se analizan en el área de Interior por lo que nos remitimos a ese apartado para conocer su contenido.

Se trata de quejas que denuncian un uso desproporcionado de la fuerza, un trato policial indebido o un abuso de autoridad por parte de la Ertzaintza. También este año se han recibido quejas sobre la forma de practicar la identificación de personas de origen extranjero y el registro de sus pertenencias, en este caso por parte de la Policía Local de Bilbao y de la de Errenteria.

Tal y como se señala en el apartado mencionado, por su contenido y por las explicaciones de los responsables policiales consideramos que no se están cumpliendo las recomendaciones que efectuamos en el informe sobre "Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco" en cuanto al control interno del uso de la fuerza (recomendaciones específicas 7ª y 8ª), que son de aplicación, a cualquier actuación policial, con independencia del lugar en que se produzca, como hemos señalado en otras ocasiones o bien en cuanto a las quejas sobre la manera de proceder con la presencia de testigos de las actuaciones policiales y con el modo de abordar a una persona en la calle (recomendaciones específicas 8ª, 2ª y 3ª) cuestiones que, como se ha dicho, se abordaron en el anterior informe. Además, con motivo de una queja sobre la actuación de la Ertzaintza en la zona nos hemos interesado sobre el cumplimiento de otra de las recomendaciones del informe, la 5ª sobre la importancia de la formación sobre cuestiones específicas que afectan a su trabajo, como la extranjería, y otras culturas. La respuesta del Departamento ha sido que, desde el año 2001, no se ha vuelto a impartir esa formación, aunque ha mostrado su disposición favorable a hacerlo. En este sentido, el Servicio BILTZEN, en la reunión que mantuvimos sobre la que más adelante damos cuenta nos ha informado que está previsto que impartan formación continua para la Ertzaintza el próximo año, algo que se valora positivamente. Así mismo, BILTZEN nos informa que han ofrecido formación inicial a los Ertzainas sobre "*Realidades de los colectivos culturales y funciones policiales en el ámbito de la inmigración, y sobre estereotipos y prejuicios ante la inmigración*". También a los Ayuntamientos en las ofertas formativas destinadas a su personal. La mejora del conocimiento y la profundización sobre cuestiones que afectan a la inmigración es muy necesaria en cualquier actuación que afecte a estos colectivos.

Otro elemento de preocupación que analizamos en el área de Interior es que algunas quejas ponen de manifiesto que cuando los agentes perciben que su actuación puede generar el reproche o la denuncia de las personas afectadas, se adelantan formulando a su vez una denuncia contra ellas por ilícitos penales relacionados con los propios agentes (resistencia, desobediencia, atentado, etc.). Estas actuaciones dan lugar a informes negativos sobre la conducta de estas personas extranjeras que dificultan la concesión de posteriores autorizaciones de residencia o de nacionalidad por lo que es importante que estas denuncias se formulen cuando se ajustan al tipo penal.

Otra queja que analizamos en el área de Interior que afecta a este colectivo es la de la negativa de la Ertzaintza a formalizar la denuncia relacionada con la desaparición de un pasaporte por no poder acreditar la identidad al tratarse de una persona en situación administrativa irregular.

En el **área de Vivienda** hemos recibido una queja con relación a las ayudas de la denominada renta de emancipación, por entender que el que no puedan solicitarla las personas extranjeras en situación de irregularidad entra en contradicción con el principio de ciudadanía inclusiva del Plan Vasco de Inmigración y supone una grave discriminación para determinados grupos de personas, como son jóvenes de entre 18 y 22 años que, procedentes de un sistema de menores no acompañados, necesitan de una vivienda y jóvenes que trabajan en la economía sumergida o que sufren inestabilidad o inseguridad laboral. Nos remitimos al apartado del informe correspondiente al Área de vivienda en donde se analiza la actuación.

5. Otras actuaciones

Este año hemos apoyado la elaboración de un **proyecto de investigación** "*Acceso de la población inmigrante en la Comunidad Autónoma Vasca a los servicios y prestaciones sociales. Elaboración de un catálogo y sistema de medición*". El objeto de esta investigación es analizar las dificultades de acceso a los derechos sociales por parte de las personas extranjeras en situación irregular. El resultado de la investigación permitirá conocer la situación y diferencias de la población inmigrante con relación a la población autóctona en el acceso a las prestaciones.

Por último, este año el Ararteko ha elaborado una **recomendación de carácter general**, que se puede consultar en el capítulo III del informe, sobre "*La adecuación de los servicios públicos de los cementerios a las distintas creencias religiosas, especial referencia a la comunidad musulmana*".

6. Discriminación, sensibilización social y convivencia

En cuanto a la **lucha contra la discriminación** es prioritario seguir insistiendo en la necesidad de establecer mecanismos de control para evitar situaciones discriminatorias. Al

igual que señalamos en el apartado referido al pueblo gitano, la discriminación dificulta el progreso social y económico de muchas personas. Aunque se ha avanzado en su definición (Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 y Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000, traspuestas a nuestro ordenamiento jurídico por medio de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social) y se ha creado el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, sigue siendo una realidad que requiere de medidas y actuaciones concretas. En nuestra página Web hemos destacado un apartado "No a la Discriminación" que quiere colaborar en llamar la atención sobre la importancia de luchar contra la discriminación.

Este año hemos recibido quejas con relación a relaciones privadas como es anuncios en los que se señala que se abstengan personas inmigrantes de solicitar el alquiler de pisos y hemos continuado la tramitación de una queja, sobre la que dimos cuenta el año pasado, relativa a la no admisión de una persona extranjera en un establecimiento hostelero. El organismo competente en conocer de estas reclamaciones es el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco. No pudimos contrastar la información recibida del Departamento con la persona que formuló la queja por lo que suspendimos nuestra intervención, pero lo señalamos como otro ejemplo de una denuncia por motivos de discriminación que no ha avanzado.

Con relación a la necesidad de **sensibilización social**, en el informe del año 2007 señalábamos la necesidad de que la Administración informara sobre las condiciones de acceso a las prestaciones sociales y sobre el principio de igualdad porque detectábamos que muchas personas que formulaban una queja, por no haber recibido ayudas sociales, creían que por el hecho de ser extranjero existían ayudas sociales, una información que no se ajustaba a la realidad y que provoca una distorsión de la imagen de la inmigración como amenaza. El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ha realizado este año una campaña con el objetivo de informar y sensibilizar. En esta campaña se informaba de que las personas extranjeras mayoritariamente trabajan por cuenta ajena siendo un porcentaje escaso el que acude a los servicios sociales. El objetivo de la campaña era acabar con la creencia generalizada de que los extranjeros reciben más de lo que dan y vienen a aprovecharse de las ayudas sociales. Este tipo de campañas son muy necesarias. En este sentido este año se ha publicado un informe realizado por Bakeaz con el apoyo de la Dirección de Inmigración el Gobierno vasco "*El impacto económico de la inmigración extracomunitaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco*" que incide en analizar las repercusiones de la incorporación de la población inmigrante y que entre las conclusiones a las que llega destaca la de su contribución, por su alta actividad laboral, a la financiación de los servicios públicos.

Así mismo, con relación a la actitud de la población vasca hacia la inmigración es importante mencionar el barómetro 2008 elaborado por el **Observatorio Vasco de la Inmigración, IKUSPEGI**, sobre **convivencia** con las personas extranjeras, el grado de empatía e integración atribuida a las personas extranjeras, según orígenes nacionales y la política de inmigración que se considera deseable para la CAPV.

Entre las conclusiones destacamos la preocupación que muestra la ciudadanía por el estereotipo de que la inmigración tiene un fuerte impacto en la seguridad ciudadana y los recelos e incertidumbres que genera su llegada sobre el mantenimiento del Estado de Bienestar. Los datos sobre la actitud ambivalente o la tendencia a decantarse por un modelo de corte más bien asimilacionista son puntos de partida a tener en cuenta para el diseño de programas o para la aplicación del II Plan vasco de Inmigración. En este sentido las jornadas organizadas este año por BILTZEN incidían sobre algunos de los aspectos que ponía de manifiesto el Barómetro. Estas jornadas reflexionaron sobre el “uso social de los espacios públicos urbanos” y contaron con experiencias y modelos de gestión en clave intercultural.

Este año hemos visitado al Servicio **BILTZEN** que es un servicio de apoyo, coordinación y dinamización de iniciativas en clave intercultural tanto de agentes públicos como sociales privados. Este servicio tiene como objetivo la promoción de procesos de convivencia, conocimiento y diálogo entre las comunidades culturales. Las actuaciones principales se refieren a la formación de agentes institucionales y sociales, con acciones formativas hacia sectores concretos y con temática específica muy práctica, como por ejemplo “intervención con menores y familiar inmigrantes”, “interculturalidad y violencia de género” o “realidades de los colectivos culturales y funciones policiales en el ámbito de la migración”.

Otra de las actuaciones importantes del servicio corresponden al ámbito de la mediación intercultural, tanto en casos concretos, que requieren una intervención directa, como con relación a estrategias de mediación preventiva, como es el caso del desarrollo de programas de convivencia escolar o de programas de intervención en usos sociales de espacios públicos o bien asesorando en el diseño de planes de convivencia, de puesta en marcha de otros servicios de mediación intercultural sectoriales...etc.

En el ámbito de la sensibilización su aportación está siendo muy importante tanto en el diseño de programas como en el asesoramiento y acompañamiento a los organizadores de estas actividades. También han participado en muchos de los actos, dinamizando charlas y talleres.

Además han realizado numerosas actuaciones en materia de traducción e interpretación. En este último caso, como ya hemos señalado, no existe un servicio estructurado que pueda realizar labores de interpretación (los Ayuntamientos como Vitoria, Bilbao y San Sebastián han puesto en marcha iniciativas en este sentido y algunos hospitales, pero no cubren la necesidad existente), por lo que BILTZEN se convierte, muchas veces, en la única opción ante casos de urgencia social o médica.

Otra de las funciones que realizan tiene que ver con facilitar información, documentación, contactos o más técnica, con funciones de asesoramiento y consultoría para puesta en marcha de nuevos servicios, programas, estudios e investigaciones.

Los ámbitos en los que principalmente trabajan son el educativo, servicios sociales y sanitario, empleo, participación y en materia de cultura y vivienda.

El equipo está compuesto por personas profesionales de distintos orígenes, que dominan una amplia gama de idiomas, equilibrado en cuanto al sexo y con formación multidisciplinar.

En la reunión nos informaron de las numerosas y diversas actuaciones que habían realizado durante el año 2008 en los ámbitos que hemos señalado. Llevan funcionando desde el 2004 por lo que tienen una experiencia importante en promover y dinamizar iniciativas interculturales.

También nos trasladaron información sobre algunas situaciones alarmantes que se están dando en nuestra sociedad, como es la de la comunidad gitana-rumana. Las características de esta comunidad hacen necesario intervenciones específicas en diferentes ámbitos; su situación pone de manifiesto la necesidad de indicadores de desprotección de menores con perspectiva intercultural.

Otra de las cuestiones que surgieron en la reunión fue la de la necesidad estructurar un servicio de traducción e interpretación, principalmente en ámbitos de urgencia social y médica.

En cuanto a la situación actual de las personas extranjeras señalaban que, al igual que muestran los indicadores, estaban detectando un aumento de la tasa de desempleo entre personas extranjeras que, principalmente, afectaba a personas con cualificaciones laborales inferiores. También que esta población sufre condiciones laborales muy precarias, y mantienen horarios de trabajo muy amplios, que impiden la formación continua.

Entre los nuevos retos que se plantean señalan el de lograr una mayor participación familiar en la educación de los menores y el de la prevención en la educación para la salud. También plantean como necesario dinamizar la participación de las personas extranjeras en los órganos consultivos y de participación.

Por último, mencionamos la última Encuesta de pobreza y desigualdades sociales realizada por el Gobierno vasco en la que aparece la población inmigrante como un grupo vulnerable a situaciones de pobreza. Esta tendencia debe ser un elemento a tener en cuenta en las políticas sociales, sobre todo en los casos en los que se une la condición de joven o de mujer con hijos. Nos remitimos al apartado referido a las personas en situación de exclusión social grave, en este mismo capítulo, en el que damos cuenta de las intervenciones realizadas y de otras cuestiones que afectan a las personas en situación de vulnerabilidad social.

7. Colaboración con organizaciones sociales

Durante este año se han mantenido contactos con las **organizaciones sociales** que trabajan en la defensa de los derechos de las personas extranjeras. En ese marco, se ha participado en jornadas y encuentros que tienen por objeto dar a conocer socialmente las dificultades que tienen las personas extranjeras y sus demandas a las administraciones

públicas. Por nuestra parte se trata de dar a conocer la institución, las intervenciones que realiza en este ámbito y sus funciones. En este sentido nos importa difundir que cualquier persona independientemente de su nacionalidad se puede dirigir a nosotros cuando considere que ha habido una actuación irregular o que han sufrido alguna discriminación por parte de una Administración pública vasca. Otra actuación en este marco ha sido la participación en una reunión de la Comisión de Garantías Jurídicas del Foro para la Integración y Participación Social de Ciudadanas y Ciudadanos Inmigrantes en el País Vasco. En esta reunión dimos a conocer las actuaciones del Ararteko que afectan al empadronamiento de las personas extranjeras.

II.6

**ATENCIÓN ESPECÍFICA AL
PUEBLO GITANO**

6. ATENCIÓN ESPECÍFICA AL PUEBLO GITANO

Este apartado recoge las principales actuaciones del Ararteko durante el año 2008 que afectan al pueblo gitano. También, otras informaciones de interés y las preocupaciones que nos han trasladado los agentes sociales con quienes nos hemos reunido.

El pueblo gitano es una minoría cultural que requiere de medidas que eviten su discriminación, y que promuevan su participación social, económica, política y cultural. Además de las obligaciones que marca la Constitución y el Estatuto de Autonomía con relación a la remoción de los obstáculos para que la libertad y la igualdad sean efectivas y para promover la participación de todas las personas, el Estado ha ratificado el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, (BOE de 23 de enero de 1998), y se ha comprometido a su cumplimiento.

En Euskadi estas obligaciones se han concretado en un Plan de actuación interinstitucional que ha sido objeto de evaluación. Este año se ha elaborado el II Plan de actuación, que en el momento del cierre del informe había sido aprobado por el Consejo para la promoción integral y participación social del Pueblo Gitano en el País Vasco y estaba pendiente de aprobación por parte del Consejo de Gobierno, por lo que estas obligaciones van a tener un nuevo marco en el que llevarse adelante y de esa manera, poder compensar las desventajas de sus miembros más desfavorecidos así como, entre otras actuaciones, promover su cultura e identidad y su incorporación social y económica.

Este año el **Consejo de Europa**, con fecha 2 de abril de 2008, ha dictado una Resolución CM/RESCMN(2008) con relación al cumplimiento por parte de España de la Convención. El Consejo de Europa es una Organización Internacional formada por 47 países democráticos de Europa cuya misión es promover la democracia, proteger los derechos humanos y el Estado de Derecho. España forma parte el Consejo de Europa y ha ratificado este Convenio, como hemos señalado, por lo que las Resoluciones de esta Organización tienen trascendencia y por eso hacemos referencia a la última, porque los problemas y dificultades que señala también afectan a las personas gitanas de nuestra comunidad y las recomendaciones que emite son plenamente vigentes.

En primer lugar, esta Resolución señala algunos avances que se han dado en el Estado, como es la creación y puesta en marcha del Consejo para la promoción de la igualdad y la no discriminación o el Instituto de Cultura Gitana, que tiene por objeto promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano o bien el Consejo Estatal del Pueblo Gitano que es un órgano consultivo que tiene como finalidad propiciar la participación del movimiento asociativo gitano en el desarrollo de las políticas de bienestar social, y ampliar la colaboración entre la Administración y esta comunidad. También que se haya reconocido la importancia de obtener datos sobre su situación con el objeto de mejorar su acceso a los derechos sociales y algunas mejoras en cuanto a escolarización y el acceso al mercado de trabajo.

En segundo lugar, la Resolución pone de manifiesto las cuestiones que siguen siendo objeto de preocupación. En este sentido, señala las dificultades de la aplicación de la

normativa de lucha contra la discriminación y la escasa implicación del sistema judicial en la persecución de delitos por motivos racistas. También las dificultades de las personas gitanas, especialmente de las mujeres, para acceder al empleo, a una vivienda y a los servicios sociales, haciendo también alusión al trato que reciben a nivel judicial.

Entre las cuestiones sobre las que llama la atención está la de la falta de referencias a la cultura gitana, a su historia y tradiciones en el currículo y en los materiales escolares. Se aborda también la ausencia de personas gitanas en la producción de radio, televisión y en la prensa, y que se perpetúan muchos estereotipos negativos sobre el pueblo gitano. Con relación a la educación llama la atención sobre los niveles mayores de absentismo, de fracaso escolar y de abandono de estudios que presenta el alumnado gitano frente al no gitano, sobre todo en la educación secundaria y sobre la existencia de escuelas que tienen una mayor concentración de alumnos de origen gitano de la que debería (también de alumnado inmigrante) por lo que el nivel académico es más bajo. Por último mencionan la opinión de los propios gitanos en el sentido de que no son suficientemente consultados en el diseño, gestión y evaluación de los programas que tienen por objeto su integración social y económica, ni que tampoco participan en las decisiones sobre la distribución de ayudas a las organizaciones que trabajan con personas gitanas.

Las recomendaciones que recoge la resolución se refieren a la importancia de la lucha contra la discriminación, y pretenden que se aseguren que las competencias y recursos del nuevo Consejo para la igualdad de trato y la no discriminación son suficientemente efectivos, y que se renuevan los esfuerzos para que la policía, la fiscalía, la judicatura, y los medios de comunicación y la opinión pública tomen conciencia de los problemas de discriminación y de los delitos por motivos racistas.

Otra recomendación tiene por objeto aumentar la comprensión hacia las minorías culturales por parte de la población, a través de medidas para lograr el diálogo intercultural entre todas las personas que viven en el Estado. También se refieren a mejorar la participación de las personas gitanas en el diseño, gestión y evaluación de los programas que promueven su integración social y económica y en el nuevo Plan que se elabore. Otro aspecto que trata es el de la recogida de datos. Sobre esta cuestión recomienda que se realicen mayores esfuerzos para recoger datos de la situación de las personas gitanas y de otros grupos étnicos en todos los ámbitos importantes, incluido el sistema judicial, con el consentimiento de las personas a las que les afecta.

Otras se refieren al reconocimiento a la cultura y a la identidad para lo que recomienda que se adopte normativa y se pongan en marcha medidas institucionales y financieras que provean de mayor reconocimiento a la cultura e identidad del pueblo gitano. También que se den pasos para apoyar el acceso y la presencia en los medios de comunicación de las personas gitanas y para que haya un control o autorregulación de los propios medios de comunicación para combatir los estereotipos.

En el ámbito educativo recomienda que las autoridades educativas hagan los esfuerzos necesarios para asegurar que la normativa que prevé el acceso igualitario y la igualdad de oportunidades para los grupos vulnerables se aplica en beneficio de todos los alumnos.

En cuanto a la participación señalan la necesidad de asegurar la efectividad del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y que incluso las asociaciones de gitanos que no participan en el Consejo tengan oportunidades para influir en el trabajo del Consejo.

Este año también ha tenido lugar la primera cumbre europea sobre los gitanos organizada por la Comisión Europea que implica un reconocimiento institucional y que esperemos tenga como consecuencia la puesta en marcha de medidas que ayuden a la promoción integral de las personas gitanas en Europa.

Con relación a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia es importante mencionar la Decisión Marco 2008/913/JAI que establece medidas en el ámbito del Derecho Penal que deben ser trasladadas por los Estados Miembros a sus ordenamientos jurídicos para garantizar el castigo de conductas racistas y xenófobas o conductas que tienen motivación racista y xenófoba.

Las **quejas** promovidas por personas gitanas, o por diversas asociaciones en su nombre, a lo largo de este año, han tenido que ver con las siguientes cuestiones:

I. Necesidad de vivienda

Los problemas relacionados con la dificultad de acceso a la vivienda afectan de manera especial a las personas gitanas. A las dificultades habituales para acceder en estos momentos a una vivienda se unen situaciones de rechazo vecinal y la negativa de algunas/os propietarias/os a alquilarles la vivienda.

Este año hemos tramitado varios expedientes que muestran la dificultad de las personas gitanas de acceder a una vivienda. En el expediente 799/2008 se planteaba la situación de desamparo de una familia que vivía en un camión con cuatro hijos menores y que esperaban otro bebé. En este caso se añadía la circunstancia de que la hija mayor tenía una discapacidad y habría sufrido varias operaciones que había tenido que sobrellevar en estas circunstancias. A pesar de que tienen informes sociales y educativos muy favorables no han tenido una respuesta favorable, por ahora, a la necesidad de vivienda, por parte del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. La familia, por tanto, sigue viviendo en el camión y ha tenido que moverse de lugar en muchas ocasiones. Ello es debido a que les desalojan del lugar en el que aparcan, al no estar autorizado el asentamiento en una vía pública ni la residencia en un vehículo de motor. Por citar algunos de los sitios en los que han vivido: cercanías de un río en Oiartzun, en los alrededores del hipódromo de Lasarte, en un polígono industrial de Oiartzun, en un monte en Usurbil, en una vivienda de Belauntza, en los alrededores de la estación del tren de Tolosa y en una fábrica abandonada de Belauntza. El no disponer de un alojamiento estable les dificulta el acceso a las ayudas sociales. Nos hemos dirigido al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno vasco. El Ayuntamiento nos ha respondido informándonos de las actuaciones que han llevado a cabo, del mantenimiento de la inscripción en el padrón y de su disposición a continuar la intervención social. El Departamento de Vivienda

y Asuntos Sociales no nos ha respondido, a pesar de los requerimientos efectuados en los que le pedíamos información y le dábamos a conocer la precariedad de la situación de esta familia. La falta de respuesta implica un incumplimiento del deber de colaborar establecido en la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko.

Otro expediente que afecta a este colectivo 1535/2007 en el que el Ararteko ha elaborado una [Resolución de 19 de diciembre de 2008](#)¹⁷, también tenía que ver con esa dificultad de acceso a la vivienda, que hace que la compra de locales y su habilitación como vivienda sea la única salida en algunos casos. El Ayuntamiento de Hernani no ha inscrito ni respondido a la solicitud de inscripción, por lo que le trasladamos al Ayuntamiento nuestras consideraciones con relación al régimen legal y el alcance de la facultad de inscribir en el padrón del Ayuntamiento. En el siguiente apartado lo volvemos a mencionar cuando hablamos de las dificultades para la inscripción en el padrón. También lo recogemos aquí porque tiene que ver con la dificultad de acceso a un alojamiento adecuado.

En otros expedientes la disposición del Ayuntamiento y la colaboración de organizaciones como Caritas Gipuzkoa han permitido una salida a familias que llevaban años viviendo en condiciones de falta de salubridad. Es el caso del expediente 208/2007, en el que el Ayuntamiento de Irun ha favorecido que la familia pueda alojarse en una vivienda adecuada.

Otra dificultad que tienen las personas gitanas está relacionada con la dificultad de acceso a una vivienda de la segunda generación, lo que hace que sus hijas o hijos que tienen, a su vez hijos, sigan viviendo en la vivienda familiar porque no tienen posibilidad de acceder a otra vivienda. Los contratos de arrendamiento suelen contemplar cláusulas para evitar que aumente el número de personas que viven en el domicilio. Este fue el caso de una familia gitana que vivía en un piso de alquiler municipal. El Ayuntamiento no permitió el empadronamiento de la compañera del hijo, a pesar de que estaba embarazada. Cuando nació el bebe empadronó al niño pero no a la madre. El Ararteko elaboró una [Resolución de 4 de julio de 2008](#)¹⁸ en la que se recomendaba la inscripción en el padrón de esta familia. En esa resolución, que analiza también el régimen legal del padrón, se llamaba la atención sobre el hecho de que para la cultura gitana, la familia tiene un valor primordial, por lo que la solidaridad entre sus miembros es un elemento muy importante a tener en cuenta. En este sentido, nos remitíamos al Plan vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano, en el apartado en el que se recoge el análisis de la situación del pueblo gitano en la Comunidad Autónoma Vasca en el que se recoge como elemento que caracteriza al pueblo gitano, el sentido de la familia, la unidad familiar y la ayuda en la familia y que ese valor se antepone a otros, como es el del enriquecimiento personal. De ello se deduce que es inaceptable entre las personas de cultura gitana no dar cobijo al hijo, su esposa y su nieto. En la resolución señalábamos que aunque los arrendatarios de la vivien-

¹⁷ Resolución del Ararteko, de 19 de diciembre de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Hernani que, previos los trámites oportunos, expida el certificado de inscripción en el padrón municipal

¹⁸ Resolución del Ararteko, de 04 de Julio de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Ortuella que inscriba en el padrón a una persona.

da social, los abuelos, en aquel momento, se comprometieron a no empadronar a otras personas cuando firmaron el contrato, esa decisión debe contrastarse con el régimen legal que rige en materia de padrón y con las anteriores circunstancias, como se analiza en la mencionada resolución. No tiene sentido inscribir en el padrón a un bebe y no a la madre. En la reunión que mantuvimos con Caritas Gipuzkoa, que posteriormente damos cuenta, también se recogió el problema de la dificultad de acceso a una vivienda por parte de las parejas gitanas jóvenes, y sobre las cláusulas de los contratos de arrendamiento en las viviendas de alquiler social que impiden nuevos residentes, lo que está dando lugar a situaciones rocambolescas para evitar desahucios cuando hay nuevas unidades familiares. En definitiva, la dificultad de acceso a la vivienda de la segunda generación, cuando la primera generación ha solucionado su problema, es un dato a tener en cuenta.

II. Denegación de empadronamiento

En algún supuesto hemos detectado, que la negativa de los ayuntamientos a empadronar a las familias gitanas que de manera efectiva residen en el municipio, encierra una actitud hostil o de rechazo ante la llegada de estas personas al municipio. Entre los motivos que suelen alegar los ayuntamientos para justificar su negativa se encuentra que no existe título para la ocupación de la vivienda o la falta de condiciones de habitabilidad. Como ya hemos indicado en reiteradas ocasiones, la inscripción en el padrón está vinculada a la residencia efectiva en el municipio. El Ararteko ha elaborado varias recomendaciones en las que se analiza el régimen legal que rige la inscripción en el padrón. Nos remitimos al área de Obras y Servicios en el capítulo I de este Informe para más detalle, aunque en este apartado es importante citar dos resoluciones que afectan a personas gitanas que se refieren a la negativa a inscribir en el padrón: [Resoluciones de 4 de julio de 2008](#)¹⁹ y [Resolución de 19 de diciembre de 2008](#)²⁰ en las que se analizan las decisiones de los Ayuntamientos de Ortuella y de Hernani de denegar la inscripción en el padrón municipal a familias que están residiendo en el municipio. Estos ayuntamientos, en el momento del cierre del informe, no habían contestado al Ararteko con relación al cumplimiento de las recomendaciones remitidas.

Como señalamos reiteradamente, la obligación de inscribir en el padrón es independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda o las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. Existen otros procedimientos legales que pueden ponerse en marcha para restablecer la legalidad o bien de disciplina urbanística, pero no es correcto utilizar la facultad de los ayuntamientos para denegar la inscripción en estos casos. La facultad que tienen los ayuntamientos se refiere a comprobar que los datos que les comunican relativos a la identidad o el domicilio se

¹⁹ Resolución del Ararteko de 4 de julio, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Ortuella que inscriba en el padrón a una persona.

²⁰ Resolución del Ararteko, de 19 de diciembre de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Hernani que, previos los trámites oportunos, expida el certificado de inscripción en el padrón municipal.

ajustan a la realidad. La normativa incluso prevé la inscripción en el padrón de personas sin hogar y hay ayuntamientos, como el de Bilbao, que han formalizado un protocolo de actuación para estos casos. Nos remitimos al apartado relativo al Colectivo de atención preferente, personas en situación de exclusión social grave, de este mismo Capítulo del informe, en el que se da cuenta de las actuaciones que hemos realizado que afectan a la inscripción de personas sin hogar en el padrón municipal. No es, por tanto, aceptable que se utilice la denegación del empadronamiento con el fin de impedir que haya más personas viviendo en un domicilio o que las familias gitanas se asienten en el municipio.

A finales del año 2008 hemos iniciado una actuación de oficio con relación a la denegación de la inscripción en el padrón municipal de una familia gitana por parte del Ayuntamiento del Valle de Trápaga. Esta familia lleva viviendo un año en el término municipal de Valle de Trápaga. Procede del municipio de Sestao que ha puesto en marcha un proceso de regeneración socio urbanística que implica el realojo de familias dentro y fuera de Sestao. El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno vasco les ha adjudicado, en régimen de arrendamiento, una vivienda en La Arboleda. Esta decisión ha dado lugar a un rechazo vecinal y a la denegación de la inscripción en el padrón, según la información recabada por los medios de comunicación.

En el proceso de realojo de esta familia han intervenido diversas administraciones, por lo que nos hemos dirigido a las tres administraciones implicadas: Ayuntamiento del Valle de Trápaga, Ayuntamiento de Sestao y Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno vasco, con el objeto de conocer cómo se ha desarrollado la colaboración administrativa. Así mismo, hemos enviado al Ayuntamiento del Valle de Trápaga algunas consideraciones con carácter previo. En el momento del cierre del informe únicamente habíamos recibido respuesta del Ayuntamiento de Sestao y del Ayuntamiento del Valle de Trápaga. El Ayuntamiento de Sestao nos informa que han procedido al realojo de esta familia en cumplimiento del plan director y de la legislación urbanística y que, en primer lugar, fue realojada en un hostel de Trapagaran en el mes de julio del 2007. Así mismo, que cumplieron los compromisos existentes y aplicaron el protocolo. Señalan que hubo coordinación por parte del Ayuntamiento de Trápaga con Sestaoberri, pero que en el momento de la inscripción en el padrón se genera la polémica que se conoce. La respuesta del Ayuntamiento del Valle de Trápaga relata cronológicamente las actuaciones y acompaña varios documentos, como son la solicitud de inscripción de la familia en el padrón y los relativos a la oposición vecinal, solicitud de reunión de la Asociación de Vecinos y presentación de firmas, actas de la reunión del Consejo Sectorial de La Arboleda, informe de la Policía municipal con relación a la residencia de la familia en el municipio, y solicitud del Ayuntamiento al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales de una reunión, en la que también esté presente a Asociación de vecinos la Arboleda. Este expediente está en tramitación.

El año pasado hicimos mención a un expediente de queja 1272/2007 que se refería a la denegación de la inscripción en el padrón de una joven pareja gitana con dos niños pequeños que se trasladó a la vivienda que había comprado en Abanto y Zierbana. Este expediente es un ejemplo de cómo un Ayuntamiento utiliza la facultad de inscribir en el padrón cuando no quiere que una familia resida en su municipio, como señalamos en el informe del año pasado.

Pocos días después de haberse instalado, el Ayuntamiento procedió a precintar la vivienda. Los motivos fueron que se habían desarrollado ilegalmente en el inmueble una serie de obras que podían suponer un peligro para la integridad de las personas y bienes. Alegaba, además, que le había sido cedida previamente la vivienda, por el anterior propietario y, por lo tanto, entendía que la vivienda era propiedad municipal. Como consecuencia, la familia vivía en una furgoneta situada cerca de la vivienda sin las más elementales condiciones de habitabilidad. Posteriormente, la familia se marchó del barrio y acudió a la vía judicial, por lo que suspendimos nuestra intervención.

El desarrollo de este expediente está muy relacionado con la situación urbanística y de degradación social de la parte alta del barrio de Santa Juliana, situación que ha dado lugar a la tramitación de numerosas quejas en esta institución, por lo que hemos iniciado una actuación de oficio, sobre la que más adelante damos cuenta.

III. Problemas de convivencia, de desconfianza y de rechazo

Hemos recibido quejas que tienen por motivo conflictos vecinales. Estas quejas son motivo de preocupación para esta institución porque, en algunos casos, tienen como base prejuicios y estereotipos por una imagen que estigmatiza a todas las personas gitanas sin que se ajusten a problemas reales de convivencia, como es el caso de rechazos vecinales hacia nuevos vecinos por el hecho de ser gitanos. En otros casos se hace necesaria mayor implicación institucional con programas de acompañamiento social que ayuden a mejorar la convivencia entre los vecinos y vecinas y otras actuaciones que mejoren la situación económica, urbanística y social del barrio. Esta cuestión es muy importante sobre todo con relación a las políticas públicas de vivienda por el riesgo de que para evitar problemas de convivencia no se adjudiquen viviendas a personas gitanas.

En las quejas que recibimos con relación a las dificultades de convivencia la intervención habitual del Ararteko es contactar con los servicios sociales del Ayuntamiento con el fin de conocer si está habiendo una intervención social para paliar las dificultades que nos han trasladado. Este fue el caso del expediente 84/2008, en el que comprobamos la intervención social y la coordinación con otras instancias, como son las educativas. También es importante señalar que el Ararteko es una institución de defensa de los derechos de todas las personas, por lo que nuestras consideraciones se refieren a la necesidad de intervenciones integrales que tenga en cuenta las necesidades de todas las partes.

IV. Actuaciones en zonas degradadas

Este año hemos continuado con el seguimiento de la Resolución de 6 de noviembre de 2006²¹ que tiene por objeto el proceso de regeneración social y urbanístico del municipio

²¹ Resolución del Ararteko, de 6 de noviembre de 2006, por la que se comunican al Ayuntamiento de Sestao, al Departamento de Vivienda y Asuntos sociales del Gobierno vasco y al Departamento de relaciones municipales y urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia las conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de regeneración del municipio de Sestao.

de Sestao. Este seguimiento ha consistido en diversas reuniones con los principales agentes: las asociaciones de vecinos Aldeberri y Txabarrigarbi, la Asociación Iniciativa Gitana, representantes de otros colectivos sociales, como Caritas y la Fundación Secretariado Gitano, la Sociedad Sestao Berri 2010 SA, la dirección del Plan y con el Ayuntamiento de Sestao. Nos han informado principalmente de las actuaciones llevadas a cabo por la Sociedad Sestaoberri, que es un servicio que se creó para facilitar la gestión de realojos, gestión de rehabilitación y gestión de alquiler en el proceso de regeneración socio-urbanística de los barrios de Sestao, Txabarri, Urbinaga, Simondrogas, Rivas y Los Baños. Este año han avanzado de manera importante con la gestión de realojos. Muchos de ellos fuera de Sestao, principalmente en el margen izquierda y en el Gran Bilbao, y se ha consolidado como oficina de referencia. También está siendo importante el trabajo en comunidades de propietarios, en la gestión de las cuentas, y en la rehabilitación; la labor de información y de coordinación con servicios sociales y los acompañamientos sociales son también elementos muy importantes en la intervención que está realizando en la zona. Otra de las actuaciones importantes corresponde a la rehabilitación de la zona de Txabarri. El plan director de Sestao fue actualizado en octubre del año 2007. En mayo del año 2008 hubo una nueva reunión informativa con las organizaciones, que ha sido la única según la información que tenemos. El problema principal sigue siendo el de los realojos en el mismo municipio de Sestao. También que no se hayan puesto en marcha otras acciones de revitalización de la zona y los retrasos en los proyectos de urbanización (La punta). Otro elemento importante ha sido la denuncia de falta de seguridad en la zona de Txabarri.

Muchas de las actuaciones previstas en el plan siguen sin haberse puesto en marcha o bien no han concluido. En este sentido hay acuerdos sobre realojos temporales y se ha avanzado en llegar a acuerdos sobre los definitivos, pero todavía existen cuestiones pendientes de clarificar, como es la relación con las ayudas sociales y los plazos en los que se van a concluir, dificultades con la inscripción en el padrón, y las consecuencias de los procesos para la declaración de ruinas que se iniciaron con anterioridad a la legislación (que ha aclarado el derecho de los ocupantes legales al realojo, en los casos en los que la vivienda esté situada en un terreno que va a ser objeto de una actuación urbanística), por lo que mantenemos abierto el expediente y sin hacer, por el momento, ninguna valoración sobre el cumplimiento de las recomendaciones.

Otra de las intervenciones que afectan a una zona degradada corresponde al barrio de Santa Juliana de Abanto y Zierbana. Este barrio lo constituyen un conjunto de edificaciones, en su mayor parte chabolas, construidas sin las autorizaciones municipales y sin estar dotadas de unos servicios de urbanización adecuados (carencia de calles y urbanización como tal; existencia de callejones cuyo piso es un raseo indiscriminado de lechada de cemento; conducciones de recogida de aguas pluviales y fecales insuficientes en número y dimensiones). Los edificios se encuentra en suelo no apto para la urbanización y el régimen urbanístico de los edificios es el de fuera de ordenación. La situación de deterioro de los inmuebles y el entorno urbano ponen de manifiesto las dificultades para la prestación de servicios públicos municipales como el alumbrado, la limpieza de las vías públicas o las barreras arquitectónicas, lo ha dado lugar a la tramitación de varias quejas a lo largo de los últimos años. El Ayuntamiento nos trasladó la opinión y situación del barrio en los expedientes 290/2005 y 825/2007.

Tanto por la tramitación de las quejas como por las visitas que hemos realizado conocemos la realidad del barrio. A finales del año 2008 varios asesores de la institución mantuvieron una reunión con el responsable municipal del Área de Urbanismo y realizaron una visita al barrio donde pudieron observar directamente cuál era la situación.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Abanto y Zierbana no ha aceptado ninguna de las consideraciones que le hemos trasladado hasta el momento, como son el cambio de planeamiento o la recuperación de los terrenos para la finalidad prevista en el planeamiento municipal, esto es, como suelo no urbanizable y el realojo de las personas residentes. No obstante, ha habido algunos avances, aunque según la información que tenemos, en estos momentos están paralizados por falta de acuerdo entre los vecinos. El Ayuntamiento tiene previsto acordar una reordenación del barrio en la revisión del Plan General de Ordenación Urbana que tramita en la actualidad. En esa ordenación está prevista la reclasificación del suelo donde está ubicado el barrio y la urbanización y la construcción de nuevas viviendas en las que se realojaron las personas afectadas por los edificios a derribar. Para avanzar en la promoción de este plan está colaborando el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Hasta este momento, el Ayuntamiento ha aprobado inicialmente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana, en mayo de 2008, y ha abierto un periodo de exposición pública para presentar las alegaciones correspondientes. Asimismo, con objeto de dar a conocer las propuestas incluidas en la revisión del plan general, el Ayuntamiento convocó a los vecinos y vecinas a una sesión informativa.

Este año hemos vuelto a recibir quejas con relación a la situación de deterioro del barrio y a los problemas de convivencia. Estas personas nos trasladan su preocupación por la situación de deterioro de varias edificaciones en situación de ruina y abandonadas, que estarían siendo ocupadas ilegalmente por personas sin título alguno. Hemos iniciado una nueva actuación expediente 1618/2008 en el que trasladamos al Ayuntamiento algunas consideraciones previas y solicitamos su opinión.

En primer lugar, le trasladamos la necesidad de impulsar medidas que promuevan la regeneración social y urbana de Santa Juliana.

“Hay que poner de manifiesto el consenso que existe entre administraciones y vecinos en la necesidad urgente de una intervención pública dirigida a analizar el estado de deterioro actual del barrio, valorar la efectividad de las medidas que ya han sido puestas en marcha y, en su caso, planificar y coordinar la regeneración social y urbana del barrio. Esta necesidad es cada vez más acuciante porque a pesar del tiempo que ha pasado y de las previsiones de actuación de las administraciones no se han dado pasos significativos”.

Es necesaria, por tanto, una intervención integral que tenga en cuenta aspectos urbanísticos, sociales y de participación pública. Por ello señalábamos:

“Desde un punto de vista social la situación urbanística actual solamente puede dar lugar a un aumento de la conflictividad vecinal y a un deterioro de las relaciones sociales. En los barrios en donde haya personas que pertenecen a grupos vulnerables son necesarias medidas desde diversos ámbitos (sociales, escolares, laborales, sanitaria...) para promover cambios.

Un proceso de regeneración social requiere la intervención de personal especializado en acompañamiento social a grupos vulnerables. En el caso de Santa Juliana la intervención afecta a familias gitanas por lo que es un elemento que se debe tener en cuenta.

Desde la perspectiva de regeneración urbana hay que partir de la situación urbanística actual. El barrio dispone de un conjunto de viviendas que en su mayoría no han sido construidas de acuerdo con la legalidad urbanística y no han sido dotadas de unas características constructivas y de habitabilidad adecuadas. Asimismo hay que destacar el déficit total existente en el entorno urbano del barrio de dotaciones públicas, equipamientos o de unos servicios urbanísticos mínimos.

Las posibilidades de actuación urbanística en esta zona pasan por la decisión municipal, ya manifestada, de intervenir con la revisión del planeamiento en trámite. Si bien la iniciativa debe ser municipal, las personas afectadas deben participar de manera activa en este proceso. Es fundamental realizar un esfuerzo mayor en trasladar información suficiente y constante sobre los procesos y procedimientos en los que está incurrido el barrio.

La participación ciudadana es un activo que debe ser tenido presente por las administraciones para escuchar las propuestas de los vecinos que traten de solventar la situación de deterioro que presenta actualmente el barrio desde las distintas perspectivas e intereses.

La participación real y efectiva implica la facultad reconocida a la ciudadanía de disponer información sobre la propuesta, la opción de presentar observaciones, sugerencias u otras propuestas antes de ser tomada la decisión y que, en todo caso, esas aportaciones sean debidamente valoradas por el órgano administrativo competente, órgano en definitiva que tiene la potestad de tomar la decisión.

Las administraciones deben promover programas de participación ciudadana específicos, como los previstos en el artículo 108 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Así sesiones abiertas al público para exponer las decisiones propuestas por la administración y sus posibles alternativas, material divulgativo sobre los instrumentos urbanísticos en tramitación y sobre las aportaciones realizadas por la ciudadanía o incluso, en casos de graves controversias, la posibilidad de establecer cauces de participación activa para el conjunto de la población. En estos programas y en las actividades a desarrollar las administraciones deben dar un cauce de participación preferente a las personas o asociaciones cuyo interés sea la protección del medio ambiente y el desarrollo urbano sostenible. Un instrumento válido para conseguir las aportaciones ciudadanas en el proceso de toma de decisiones urbanísticas son los Consejos Asesores de Planeamiento Municipal que se ha constituido en muchos Ayuntamientos de nuestra Comunidad.

El Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana ha creado el Consejo Asesor de Planeamiento Municipal como un espacio municipal de información y debate de los agentes sociales, económicos y ambientales sobre asuntos de índole urbanística. Es por tanto un instrumento idóneo para realizar esa labor de información, participación y consulta sobre la situación del barrio de Santa Juliana.

En todo caso el proceso de reordenación urbanística no es ilimitado y debe partir de las exigencias que recoge la legislación urbanística en cuanto a estándares urbanísticos, en especial respecto a la edificabilidad mínima y máxima, la reserva de suelo para vivienda protegida y para las dotaciones públicas y equipamientos.

Esas exigencias legales impiden valorar propuestas de ordenación urbanística del barrio que no tengan esos requisitos como punto de partida.

Así mismo, un proceso de regeneración urbana debe estar dirigido por la administración con una apuesta clara por el realojo de aquellas personas ocupantes legales.

El plan de realojos de los vecinos del barrio de Santa Juliana es la piedra angular de este proceso de regeneración urbana. Por ello es importante un esfuerzo en clarificar el contenido de este derecho conforme a las previsiones legales (Disposición adicional segunda de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo).

Una correcta definición del plazo de puesta en vigor del plan de regeneración, es determinante para la ocupación legal de la vivienda, sirve para evitar reclamaciones indebidas del derecho al realojo. Entre los elementos importantes a tener en cuenta está la clarificación desde el primer momento de las personas beneficiarias de los realojos. Sólo una intervención pública y ágil puede prevenir la concentración de personas y colectivos con riesgo de exclusión social en estas áreas urbanas degradadas, el deterioro de los inmuebles durante ese periodo transitorio e impedir el uso de técnicas para favorecer el “vaciado” de las edificaciones que implica desalojos de personas sin una salida digna.

La declaración de ruina de un edificio debe situarse dentro del contexto de la obligación del propietario de mantener su vivienda en unas condiciones adecuadas que permita su uso y disfrute. En todo caso, la declaración de ruina, la orden de desalojo y la demolición de un edificio no deben utilizarse impropiamente como una técnica de gestión urbanística que permita facilitar la labor del promotor urbanístico y menos para cercenar derechos de los ocupantes legales que pueden ver por esta vía como desaparece su vivienda, se extingue su derecho a realojo y deben tratar de acceder a una nueva vivienda con sus exiguos medios.”

Una vez trasladadas las anteriores consideraciones solicitamos la opinión del Ayuntamiento sobre las siguientes cuestiones: sobre la posibilidad de establecer un plan concreto de medidas de intervención social y urbanística dirigidas a solucionar los problemas de convivencia surgidos en el barrio de Santa Juliana que tenga en cuenta nuestras anteriores consideraciones; sobre la continuidad de las reuniones informativas en las que se exponga a los vecinos y vecinas la voluntad de intervenir en la regeneración urbana del barrio y el punto de partida en cuanto a las posibilidad de ordenación urbana, derechos y obligaciones de los propietarios del terreno y, en especial, sobre el contenido del derecho de realojo para los ocupantes legales de las viviendas; sobre la elaboración de un programa de participación ciudadana para la elaboración tanto de un plan de regeneración social y urbana del barrio como de las actuaciones urbanísticas previstas en la revisión del PGOU.

Por otro lado, nos hemos dirigido a otras administraciones, como son la Diputación Foral de Bizkaia y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales para informarle de la actuación que hemos iniciado y para solicitar información. En este caso con relación a los planes o convenios previstos junto con el Ayuntamiento de Abanto y Zierbana para la regeneración del barrio de Santa Juliana. Este expediente está en tramitación.

Este año hemos realizado también el seguimiento del informe extraordinario sobre necesidades educativas, en relación con el alumnado gitano, sobre el que damos cuenta en el apartado de este mismo capítulo correspondiente a personas menores de edad.

No obstante, destacamos, de la información que nos ha enviado el Departamento de Educación, Universidades e Investigación algunas cuestiones, por su interés. Por un lado que el 89% del alumnado gitano está en la red pública, en Bizkaia, el 92%, en Álava el 90% y en Gipuzkoa el 77,15%. Por otro lado, que entre las actuaciones específicas que han realizado este año, están: actuaciones de formación del profesorado, el trabajo del equipo para la mejora de la escolarización del alumnado gitano, (intervienen en centros, asesoran y promueven procesos de mejora de la escolarización), la convocatoria de ayudas a entidades que desarrollan actividades educativas dirigidas a alumnado gitano, y la puesta a disposición de diversos materiales para su uso. Por otro lado, con relación a las actuaciones que no se han realizado mientras ha estado vigente el I Plan, nos informan de que se han dado pasos para la realización de algunas como son, la de la promoción de vías de transformación de centros a través de proyectos globales de intervención, comunidades de aprendizaje, aprendizajes a través e nuevas tecnologías y otras; la del impulso desde los centros escolares de la formación de familiares, dentro y fuera del horario escolar; la elaboración por parte de dos centros de proyectos de acción positiva para mejorar el éxito escolar del alumnado gitano y la convivencia intercultural con el seguimiento y apoyo de los berritzegunes y de la inspección educativa... También que el programa para la mejora de la escolarización está en una fase avanzada y su aprobación y puesta en marcha se ha incluido dentro del II Plan para la promoción integral y la participación social del pueblo gitano.

Otras actuaciones que hemos realizado se refieren a la **colaboración con las organizaciones sociales** que trabajan en el apoyo, promoción y reconocimiento de las personas gitanas.

El Ararteko se ha reunido con las **asociaciones gitanas** de la Comunidad Autónoma del País Vasco con el objeto de conocer las reivindicaciones y la situación en la que se encuentran.

Los problemas que nos transmitieron, en resumen, se referían, en primer lugar, a la **escolarización** de los menores. A su juicio no se tenía en cuenta las circunstancias de las y los niños gitanos. Muchas veces la principal preocupación era la de escolarizarles cuando la familia tiene también otras necesidades que se dejaban sin cubrir. Otra de las cuestiones que afectaban a este ámbito era el de la denegación de las matrículas en algunos centros sin que las explicaciones que se dan resulten suficientes. También la necesidad de un procedimiento de contraste de las decisiones de las comisiones de escolarización. (Con relación a la cuestión de los traslados de centros nos han informado que se está haciendo un esfuerzo importante y hay un cauce especial para solucionar estos problemas y dar explicaciones por lo que no hay acuerdo en que haya dificultades).

En segundo lugar, ponen de manifiesto su situación de desamparo en el ámbito de la **protección judicial** ya que no prosperan las acciones que emprenden cuando denuncian haber sido víctimas de conductas racistas.

También que son objeto de **discriminación** directa e indirecta pero que no existen instrumentos de control suficientes frente a dichas conductas, como por ejemplo, cuando les niegan la entrada en bares.

En cuanto a los **expedientes de ruina** hicieron referencia a la situación de algunas familias de Sestao que habían tenido que abandonar sus viviendas como consecuencia de expedientes de ruina y que, por entonces, no habían sido realojadas. Las declaraciones de ruina afectan gravemente a las familias gitanas porque da lugar no sólo a la pérdida de la vivienda, sino también de la inscripción en el padrón y de las ayudas sociales y afecta a la escolarización de los niños. Este aspecto es muy importante porque los niños comen en la escuela, por lo que la pérdida de la vivienda afecta de manera global.

Informaron de que en Otxarkoaga estaba previsto elaborar un programa de convivencia con la asistencia del Instituto de Mediación Fomed que valoraban de manera positiva.

Otro de los problemas que ponían de manifiesto era el de las dificultades para **empadronarse** en algunos municipios. En su opinión en algunos municipios evitan que haya un aumento de población gitana y ven con buenos ojos que se marchen del municipio. Tienen la percepción de que les echan la culpa de todos los problemas.

Con relación a las políticas para la protección de las **mujeres víctimas de violencia** demandan que se tenga en cuenta las características culturales y situación de las mujeres gitanas. En este sentido la denuncia penal tienen un alcance diferente, por lo que si se requiere presentar el documento de denuncia, probablemente, no denunciarán y se les dejará sin protección, sin ayudas y sin vivienda. Dicen que con el tiempo se han endurecido los requisitos, que antes era suficiente con un documento de la asociación pero que ahora están pidiendo el documento de denuncia.

También señalan la imposibilidad de adquirir una vivienda en propiedad y continuar siendo beneficiarios de las ayudas sociales, cuando adquirir la propiedad muchas veces es la única manera de acceder a un alojamiento.

Concluyen que el problema principal es el de acceso a un alojamiento adecuado y que está habiendo un retroceso de tal manera que hay más personas viviendo en furgonetas, camiones que hace unos años.

También este año hemos mantenido contactos con la **Secretaría del Consejo Gitano** que es un órgano que tiene entre sus cometidos el impulso, acompañamiento y seguimiento de la puesta en marcha de las actuaciones del Plan para la Promoción Integral y la Participación Social del Pueblo Gitano. Entre otras cuestiones nos han informado de que en alguna reunión del Consejo Gitano había habido una presencia institucional menor de la deseable, lo que era un elemento de preocupación, particularmente para las organizaciones sociales del Consejo. Así mismo, informaron que el año 2008 ha sido un año de evaluación y reflexión sobre el I Plan, proceso en el cual, ocasionalmente, ha participado la propia institución del Ararteko.

Así mismo informaron del proceso en marcha para la elaboración del Plan vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano correspondiente al período 2008-2011, que a fecha de redacción de este informe ya cuenta con un borrador definitivo

aprobado en sesión plenaria del Consejo Gitano de 10 de diciembre y remitido para su valoración y eventual aprobación por Consejo de Gobierno. Fruto del mencionado proceso de evaluación y reflexión del primer Plan, este segundo Plan trata, según informa la Secretaría, de recoger compromisos efectivos para evitar expectativas que no se ajustan a la realidad, así como de afinar en la definición de objetivos y la asignación de responsabilidades, la determinación de interlocutores que permitan una mejor coordinación, y la conexión entre este Plan y otros Planes de Gobierno a fin de aprovechar las sinergias generadas. Entre los problemas que destacan está la necesidad de mayores esfuerzos para luchar contra la discriminación y la necesidad de establecer mecanismos u órganos para su control y persecución de actuaciones discriminatorias con capacidad de imponer sanciones. Hasta la fecha las actuaciones desarrolladas en el contexto del primer Plan se han centrado básicamente en lo que tiene que ver con la lucha contra la exclusión social y ocasionalmente con el reconocimiento del hecho cultural gitano, en tanto que la lucha contra la discriminación y las actitudes que la fomentan no ha sido atendida como precisa. El nuevo Plan pretendería subsanar esta situación articulando sus actuaciones en torno a tres finalidades principales: la mejora de la calidad de vida, la promoción de la participación social, y el fomento de la convivencia.

Por último, hacemos referencia a una reunión que hemos mantenido con la organización **Caritas Gipuzkoa** en la que se trataron problemas que afectan a las personas gitanas.

Problemas planteados:

1. Nuevas unidades familiares en viviendas municipales:

Plantean el problema que tienen cuando aumenta la unidad familiar porque un hijo o hija se casa, tienen descendencia y no dispone la nueva familia de alojamiento. El Ayuntamiento no suele permitir nuevos empadronamientos en las viviendas municipales, lo que dificulta la tramitación de ayudas de la nueva unidad de económica de convivencia. En algunos casos, como ha ocurrido en el municipio de Hernani, está implicando la separación de la familia, al impedir al marido de la hija del adjudicatario de la vivienda municipal que viva en la misma junto con su esposa e hijo.

2. Necesidad de plantear medidas parentalesfiliales:

En ocasiones las parejas gitanas no pueden vivir juntas por la dificultad de encontrar un alojamiento distinto al de sus padres. Puede ser que tengan hijos, como es el caso anterior. Si no tienen recursos económicos pueden necesitar hacer una solicitud de ayudas. El problema es que en estos casos se pide que si no hay convivencia es necesario presentar las medidas judiciales acordadas para hacer frente a los gastos de los menores como un documento necesario para la tramitación de las ayudas, cuando la separación tiene que ver con la dificultad de encontrar una vivienda. Ello puede dar lugar a que se adopten medidas judiciales en casos en los que no corresponde.

3. Condiciones de las viviendas municipales:

Se ha dado el caso de familias gitanas que han entrado a vivir en viviendas municipales, en este caso de Hernani, que tenían bastante deterioro porque no se habían hecho las

obras de rehabilitación necesarias después de que los anteriores ocupantes la abandonaran.

4. Vivienda y ayudas sociales:

Las personas gitanas, a veces, solamente, pueden acceder a viviendas que están en malas condiciones, aunque el precio de la renta sea alto. El problema es que para tramitar las ayudas de emergencia algunos ayuntamientos están solicitando que la vivienda cumpla las condiciones de habitabilidad, lo que se convierte en un problema con difícil solución porque, por un lado, necesitan las ayudas para el pago de la vivienda, pero, por otro lado, no encuentran a nadie dispuesto a alquilarles una vivienda en buenas condiciones. La cuestión es que esta manera de presionar a los dueños por parte de los Servicios Sociales, responsables en mantener las condiciones de habitabilidad de las viviendas, les perjudican.

5. Problemas de padrón:

Plantean la dificultad de empadronar en sitios en los que no hay un título de ocupación o no se reúnen las condiciones, como es el caso de caravanas, en terrenos de propiedad o en campings o locales.

6. Pago de cuotas escolares elevadas:

Informan que en algunos Colegios de la Red concertada hay una serie de conceptos que son elevados para la economía de las familias gitanas lo que hace que no puedan matricular a sus hijos. También que los propios Colegios están cobrando las becas por comedor, material escolar...que corresponde a las familias gitanas sin que presenten cuentas muy claras, lo que hace que en ocasiones se pueda cobrar por el comedor a familias cuyos hijos no están yendo a comer. Nos informan que van a acudir a Educación a plantear la necesidad de que aumentan los controles para que esta situación se clarifique.

II.7

**ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS
PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL
O POBREZA**

7. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL O POBREZA

Este apartado recoge las actuaciones que el Ararteko ha realizado durante el 2008 que afectan, como el título indica, a las personas en situación de exclusión social o pobreza. También tiene como objetivo llamar la atención sobre las dificultades que tienen muchas personas en nuestra Comunidad para el ejercicio de derechos y para hacer frente a necesidades básicas como es la vivienda y el alimento. Estas dificultades han existido sin contexto de crisis económica, como pudimos analizar en el informe extraordinario que elaboramos en el 2006 sobre "*Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión social grave*". La actual coyuntura de crisis está afectando gravemente a los sectores más débiles, por lo que cobran especial relevancia los programas que ayudan a las personas en situación de vulnerabilidad social.

Por otro lado, al igual que el año pasado, hemos realizado un seguimiento de las recomendaciones que hicimos en el informe mencionado, por lo que hemos solicitado información a las Administraciones competentes en su cumplimiento y nos hemos reunido con las organizaciones que trabajan con personas que están en situación de exclusión social grave.

Este año uno de los talleres de coordinación entre las Defensorías tenía por objeto la desprotección social grave por lo que recogemos las conclusiones y recomendaciones que se proponen desde las Defensorías del Estado a las Administraciones Públicas para hacer frente a estas situaciones, en el capítulo V del presente Informe.

Por último, hacemos mención a una cuestión que se debatió en el curso de verano de la Universidad del País Vasco "*Salud mental y los Derechos de las Personas*": el desamparo de adultos. Esta cuestión tiene su incidencia debido al aumento de personas sin techo y sin lazos sociales ni familiares.

1. Quejas tramitadas durante el año 2008

En cuanto a las quejas que hemos tramitado que recogen preocupaciones o dificultades que afectan a estas personas señalamos las relativas a la inscripción en el padrón, a la rigidez de normas de convivencia de algunos recursos residenciales en cuanto a horarios, o la falta de atención a la diversidad cultural, como es el cumplimiento del Ramadán, por la población musulmana. También hemos recibido quejas con relación a la falta de coordinación sociosanitaria que da lugar a que personas en procesos de desintoxicación no tengan recursos sociales adecuados a la situación en la que se encuentran o sobre la inexistencia o insuficiencia de recursos o servicios en algunos territorios para hacer frente a las necesidades y situación de las personas sin hogar.

En cuanto a las quejas con relación a la inscripción en el padrón este año hemos elaborado varias resoluciones dirigidas al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que han sido aceptadas.

Una que afecta a una persona sin hogar, [Resolución de 15 de septiembre de 2008](#)²²; y otra que afecta a una persona en situación de riesgo de exclusión social, también de [15 de septiembre de 2008](#)²³

Además, hemos iniciado una actuación de oficio dirigida a los ayuntamientos en los que se ubican recursos residenciales destinados a las personas en situación de exclusión social grave o sin hogar. En esta petición de información se trataría de analizar el cumplimiento del régimen legal que regula la inscripción en el padrón así como la existencia de algún protocolo de actuación con la Diputación Foral competente. A la vista de las respuestas que nos envíen los ayuntamientos, tras su estudio y análisis, se realizarán propuestas de actuación.

Con relación a las sugerencias enviadas al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, como antes hemos señalado, una de ellas afectaba a una persona sin hogar. Se trataba de una persona que había sido usuaria de los servicios sociales municipales y había intentado en varias ocasiones inscribirse en el padrón del municipio. En nuestro análisis concluíamos que el Ayuntamiento había actuado correctamente y que el Departamento de Intervención Social le había ofrecido los recursos previstos para su situación, que permiten que las personas sin hogar que viven en Vitoria puedan tener una vida digna, pero veíamos necesario hacer algunas sugerencias para impulsar mejoras sobre la información administrativa. Entre las consideraciones señalábamos: “La información administrativa es un factor relevante en los sistemas democráticos que permite a los ciudadanos conocer sus derechos y obligaciones y utilizar los bienes y servicios públicos. Se trata de dotar de contenido al art. 35 de la Ley 30/1992 de Procedimiento administrativo común y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, que establece el derecho del ciudadano a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes imponen a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, y al art. 18 de la Ley de Bases de Régimen Local, que establece el derecho del vecino a ser informado y a dirigir solicitudes a la Administración municipal”. Tras el análisis concluíamos que la información que el Ayuntamiento le había dado sobre los requisitos para la inscripción en el padrón no tenía en cuenta su situación de persona sin hogar. Era adecuada para el caso de que la persona dispusiera de una vivienda donde residir. El problema es que esta persona no disponía de ninguna vivienda por lo que, según la información recibida, no podía inscribirse en el padrón municipal, lo que no era del todo correcto.

La información relativa a “*presentar la documentación justificativa de la vivienda donde vaya a residir*” puede llevar a la conclusión de que es necesario disponer de una vivienda

²² Resolución del Ararteko, de 15 de septiembre de 2008, por la que se sugiere al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que mejore la información sobre los requisitos y el derecho de acceso al padrón, facilite la presentación por escrito de la solicitud y elabore un protocolo de actuación que tenga en cuenta las dificultades de inscripción en el padrón de las personas sin hogar.

²³ Resolución del Ararteko de 15 de septiembre de 2008, por la que se sugiere al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que mejore la información sobre los requisitos y el derecho de acceso al padrón, facilite la presentación por escrito de la solicitud y elabore un protocolo de actuación que tenga en cuenta las dificultades de inscripción o de mantener la inscripción en el padrón de personas en riesgo de exclusión.

para poder inscribirse en el padrón municipal, cuando puede darse el caso, de personas en situación de exclusión social o de marginación, que no dispongan de una vivienda pero que residen habitualmente en el municipio. En consecuencia, trasladamos al Ayuntamiento que es importante que se mejore la información que se da a la ciudadanía sobre los requisitos para la inscripción en el padrón y que en el caso de que no se disponga de la documentación requerida se oriente a presentar la solicitud por escrito.

Por ello sugeríamos al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que mejore la información sobre los requisitos y el derecho que tiene la persona que reside habitualmente en el municipio a inscribirse en el padrón municipal, que facilite la presentación de una solicitud por escrito en los casos en los que la persona resida habitualmente en el municipio y no dispone de documentos justificativos de la vivienda donde vaya a residir y que elabore un protocolo de actuación entre el Servicio de Padrón y el Departamento de Intervención Social que tenga en cuenta las dificultades de inscripción en el padrón de las personas sin hogar.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos ha contestado: *“ los Servicios Técnicos Municipales del Departamento de Tecnologías de la Información de este Ayuntamiento, al que está afecto la Unidad de Padrón, han comenzado ya a trabajar para la elaboración de un protocolo que recoja la diferente problemática planteada tanto en el empadronamiento de personas sin hogar, como de aquellas otras que se encuentran en situación de vulnerabilidad social por distintas razones, de manera que se unifiquen los criterios utilizados al resolver los procedimientos en cuestión. El protocolo incluirá la mejora de la información facilitada a los ciudadanos a través de los distintos canales por los que el ciudadano puede relacionarse con este Ayuntamiento. A tal efecto, se han mantenido reuniones con el Departamento de Intervención Social en las que se han comenzado a trabajar los criterios de actuación. En cualquier caso, es necesario hacer constar que la elaboración de dicho protocolo es un proceso que incluye la toma de contacto y la aprobación de normas comunes de actuación, no solo con distintos Departamentos Municipales, sino también con otras Administraciones que puedan resultar implicadas, tales como la Diputación Foral de Álava o el Gobierno Vasco. Proceso que entraña serias dificultades que tendrán que ser superadas en el desarrollo de los trabajos.”*

Otra queja que afecta directamente a las personas en situación de exclusión social, es la relativa a la puesta en marcha del **servicio de duchas municipales**, expediente 419/2006. El Ararteko ha elaborado una [resolución de 28 de agosto de 2008](#)²⁴ en la que sugiere al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que se establezca un servicio municipal de duchas públicas, abierto a todos y a un bajo coste.

En los últimos años se ha puesto de manifiesto que es preciso reimplantar recursos, como las llamadas casas de baños, para atender las necesidades básicas de higiene de las personas en riesgo de exclusión. Estas demandas sociales, en la medida en que aluden a

²⁴ Resolución del Ararteko, de 28 de agosto de 2008, por la que se sugiere al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que se establezca un servicio municipal de duchas públicas o “casa de baños”; abierto a todos, en una ubicación estable del municipio y, cuando menos, a bajo coste.

la prestación de servicios higiénicos básicos, entendemos que deben estar cubiertas de manera estable con recursos públicos. Además, dado que incide en el ámbito material de la protección de la salubridad pública, la prestación de estos servicios la deberían asumir los ayuntamientos.

Este problema, como ya dejamos constancia de ello en el informe correspondiente al año 2007, se ha planteado en Donostia-San Sebastián. En esta ciudad la demanda de “casa de baños” se derivó hacia las cabinas de la playa de La Concha. Sin embargo, según reconocía el Ayuntamiento, este servicio se colapsaba durante la campaña de verano, porque las instalaciones tenían de cumplir una doble función de “casa de baños” y de servicio auxiliar para las personas que se acercan a la playa. Ante este problema, la opción por la que se decantó la corporación fue la de trasladar el servicio de “casa de baños” hacia las cabinas de la playa de la Zurriola, durante los meses de la campaña de verano. Adoptada en estos términos la medida sólo repercutía en un único colectivo de personas que era las personas sin hogar.

Esta modificación temporal del emplazamiento del servicio incidía en los proyectos de integración de las personas en riesgo de exclusión, por lo que la institución del Ararteko sugirió al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que estableciese un servicio municipal de duchas públicas o “casa de baños”, abierto a todos, en una ubicación estable del municipio y, cuando menos, a bajo coste.

Las personas que precisan un servicio de “casa de baños” son personas con escasos recursos económicos, cuando no en riesgo de exclusión, por lo que el servicio o bien se ofrece de forma gratuita o bien a un precio simbólico. Sin embargo, la ordenanza fiscal reguladora de las tasas por la prestación de servicios y la realización de actividades municipales vigente en el año 2008 en el municipio de Donostia-San Sebastián fijaba unos importes que, si bien aparentemente no parecían muy importantes, resultan inasumibles para las personas sin techo o con escasos recursos.

Hasta la fecha, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián no ha aceptado la sugerencia, por lo que nos hemos visto en la necesidad de considerarla como no aceptada.

2. Seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones del informe extraordinario sobre: “Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar o en situación de exclusión social grave”

Este año también hemos realizado un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones del informe extraordinarios. En esta ocasión nos hemos dirigido, además de a las diputaciones forales, a los principales ayuntamientos y al Departamento de Sanidad del Gobierno vasco.

En la solicitud de información hacíamos mención al informe extraordinarios sobre la atención sociosanitaria. Aunque el informe sobre la atención sociosanitaria es de elaboración

reciente, las recomendaciones que se contemplan tienen que ver con aspectos que ya avanzaba el Plan Estratégico 2005-2008. Por ello, nos parecía importante llamar la atención sobre algunas de las recomendaciones que en él se recogen. Y ello porque es una queja habitual, por parte de las organizaciones que trabajan con personas en situación de exclusión social grave, las dificultades que tienen en la coordinación con lo sanitario y la realidad de las deficiencias de la atención social, cuando no existe la aportación sanitaria. Esta valoración coincide con las conclusiones del informe sobre la atención sociosanitaria respecto a que no se ha avanzado en la medida de las expectativas, necesidades y posibilidades existentes.

La información que hemos solicitado, básicamente, tenía como contenido, por un lado, el desarrollo de la atención sociosanitaria, previsiones de nuevos recursos o aumento de plazas y con relación a las formas e instrumentos de trabajo, como son protocolos de actuación, instrumentos de valoración, o equipos de trabajo interdisciplinar.

Por otro lado, en el ámbito estrictamente social, solicitamos información sobre la coordinación interinstitucional, en concreto con el sistema de justicia juvenil y con el sistema penitenciario, especialmente de cara a las salidas de los centros; los avances en el reparto compeñencial y en la coordinación con relación a los ayuntamientos y a las entidades que gestionan servicios de responsabilidad foral en el ámbito de la inserción social; el aumento de plazas y los nuevos programas puestos en marcha, así como cualquier otra mejora o modificación que afecte al cumplimiento de las recomendaciones del informe extraordinario sobre la respuesta a la situación de las personas en situación de exclusión social grave.

Las respuestas han sido las siguientes:

• **Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco**

En primer lugar, precisamos que en este caso, lógicamente, solamente hemos preguntado por el desarrollo sociosanitario. La información recibida la hemos recogido en el apartado sobre enfermedades crónicas apartado al que nos remitimos porque se hace un análisis más amplio. Recogemos aquí una parte del contenido de la respuesta enviada por el Departamento de Sanidad en la que se pone de evidencia que no hay previsiones de desarrollo sociosanitario que afecten a este colectivo.

La respuesta enviada desde la coordinación sociosanitaria del Departamento de Sanidad se refiere a las tareas que han realizado. Estas actuaciones han consistido en identificar áreas no debidamente cubiertas y que precisan de una atención con perspectiva sociosanitaria. Estas áreas son: personas mayores que se encuentran en residencias y menores habitualmente prematuros o que por dificultades en el parto, por traumatismo o por maltrato presentan riesgos o dificultades de desarrollo. En estas áreas se están elaborando propuestas por parte de comisiones de trabajo interdisciplinares. También priorizan otras áreas: externalización de pacientes psiquiátricos, daño cerebral y cuidados paliativos. Por otra parte informan que aún no se ha elaborado protocolo o acuerdo de derivación o transferencia entre los diversos sectores implicados. *"Pero que en todo caso la creación de*

recursos específicos es competencia de las Diputaciones Forales, en aplicación de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales”.

• **Diputación Foral de Álava**

- Desarrollo de la **atención sociosanitaria**

a) Previsión de nuevos recursos o aumento de plazas:

La Diputación Foral de Álava informa que actualmente el Instituto Foral de Bienestar Social cuenta con 140 plazas residenciales convenidas o concertadas, más tres plazas en atención diurna y 7 en seguimiento educativo, en un total de 14 centros residenciales (residencias o pisos tutelados) diferenciados. Así mismo, esta Diputación foral apoya actividades del movimiento asociativo relacionado con la enfermedad mental y que interviene en la planificación y apoyo a la creación y mantenimiento de recursos para la inserción social y laboral de personas con enfermedad mental. En su escrito informa de las entidades, del tipo de recurso, plazas, programas y presupuesto asignado para el 2008.

b) En relación con las formas e instrumentos de trabajo:

Señalan que han constatado un vacío de oferta formativa continuada orientada a las personas que trabajan en intervención psicoeducativa en la realidad de la salud mental, en el marco del planteamiento sociocomunitario. Por ello han firmado un convenio con la UNED y la Fundación “Beti Gizartean” para la realización de un “Curso de Experto en Salud Mental Comunitaria” como titulación propia de la UNED y como curso institucional de Formación Continua 2008-2009

En cuanto a los instrumentos comunes de coordinación y de información han elaborado un “Procedimiento para la Tramitación de Solicitudes y Acceso a los Recursos Dependientes del Instituto Foral de Bienestar Social dirigido a colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión social” que es de aplicación para la solicitud y acceso a aquellos recursos especializados dependientes del Instituto Foral de Bienestar Social y dirigidos a personas en riesgo o situación de exclusión social como son: Recursos para personas con VIH/SIDA y Recursos para personas con enfermedad mental.

- Avances en la **coordinación interinstitucional** con el Gobierno vasco y con el sistema penitenciario

En relación con el colectivo de personas penadas las Juntas Generales de Álava aprobaron, el 31 de marzo de 2008, una moción por la que se proponía el análisis de creación de un Centro especializado de Acogida para Penados con enfermedades muy graves con padecimientos incurables que se encuentran en el Centro Penitenciario de Nanclares en colaboración con las Diputaciones de Bizkaia y Gipuzkoa y el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno vasco. Tras la reflexión y contactos previos han llegado a un acuerdo de realizar un estudio sobre las necesidades existentes y realizar un diagnóstico. La elaboración del estudio se ha adjudicado a finales del año 2008 cuyos objetivos son los siguientes:

1. Cuantificar la demanda y definir las características que presentan las personas penadas con enfermedades muy graves con padecimientos incurables.
2. Analizar la oferta de recursos actuales que pudieran ser susceptibles de ser utilizado para la cobertura de sus necesidades.
3. Valorar la pertinencia de la creación de un recurso específico destinado a estas personas.

El estudio pretende recoger información de las direcciones de las tres prisiones, del Gobierno vasco, de las diputaciones, de las asociaciones y de algún representante de Instituciones Penitenciarias.

– Avances en la **coordinación** en el ámbito de la inserción social

La Diputación Foral de Álava participa en “La Mesa para la inserción de colectivos de personas excluidas”, de la que forma parte, también, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, el Gobierno vasco y organizaciones sociales. Este año esta mesa se ha reunido una sola vez.

Asimismo, se han desarrollado “Comisiones de Incorporación Social” en todas las cuadrillas de Álava, compuestas por técnicos de inserción, trabajadoras sociales de Servicios Sociales de Base, técnicos de Prevención Comunitaria, técnicos de empleo y técnicos de los planes municipales de inserción. Estas comisiones se reúnen una vez al trimestre y en las mismas se analizan las necesidades y se diseñan programas adaptados a cada cuadrilla y a las necesidades individuales de las personas. Hay una Comisión por Cuadrilla excepto en Ayala que hay tres. Durante el año 2008 se han realizado 15 reuniones.

– **Aumento de plazas** durante el año 2008 en servicios residenciales y no residenciales y nuevos **programas** puestos en marcha

A lo largo del año 2008, el IFBS ha ampliado plazas para personas con enfermedad mental en el Centro Ocupacional de Llodio (de 15 a 20 plazas) y ha abierto dos nuevos pisos tutelados para personas con enfermedad mental, uno de tres plazas y otro de 10.

Además se ha otorgado una subvención de 190.000,00€ a las Asociación Bizitza Berria para la apertura y desarrollo del Centro “Hogar Betoño” dirigido a personas con problemas de exclusión social grave, con un total de 21 plazas residenciales más 5 de estabilización.

De cara al futuro, la Subcomisión de Salud mental del Consejo Territorial Socio-sanitario de Álava está trabajando en la definición de los perfiles, la metodología y los presupuestos para la puesta en marcha, en el segundo semestre del 2009, del Centro “Abegia” o recurso socio-sanitario dirigido a personas con Patologías Múltiples.

• **Diputación Foral de Bizkaia**

En primer lugar, hay que señalar que a instancias de las Juntas Generales de Bizkaia, el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia está elaborando un Estudio que lleva por título “*Estudio sobre el perfil y las necesidades de las personas sin*

hogar en Bizkaia." El estudio persigue una aproximación tanto cuantitativa como cualitativa a la problemática de estas personas, buscando no sólo una clarificación de su perfil, sino también, de sus necesidades. El estudio contempla un capítulo específico sobre su salud. La finalización del estudio está prevista para el primer trimestre de 2009.

La Diputación Foral de Bizkaia nos informa además de los siguientes **Programas** en relación con personas en situación de riesgo de exclusión social.

– Incremento de plazas en el Programa Mundutik Mundura

Se nos comunica que *"a través de este Programa, la Diputación está posibilitando un proceso de emancipación a las personas inmigrantes mayores de 18 años que han hecho un proceso de al menos un año en el Servicio de Protección a la Infancia. Con el incremento de menores no acompañados que llegan a Bizkaia y, por consiguiente la elevación del número de ellos que acceden a la mayoría de edad, la Diputación Foral de Bizkaia ha optado por incrementar su oferta de plazas en el Programa Mundutik Mundura, alcanzando al final del año 2.008 el número de 83. Con las rotaciones que hay en el Programa, se estima que no menos de 150 jóvenes pueden pasar anualmente por ese proceso de emancipación"*.

– Convenio con el Consorcio "Hemen"

Se indica que *"Las condiciones de acceso al Programa Mundutik Mundura, especialmente la permanencia de un año en el Sistema de Protección a la Infancia, hacía que los menores que salían de los Centros al cumplir 18 años se encontraban sin ninguna cobertura formal de apoyo. Por eso, se ha diseñado un Programa de Acompañamiento a estos jóvenes para lo cual se ha formalizado un Convenio de Colaboración con un grupo de Entidades del Tercer Sector, agrupadas en el **Consorcio Hemen**, para acompañar a estos jóvenes"*.

– Dispositivo residencial para personas convalecientes con VIH

Es preciso destacar que la Diputación a través de las frecuentes relaciones que mantiene con distintas instancias sanitarias *"detectó la necesidad de crear un dispositivo para personas con SIDA que, tras pasar un proceso agudo con ingreso hospitalario, no disponían de ningún lugar donde poder llevar a cabo una convalecencia en condiciones que les condujera a la recuperación esperada."*

El Departamento tomó la decisión de crear ese Centro y entró en contacto con la Asociación T4 con quien se firmó un Convenio de Colaboración para la apertura de un Centro para 14 plazas. En estos momentos está el dispositivo creado y en funcionamiento, si bien en una ubicación provisional con una capacidad para 8 plazas."

– Mecanismos de coordinación

Así mismo, nos informan de los **mecanismos de coordinación** que se han impulsado con otros Departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia y con otras administraciones.

"1.- Ayuntamiento de Bilbao: Reuniones mensuales para coordinar todas las actuaciones que incidan sobre personas en situación o riesgo de exclusión social."

2.- *Departamento de Empleo y Formación de la Diputación Foral de Bizkaia. Además de permanentes contactos entre ambos Departamentos, se ha llevado a cabo una iniciativa singular. Con asistencia de los dos Departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia, EUDEL, Entidades del Tercer Sector y la BBK, se ha llevado a cabo un Seminario sobre Inclusión Activa, para, siguiendo directrices europeas, elaborar un Plan Piloto en Bizkaia de Inclusión Activa. Este Seminario ha finalizado y Bizkaia dispone de un Plan Piloto de Inclusión Activa que pretende básicamente la inserción laboral, siempre que ésta sea posible, de personas perceptoras de Renta Básica. Es un Plan complejo que ya ha sido presentado a la sociedad vizcaína y que está en sus primeras fases de desarrollo.*

El trabajo con el Departamento de Sanidad sigue incrementándose y como dato significativo y singular de esta coordinación en el tema que nos ocupa, es la asignación conjunta de las plazas en dispositivos como Bizitegi."

En cuanto a los **avances en el reparto competencial y en la coordinación** con relación a los Ayuntamientos y las Entidades que gestionan servicios de responsabilidad foral en el ámbito de la inserción social, el Departamento hace una valoración muy positiva *"porque ha ayudado a centrar las actuaciones de todas las partes implicadas, redundando en una mejor atención a las personas."*

Con respecto a la **valoración del sistema de gestión centralizado** de acceso a los servicios de responsabilidad foral, en el escrito de solicitud de información les trasladamos que *"las asociaciones planteaban que se daba la situación de plazas libres en los recursos y que el proceso de asignación era largo, por lo que podía darse que "algunos perfiles" abandonaran el proceso iniciado. También que en ocasiones no se ajustaba las características del recurso al perfil de la persona a la que se le ha asignado. Se trataría de conocer si existe algún sistema de evaluación del servicio y la memoria de actividad."*

La Diputación Foral de Bizkaia nos ha respondido que la valoración *"sigue siendo positiva por parte de la Diputación Foral de Bizkaia. Se mantienen reuniones periódicas con las Entidades gestoras de estos servicios y no aparece éste que menciona su escrito como un problema significativo; al ser un sistema de reciente implantación, puede tener problemas iniciales de ajuste, pero entendemos que se ha ido progresivamente mejorando y que el sistema está ya bien implantado."*

Con respecto a esta cuestión nos remitimos a la mención que sobre la reunión mantenida con las asociaciones que trabajan con personas en situación de exclusión social grave en Bizkaia en el que hablan de las limitaciones del servicio, se realiza en otro apartado de este epígrafe.

Por último nos informan de los centros y plazas presupuestadas en el ámbito de la lucha contra la exclusión para el año 2009 y del Plan Estratégico del Departamento para el período 2.008-2.011.

• Diputación Foral de Gipuzkoa

– Actividades

La Diputación Foral de Gipuzkoa nos traslada las actuaciones que han realizado:

“1.- Fomento de empleo. Los programas de ayuda fomento de empleo se han regulado a través del Decreto Foral 28/2008, de 29 de abril, por el que se aprueban las bases reguladoras de los programas de empleo del Departamento de Política Social (BOG nº 24, de 5 de mayo de 2008), dotado con 3.360.896 € y a través del Acuerdo del Consejo de Diputados de 24 de junio de 2008, por el que se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de ayudas para el autoempleo de personas con graves dificultades de carácter social (BOG nº 125 de 1 de julio de 2008), dotado con 336.684 €. Ambos están orientados al empleo de personas con especiales dificultades para su incorporación al trabajo potenciándose el acompañamiento, ajustando la oferta de formación, contemplándose el autoempleo y la innovación.

2.- El Servicio de urgencias durante 24 horas viene funcionando normalmente desde el mes de abril. En el Mapa de Servicios Sociales del Territorio Histórico de Gipuzkoa elaborado por la Diputación Foral de Gipuzkoa se ha identificado necesario disponer de plazas de alojamiento de urgencias. Durante el año se ha puesto a disposición del Servicio de Urgencias dos plazas en residencia de personas mayores para ser utilizadas por personas mayores u otros, que son atendidas en el Servicio de Urgencias y necesitan de supervisión. Se está gestionando la identificación de un nuevo recurso para alojamiento, en tanto, se acoge en pensiones.

3.- En el mes de agosto se inició el nuevo recurso que contempla el servicio Integral para mujeres víctimas de malos tratos. Se trata de una instalación de hasta 20 plazas contempladas para víctimas y acompañantes. Se ha coordinado el funcionamiento con los Ayuntamientos del Territorio y, además, con el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián se ha acordado la utilización coordinada del recurso municipal del que Donostia –San Sebastián dispone. Además, en relación a las víctimas, continúa el programa de apoyo psicológico y se ha firmado un convenio con el Colegio de Abogados de Gipuzkoa para proporcionar asesoría jurídica previa a la interposición de denuncia. Hay que destacar que este servicio no se contempla en el convenio del Gobierno Vasco. En colaboración con los Ayuntamientos se está gestionando la implantación del Plan Gipuzkoa dirigido a las mujeres víctimas de malos tratos.

4.- Respecto a los convenios suscritos por el departamento con entidades prestadoras de servicios en el ámbito de la exclusión social, indicar que se han definido y consensuado con las organizaciones los distintos modelos o tipos de atención con sus respectivos módulos económicos. A este respecto hay que destacar que en el ejercicio 2008 el incremento medio de convenio aplicado ha sido de 30% sobre los módulos económicos que rigieron el año anterior, 2007. Continuando con esta tendencia, para el ejercicio 2009 se está trabajando en la definición de nuevo compromisos entre las partes para su incorporación en los convenios así como la incorporación en convenio de conceptos de coste no contemplados hasta el momento.

5.- Apoyo a exencarcelados a través del programa que desde Loiola Etxea. Se inicia en la cárcel de Martutene. Se coordinan las salidas y permisos de los presos y expresos que se comprometen en un proceso de inserción que se desarrollan con alojamiento y acompañamiento desde Loyola- Etxea, doce plazas, y posterior seguimiento con menor intensidad en dos pisos de seis plazas.”

– Otras actividades

“Otras actividades promovidas desde el Departamento de Política Social dirigidas a la población excluida o en riesgo de exclusión han sido:

- *Cursos de Formación para profesionales del área de inserción impartidos por profesionales de Osakidetza. Han contado con una alta participación y valoración identificándose como recursos para los profesionales.*

- *Consolidación del programa de Diagnóstico, valoración y orientación previéndose su ampliación en 2009.*

- *Implantación y consolidación del programa LORTUZ, caracterizándose por la coordinación con la Dirección General de Infancia y Juventud de forma que no se produzcan interrupciones en la atención a menores emancipados al finalizar su tutoría legal. Como resultado de dicho programa, durante 2008 se han creado 31 nuevas plazas para jóvenes en proceso de emancipación. En el Mapa de Servicios Sociales del Territorio Histórico de Gipuzkoa se contempla un incremento de 100 plazas en el período 2008 – 2012.*

- *Mantenimiento de los programas dirigidos a personas sin hogar.*

- *Durante 2008 se han identificado personas usuarias de Servicios de Inserción que se entiende deberían ser atendidas en otros servicios de la red. Se han definido procedimientos de diagnóstico y orientación para que la población de exclusión sea orientada a los recursos generales que mejor se ajusten a su perfil de necesidades.*

En el II Mapa de Servicios Sociales se ha previsto la creación de los siguientes recursos para el colectivo de personas con enfermedad mental:

1. *Pisos de baja intensidad: 36 plazas*
2. *Pisos de media intensidad: 30 plazas*
3. *Unidad residencial de alta intensidad: 68plazas*
4. *Centros de Día RPS: 47 plazas*

Incorporación de un técnico de la Dirección General de Prestaciones, Inserción y Empleo del Departamento de Política Social a la comisión de coordinación y valoración sociosanitaria con Osakidetza. Asimismo, en el ámbito de la colaboración sociosanitaria, el Departamento de Política Social está planteando al Gobierno Vasco la cofinanciación de un técnico especializado en enfermedad mental, como apoyo para las organizaciones de inserción."

Por último informan " que durante 2008 no se han registrado listas de espera habiéndose dado respuesta con nivel de adecuación que se estima aceptable, a todas las solicitudes planteadas."

Ayuntamientos de las tres capitales vascas

Como hemos señalado anteriormente, también hemos remitido una solicitud de información a los ayuntamientos de las tres capitales vascas en términos parecidos: desarrollo de la atención sociosanitaria; avances en el reparto competencial y en la coordinación con relación a la Diputación Foral y la existencia y contenido de protocolos de actuación que afecten a distintas áreas del Ayuntamiento, administraciones e instituciones para la intervención social de urgencia. También con relación a la puesta en marcha de nuevos recursos: nuevos programas, más plazas, mejora de servicios como comedores, consigna, lavado de ropa, accesibilidad a los mismos... y con relación a cualquier otra actuación que afecte al

cumplimiento de las recomendaciones del informe extraordinario sobre *Respuestas a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave*.

Se procede a reflejar los aspectos más relevantes de la información remitida por estos ayuntamientos.

• **Ayuntamiento de Bilbao**

– Programa de Intervención en Calle con personas sin techo (PST)

Desde sus inicios en 1999, el programa ha ido mejorando en recursos personales y técnicos. En el año 2008 se ha incluido un educador social más, siendo en estos momentos 4 educadores sociales.

Durante los años 2007 y 2008 se han dado pasos importantes en cuanto a la sistematización de la intervención que se realiza. Durante el año 2008 se ha preparado la aplicación informática del Área de Acción Social para el registro de la intervención y explotación de datos.

Asimismo, se ha acentuado el trabajo coordinado con los diversos centros de alojamiento temporal de la ciudad y con el SMUS (Servicio Municipal de Urgencias Sociales) con objeto de favorecer los procesos de incorporación social que se inician o reinician y de diseñar itinerarios de inserción más personalizados.

A principios del año 2008 se hace de forma sistemática un ecomapa del municipio recogiendo número y lugares donde hay gente durmiendo en la calle.

– Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS)

Con el fin de facilitar la accesibilidad al servicio por parte de la población atendida, en febrero de 2007 se traslada del Albergue Municipal de Elejabarri al actual local, sito en Mazarredo, 22.

El año 2007 se amplía el equipo de profesionales, pasando de 6 a 9 trabajadoras sociales y de 1 a 1,5 administrativas.

En marzo de 2007 se inicia el Programa Municipal de Atención a necesidades elementales, gestionados por el SMUS. Su objetivo es la gestión de la demanda y el acceso a los recursos que ofrecen prestaciones para la cobertura de necesidades básicas, esto es, alojamiento temporal, alimento y vestido. Es un sistema de gestión centralizada a los servicios de responsabilidad municipal constituyéndose como servicio único de referencia para las personas usuarias, profesionales y ciudadanía en general. Se han realizado con las organizaciones implicadas los procedimientos pertinentes que regulan el acceso a las prestaciones citadas.

En 2008 se realiza un Procedimiento de Actuación Coordinada entre Policía Municipal y SMUS que abarca las diversas situaciones de desprotección.

Durante todo el año 2008 un grupo de trabajo está elaborando la Carta de Servicios de Emergencias en el municipio.

– Dispositivo de Alojamiento Invernal

Desde el invierno 2004-2005 se viene desarrollando en Mazarredo,22. Se dispone de 50 plazas y se aumenta a 100 en situaciones de climatología extrema. Este modelo se ha consolidado durante estos años y, además, este invierno se ha puesto en marcha otra medida de ampliación de horario del centro de noche de baja exigencia que se explica a continuación.

Se ha sistematizado la recogida de datos así como la coordinación para apoyar procesos de inserción con el Programa de Intervención en Calle, SMUS, Centros de Incorporación Social, Centro de Noche de baja exigencia y Albergue Municipal de Elejabarri.

– Centro de noche de baja exigencia

Abrió sus puertas en noviembre de 2005. Corresponde al momento de elaboración y publicación del informe, por eso no aparece. Es un centro con 32 plazas, mixto y de baja exigencia. Su horario es de 21 a 9 horas. Está atendido por un equipo de 4 educadores sociales y vigilante jurado.

Aunque en principio es requisito ser persona autónoma, la inexistencia de otras posibilidades nos ha obligado a flexibilizarlo, aceptando personas que presentan graves dificultades de movilidad.

Este invierno (noviembre 2008 - abril 2009) se ha puesto en marcha una medida de invierno que supone la ampliación de horario: diariamente se abre a las 19 horas y los festivos y fin de semana a las 15 horas.

En diciembre de 2008 se ha iniciado un protocolo de colaboración con el Hospital de Sta. Marina para detección y 10 tratamiento de TBC.

Durante los años 2007 y 2008 se ha acentuado considerablemente la coordinación con el SMUS,

– Comedores sociales

El Comedor de Franciscanos y el Comedor de Apostólicas cuentan con prestación de estancia diurna durante unas horas para personas usuarias de los comedores.

– Albergue municipal de Elejabarri

Al igual que ocurre en el Centro de Noche de baja exigencia, aunque en principio es requisito ser persona autónoma, la inexistencia de otras posibilidades ha obligado a flexibilizarlo, aceptando personas que presentan graves dificultades de movilidad.

En 2009 en el Albergue de Elejabarri se va a poner en marcha, con carácter experimental, un programa de atención a PST con necesidad de convalecencia.

El objetivo de este programa es procurar estancia adecuada, alimentación, cuidados personales y cuidados sanitarios de bajo nivel a personas sin hogar o en situación de grave exclusión, con dependencia funcional temporal para las actividades de la vida diaria.

– **Coordinación institucional y financiación**

El Ayuntamiento de Bilbao y la Diputación Foral de Bizkaia acuerdan en 2005 el reparto de servicios y programas del ámbito de inclusión y exclusión (comedores sociales, centros de noche, centros de día, talleres, servicios de información).

La financiación de los comedores sociales y los centros de noche sale de la convocatoria de subvenciones, pasando a establecerse convenios con cada organización.

A partir de 2005 se ha establecido una coordinación periódica entre las áreas de Acción Social y Urbanismo y Medio Ambiente, en concreto con Viviendas Municipales, con objeto de estudiar conjuntamente algunas situaciones graves de exclusión residencial.

– **Empadronamiento**

El Área de Acción Social del Ayuntamiento de Bilbao ha realizado una revisión del procedimiento para el empadronamiento de personas sin techo con el que funciona desde hace unos años. Como resultado de la citada revisión se han realizado varias modificaciones. La más significativa ha sido la posibilidad por parte de las entidades del tercer sector de firmar un acuerdo de colaboración con el Área de Acción Social con el fin de poder empadronar en pisos de la organización a personas con las que están trabajando en sus centros y programas.

• **Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián**

– **Desarrollo de la atención sociosanitaria**

Señalan la inexistencia de recursos de atención sociosanitaria que vaya más allá de la atención a personas mayores (aunque también presenta carencias). En particular, destacan la inexistencia de recursos de atención a personas con problemas de salud mental. Ello hace que se les atienda desde otros recursos de carácter más generalista (Centros de Acogida, Ayuda a Domicilio, Servicios de Alojamiento para Personas Autónomas, Pisos de Emergencia...) que son de su competencia y "que no están –ni pueden estar– capacitados para hacer esa función de forma adecuada".

Añaden además que no tienen previsión de aumento de plazas socio-sanitarias porque entienden que no es de competencia municipal. Sin embargo, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián hace esfuerzos por mejorar la atención sanitaria de personas que atienden mediante otros recursos.

Hay que reseñar dos acuerdos importantes:

- Acuerdo de atención sanitaria a personas usuarias del CMAS (distinguiendo dos situaciones: las de personas en “larga estancia” que son atendidas en el Centro de Salud más cercano y las de personas “de paso” que son principalmente atendidas en el Cuarto de Socorro)
- Acuerdo para la atención de personas que pernoctan en la calle en situaciones meteorológicas extremas y se niegan a acudir a un centro de acogida.

Además se está elaborando un Protocolo de colaboración entre el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y la Comarca Gipuzkoa Ekialde de Osakidetza para la coordinación de la atención sociosanitaria comunitaria que se cita en el estudio. El Ayuntamiento señala que ha habido más problemas de los previstos para su concreción y en este momento no se puede prever cuándo se acabará firmando.

Añaden que en el último borrador no se aporta prácticamente nada en relación con la atención a personas sin hogar.

Con relación a este punto el Ayuntamiento considera *“que con protocolo o sin él, la relación entre los servicios sociales y los sanitarios es constante y, en alguno de los barrios de Donostia, cada vez más efectiva”*.

– Avance en el reparto competencial y la coordinación con la Diputación Foral

El Ayuntamiento de la capital guipuzcoana reconoce avances en el reparto competencial y la coordinación con la Diputación Foral y señala que *“a partir de la concentración de toda la acción social de la DFG en un solo departamento se han establecido vías de comunicación más efectivas entre ambas instituciones lo cual ha llevado a avances importantes en algunas cuestiones que afectan a las personas sin techo como la atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género (muy importante en este ámbito) o en la atención a situación de Emergencia Social.”* Sin embargo reconocen que no han conseguido lograr un modelo de actuación común.

Además, señalan las dificultades en el reparto competencial porque no hay acuerdo entre los criterios sobre cuando debe intervenir una administración u otra.

En cuanto a los programas que hay que destacar en esta materia señalan los siguientes:

– Intervención social de Urgencia

En mayo de 2007 se puso en marcha el Servicio Municipal de Urgencias Sociales que está activo 24 horas todos los días del año. Desde entonces se han generado varios protocolos de actuación:

- Violencia de género
- Menores en riesgo.
- Personas sin techo y meteorología extrema.
- Personas dependientes.
- Catástrofes (daños que afecten a un grupo numeroso de personas)
- Urgencias detectadas por el Servicio de Ayuda a Domicilio.
- Comunicación de malas noticias.

En prácticamente todos estos protocolos se actúa en coordinación con la Policía Municipal y otras áreas del Ayuntamiento u otras instituciones.

– Nuevos recursos

Además de los ya citados en el informe sobre atención a personas sin techo que elaboró esta institución del Ararteko, el Ayuntamiento de Donostia ha generado los siguientes nuevos recursos/programas:

- Servicio Municipal de Urgencias Sociales (atención social durante las 24 horas).
- Servicio de Puertas Abiertas. Se trata de un local que se abre siempre que la previsión de temperatura del INM para Donostia sea menor de 0 grados y en el que se permite la entrada a todas las personas que pernocten en la calle.
- Anexo al CMAS. Se trata de un local en la parcela del Centro de Acogida Social para el acogimiento de urgencia de familias con menores.
- Técnica de calle. Se trata de la contratación de una trabajadora que se pueda acercar a personas sin techo en la misma calle.
- Además, se ha ubicado el Neguko Aterpea (antiguo Local de Baja Exigencia) en un local de Zorroaga que cuenta con unas buenas instalaciones a nivel de servicios (zona de estar, baños completos, zona de dormir...) manteniendo las 40 plazas que, en casos de emergencia se amplían a 45.
- El servicio de Mediación Intercultural que, aunque inicialmente no tenía entre sus objetivos el trabajo directo con personas sin hogar ha llegado a dedicar buena parte de su tiempo a trabajar con colectivos de extranjeros sin hogar (sobre todo magrebíes y rumanos) en funciones de orientación y acompañamiento.
- Se han permutado tres pisos de emergencia con la Entidad Pública Empresarial de Vivienda (antiguo patronato de vivienda del Ayuntamiento) para posibilitar la accesibilidad a los mismos de personas con problemas de movilidad.
- Se ha ampliado el gasto real de las ayudas de Apoyo al Convenio de Inserción hasta los casi 190.000 €. Estas ayudas se otorgan a personas que no pueden acceder a las prestaciones de la que hasta ahora era la Ley contra la Exclusión Social, en algunos casos, por conceptos de gasto no contemplados en esa ley. La idea de esta ayuda es, sobre todo, poder afrontar necesidades con gran rapidez tras valorar que su no cobertura puede generar un gran perjuicio. Hacen una valoración muy positiva de sus efectos en situaciones de fragilidad y como herramienta preventiva en el tránsito a situaciones de mayor marginación.
- En la misma línea entienden que *“la Renta Básica y las AES son dos recursos fundamentales para prevenir que muchas personas acaben en situaciones de sin hogarismo. Por ello el Ayuntamiento de Donostia ha aportado cerca de 1.500.000 € a los 2.550.000 que pone el Gobierno Vasco para las AES. Se ha creado un nuevo taller dentro del programa de promoción y acompañamiento social, esta vez especialmente orientado a mujeres gitanas y se ha ampliado en una plaza cada uno de los otros dos. Estos talleres (38 plazas en total) están orientados a personas en situación de exclusión grave, con gran alejamiento del mercado laboral y, normalmente, una utilización muy inadecuada del tiempo libre. La valoración que hacen de su repercusión en personas muy frágiles es muy positiva”*.

• Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

– Desarrollo de la Atención Sociosanitaria

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz señalan que hay un déficit en la atención sociosanitaria que trasciende a lo que son las Personas en Situación de Exclusión Residencial (PSER, en adelante), aunque se pueda reconocer que a este grupo de personas puede afectarles con mayor severidad la falta de dichos recursos.

Entienden que *“la atención a las personas sin hogar con patología dual requiere recursos sociales y sanitarios.”* Subrayan que *“son los recursos sociales quienes fundamentalmente acogen a las personas con problemática de patología dual, dado que los recursos sanitarios establecen una atención ambulatoria que no responde a las necesidades específicas y especializadas que estas problemáticas requieren tal y como señala los expertos en el campo. En este sentido, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, más allá de sus competencias, desde sus programas y recursos y desde sus equipos multidisciplinares de profesionales puede decirse que trata de realizar un abordaje integral de las problemáticas que le surgen. En consecuencia, se realiza la diagnosis sobre la situación para tratar de, una vez consensuada con las personas usuarias, realizar una derivación hacia los Servicios Especializados (CTT, Dispensario de Alcoholismo, Centros de Recuperación y tratamiento de toxicomanías...); pero la realidad enseña que posteriormente deben ser los Servicios Sociales desde sus Centros y Recursos quienes deben acompañar y apoyar a las personas con problemática de patología dual (supervisión en la ingesta de medicamentos, apoyo psico-educativo, apoyo emocional,...) dado que los Servicios Sanitarios realizan una función que no es compaginable con el, a veces, escaso compromiso personal de las personas que sufren estas problemáticas.”*

Manifiestan también *“la necesidad de llegar a consensos en la materia en la que se está hablando, puesto que en los ámbitos de coordinación o en los diferentes marcos de colaboración y de encuentro que se proponen entre “lo social” y “lo sanitario,” se constata que los “puntos de partida” para el abordaje de las problemáticas y el acompañamiento en el itinerario de las personas que sufren estas problemáticas son diferentes. Tanto es así que, suele darse el caso en el que el ámbito sanitario (psiquiátrico), sitúe el peso del diagnóstico en los “trastornos de conducta” evitando otro tipo de diagnosis patológica más grave y trasladando la responsabilidad de la respuesta al ámbito de lo “social”. Conllevaría la necesidad de consensuar:*

- *Conceptos y códigos de lenguaje,....*
- *Procedimientos y protocolos de colaboración delimitando ámbitos de trabajo y responsabilidades mutuas, de apoyo, de responsabilidades propias y diferenciadas, establecimientos de plazos referenciales, de profesionales a intervenir en cada fase de los itinerarios, en la aplicación de recursos,...*
- *Ámbitos competenciales.*

Así mismo, se señala la necesidad de implementar una MESA o FORO de TRABAJO TÉCNICO además del Foro interinstitucional y político existente para acordar propuestas de trabajo operativas derivadas de la MESA o FORO INTERINSTITUCIONAL”

– Nuevos Recursos o aumento de plazas

Por otro lado, nos informan de los recursos de los que disponen:

- *Pisos de Emergencia Social*, son de titularidad pública Municipal –Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz –, y la gestión es directa. A fecha actual, en 2009, los Pisos de Emergencia Social son:
 - Pisos de Emergencia Social para mujeres que sufren violencia de género: 9 pisos. Entre 49/57 plazas.
 - Centros (Pisos) de Acogida Inmediata para mujeres que sufren violencia de género: 3 pisos. Entre 11/13 plazas.
 - Pisos de Emergencia Social polivalentes: 6 pisos. 34 plazas.
- *Casa Vitoria*, es un recurso de titularidad municipal – Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz – y que gestiona la Asociación Afroamericana (Convenio). A fecha actual, hasta el rediseño del recurso, ubicado en Pisos y con capacidad de entre 16/18 plazas.
- *Programa Caminante*, es un recurso de titularidad municipal – Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz – y que gestiona la Asociación Compartir (Convenio). Actualmente con lugar para 10 parcelas, para 10 familias, y en situación de rediseño.
- *Pisos Tutelados*, para personas extranjeras, es un recurso de titularidad municipal – Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz – y que gestionan las Asociaciones Afroamericana (2) y Compartir (1) (Convenios). 19 plazas.
- *Casa Abierta*, es un recurso de titularidad municipal – Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz – y que gestiona la Asociación Comisión Ciudadana Antisida de Álava (Convenio). 12 plazas (Añadir 5 plazas más de manutención; y 4 plazas más en Anexo).
- *Pisos Tutelados*, para personas en grave situación de vulnerabilidad social, es un recurso de titularidad municipal – Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz – y que gestionan las Asociaciones Comisión Ciudadana Antisida de Álava y otras (Ostatu) (Convenios). 23 Plazas.
- *Piso de Jóvenes*, es un recurso de titularidad municipal – Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz – y que gestiona la Asociación Irse (Convenio). Entre 4 y 8 plazas.
- *Pisos de Presos: Acogida, libertad condicional, de Presas...*, es un recurso de titularidad pública – Instituto Foral de Bienestar Social y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz – y que gestionan las Asociaciones Comisión Ciudadana Antisida de Álava y Asociación de Ayuda al Preso - ADAP (Convenios).
- *Centro de Día Estrada*, es un recurso de titularidad pública – Instituto Foral de Bienestar Social y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz – y que gestiona la Asociación Comisión Ciudadana Antisida de Álava (Convenio).
- Apoyo a las Asociaciones Eraintsi y Bidegurutzean: Mediante un Convenio-Subvención de apoyo a los Pisos que gestionan estas asociaciones y que dan acogida a personas en situación de vulnerabilidad social con problemáticas asociadas de salud mental, alcoholismo, consumos,...
- Apoyo a la Asociación Bizitza-Berria, que gestiona el Hogar Betoño: Mediante un convenio de colaboración apoyando el alojamiento de personas en situación de exclusión residencial. 18 plazas de alojamiento, y hasta 25 de manutención.
- Besarkada Etxea: Centro de Acogida a personas portadoras del VIH en situación terminal. Recurso de titularidad pública – Instituto Foral de Bienestar Social y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz – y que gestiona la Asociación Comisión Ciudadana Antisida de Álava (Convenio).

– Planteamiento Integral

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz señala que su objetivo es diseñar actuaciones con carácter global e integral que pudiera conducir a la resolución de la situación de vulnerabilidad de estas personas.

En este sentido, indican que *“se han ido estructurando los recursos de personas sin hogar desde una menor exigencia hasta niveles de mayor compromiso personal para la adquisición de hábitos y habilidades que pudieran derivar en una más apropiada incorporación social”*.

Resulta interesante reseñar los recursos que fundamentalmente dedican su atención a las Personas en Situación de Exclusión Residencial:

- Centros de Mínima Exigencia: Centro de Día Estrada y Centro de Noche Aterpe. Centros de minimización de daños y contención del deterioro. Centros de normativa básica (respeto, no agresión, no trapicheo ni consumo de drogas), que pudieran servir de enganche con las personas de mayor vulnerabilidad social para la posterior propuesta de Planes de Trabajo individualizados.
- Casa Abierta: recurso de alojamiento con mayor exigencia, donde las personas llegan con propuestas y planes de trabajo. Cuenta con un equipo de profesionales que apoyan a las personas que residen en el Centro (T. Social, educadora y monitores).
- Centro Municipal de Acogida Social (CMAS): centro con capacidad para 67 personas con un amplio equipo de profesionales que acogen a las personas con necesidad de alojamiento, derivadas desde otros Servicios Sociales Municipales... y también a personas en tránsito por la ciudad.

Apoyando a estos recursos, y como puerta de acceso para algunas de las personas usuarias de los mismos, el Departamento Municipal de Intervención Social cuenta con el Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS) que atiende las 24 horas del día con un equipo de 7 T. Sociales y 1 coordinadora. En el SMUS, también se incardina, mediante el Centro de Acogida Inmediata (CAI) y el Teléfono 900, un equipo de atención urgente a las mujeres que sufren violencia de género (1 Trabajadora Social y 1 Psicóloga).

Otro recurso reseñable es el Equipo de Atención en Alta Intensidad “HURBIL” Este equipo está compuesto por 1 trabajador social, 1 psicóloga y 2 educadoras de Calle que desde la intervención de mayor intensidad y a pie de campo se ocupa de trabajar con aquellas personas que se han detectado como con una problemática de mayor vulnerabilidad, entre las que se encuentran también algunas de las PSER.

Otras herramientas que han utilizado son:

- Talleres en el CMAS posibilitando el trabajo de las Habilidades personales para la vida diaria, en turnos de mañana y tarde para facilitar la participación del mayor número de personas.

- Mejoras estructurales y materiales de los Centros y en los Programas: que buscan que la atención en las situaciones de mayor vulnerabilidad sea de mayor calidad e intensidad en el itinerario hacia la autonomía de las personas.
- Se está trabajando desde la Unidad de Recursos de Acogida y Alojamiento, en la unificación de criterios de apoyo, en las herramientas de trabajo (Programas y Proyectos, Registros, Métodos de Acompañamiento,...).

– Con relación a las **Formas e Instrumentos de trabajo**

El ayuntamiento gasteiztarra, además de dar respuesta en su trabajo cotidiano a las demandas que se le plantean, ha buscado profundizar en el diseño y creación de sus recursos y programas como manera de incidir y combatir aquellas causas que pueden provocar las diferentes situaciones de vulnerabilidad social. Así, han trabajado desde varios niveles y perspectivas:

- *Plan Estratégico Departamental*: El Primero, desarrollado entre 2003 y 2007, y el segundo, a desarrollar entre 2009 y 2013. Se trata con ello de incidir en las líneas nucleares de actuación Departamentales. Entre ellas destacan las que hacen referencia en la atención a las personas en situación de vulnerabilidad social grave, las PSER (Equipo Hurbil, trabajo y coordinación de Planes Individualizados, reestructuración del CMAS,...).
- *Implementación de medidas derivadas de estudios*: Las derivadas de una ponencia político-técnica que trabajó sobre los diferentes aspectos y problemáticas de las Personas en Situación de Exclusión Residencial; Estudio Diagnóstico sobre el Centro de noche Aterpe. De este estudio se desprendieron una serie de conclusiones que ha servido para reorientar la gestión del centro y están siendo estudiadas y aplicadas para la mejora del marco de actuación del Departamento Municipal de Intervención Social en lo referente a las PSER, y dentro de este grupo a las que viven esta situación con mayor severidad: delimitación del marco teórico (perfil de las necesidades, de las personas usuarias...), marco normativo y funcional (asunción de algunas casuísticas, coordinación entre entidades y/o profesionales, intervenciones profesionales...), evaluación del espacio físico, incidencia en el tejido socio-comunitario de la ciudad,...

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz pone de manifiesto que ha procurado tener un diseño global de los recursos y programas acompañándolos de marcos teóricos, normativas, protocolos de funcionamiento y coordinación para un mejor funcionamiento de dichos recursos y programas, ya que consideran que no existen criterios, reglamentos, decretos y cualquier otro tipo de documentos emanados por los entes competentes, Gobierno Vasco y Diputación. Para ello:

Hay que destacar que este ayuntamiento ha elaborado diversas “Normativas de Funcionamiento” para los Centros de Acogida y Alojamiento: Centro de Día Estrada, Centro de Noche Aterpe, Casa Abierta, CMAS. Esta normativa recoge los diferentes tipos de incumplimiento y su gravedad, las acciones que evidencian estos incumplimientos, las sanciones que pueden derivarse de los incumplimientos, la temporalidad, etc...

Con esta medida se ha cumplido, además, con las recomendaciones y obligaciones que emanan desde el propio Gobierno Vasco y de la Ley de Servicios Sociales... e incluso se da respuesta a una recomendación realizada por esta institución. Estas normas deberían realizarse en el marco de la carta de los derechos y obligaciones de las y los profesionales y las personas usuarias de los Servicios Sociales del Gobierno Vasco, que requiere desarrollo al tratarse más bien de una serie de consideraciones generales.

Además, han protocolizado el tratamiento de las propuestas de aplicación de normativa, las Comisiones de Valoración de las mismas, la forma de notificarlo (notificación personal a las personas, técnicas y técnicos referentes, BOTHA,...), etc.

El ayuntamiento valora positivamente este marco que ha posibilitado una estructura de trabajo para los profesionales en los procesos e itinerarios individualizados de inserción social... y, en muchas ocasiones, un clima de respeto entre las personas usuarias beneficiarias de los recursos de los que estamos haciendo referencia, dado que estas personas eran conocedoras de esta normativa.

Además, se ha fomentado la Coordinación y puesta en marcha de Planes de Trabajo Individualizados, con los que abordar las situaciones de algunas personas de manera flexible atendiendo a necesidades y problemáticas que requerían de mayor apoyo y de un seguimiento más coordinado entre diferentes Servicios, e incluso Entidades. Ello ha significado que, en estos casos, se obviarán requisitos tenidos en cuenta habitualmente (administrativos, informes propuesta,...). Esta flexibilidad ha hecho que, en numerosos casos, a pesar de la normativa vigente, las personas pudieran beneficiarse de diferentes recursos y/o Programas (vale de manutención-comedor, alojamiento en CMAS u otros recursos de alojamiento para que pudiera acudir al Dispensario de Alcoholismo al que rechazaban acudir, CTT,...).

Es reseñable también las medidas dirigidas a lograr la participación de las personas: han comenzado a trabajar en esta línea en el CMAS, posibilitando que las personas que utilizan y son beneficiarias del Centro puedan aportar, en la medida de sus posibilidades aquellas sugerencias que mejoren la atención en el Centro. Además, existen los canales de información y participación habituales (buzones de sugerencias en todos los centros,...); junto con los canales ya más sistematizados que propician la participación de usuarios, empleados y ciudadanos en general.

Por otra parte, han potenciado la coordinación con las Entidades Gestoras de los Recursos: En el marco de los Convenios de Colaboración se dan frecuentes reuniones de coordinación y seguimiento con estas Entidades. Y se realiza, cuando menos, en un doble sentido:

- A nivel Estructural: valorando el Recurso y/o Programa desde el Proyecto anual, la Evaluación-Memoria del Año anterior... con una perspectiva global.
- A nivel de Seguimiento Técnico: reuniones de seguimiento sobre casos, profesionales referentes, Planes de trabajo individualizados, objetivos y actuaciones, herramientas, registros,...

– Avances en el reparto competencial y en la coordinación con relación a la Diputación Foral

En este punto señalan la disposición del Ayuntamiento para lograr el máximo de coordinación interinstitucional. Denuncia que no está muy claro el reparto competencial y que están redactando un Plan de Salud en el que se hace especial hincapié en las medidas relativas al necesario impulso y coordinación con el área sanitaria en todos los ámbitos de trabajo. Este plan supone un compromiso de ese Ayuntamiento a nivel europeo en el marco del Foro de Ciudades saludables promovido por la OMS: *“No obstante, es adecuado traer a colación que la normativa vigente establece que la atención a las personas en situación de vulnerabilidad social en cuanto al alojamiento de media y larga estancia es competencia de las diputaciones forales. Así se desprende del Decreto 155/2001 y de la cartera de la Nueva Ley de Servicios Sociales.*

En este marco, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, trabaja con la Diputación Foral de Álava (IFBS) la adecuación de los recursos y Programas que cada una de estas administraciones desarrolla al marco competencial vigente”.

En este punto hacen referencia a la labor que están desarrollando y a la necesidad de que otras instituciones como la Diputación, Osakidetza y el propio Gobierno Vasco asuman sus competencias y responsabilidades.

– Protocolos de Actuación para la intervención social de Urgencia

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz asume que el abordaje integral a las situaciones de vulnerabilidad social se debe realizar en colaboración con otros Departamentos Municipales, con otras Administraciones y/o Entidades públicas e incluso con Agentes del Tercer Sector. Ello lleva a trabajar de una forma más sistematizada y procedimentada. Entre los protocolos que han acordado están:

- *Protocolo para el Dispositivo de Alojamiento Invernal (DAI)*, en el que se recogen criterios técnicos y de funcionamiento para aquellos jornadas invernales donde las inclemencias meteorológicas adversas haga que se trasciendan otro tipo de requisitos para dar una cobertura mínima y de urgencia a las personas que en grave situación de vulnerabilidad necesitan alojamiento. Así, personas expulsadas de Centros de Acogida y Alojamiento pueden ser acogidos en estas Jornadas.

Como novedad, además de incorporar ese espíritu flexible en el apoyo a las PSER, hay que destacar la incorporación de la Policía Local al Protocolo, y el tratamiento del “riesgo vital” para que, con el apoyo de los Servicios Sanitarios y con la aquiescencia de la judicatura/fiscalía se pueda ingresar, incluso de manera involuntaria, a las personas en situación de “riesgo vital” en algún centro hospitalario o, cuando menos, residencial.

- *Protocolo de actuación para las situaciones de Urgencias Sociales*. Es nuevo y tiene como objeto que pueda ayudar a actuar de manera más adecuada y ágil en estos casos.
- *Protocolo de actuación para las situaciones de emergencias* (en proceso de elaboración): en colaboración con múltiples Departamentos Municipales (Policía Local, Bomberos, Urbanismo, Medio Ambiente,...). Con el fin de dar respuesta rápida en situaciones de emergencia que puedan afectar a amplios sectores de la ciudadanía. Se participa en la Mesa de Crisis desarrollada a tal efecto.

El Equipo de Profesionales para la atención de situaciones de Alta Intensidad "HURBIL" y el Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS), junto con Técnicos-as del Servicio Municipal de Inserción Social participan activamente en el desarrollo e implementación de los dos protocolos mencionados (Urgencias y Emergencias), para detectar personas que pudieran sufrir dichas situaciones, prevenir que no sufran daños y darles respuestas ágiles a sus problemáticas (alojamiento urgente, garantizar cobertura en situaciones de emergencia,...).

- *Protocolo de Asentamientos, Acampadas y Vertederos Ilegales*: desarrollado con varios Departamentos municipales. En lo que respecta al Departamento de Intervención Social, su presencia está para desarrollar y ofertar propuestas de alojamiento alternativas a las personas detectadas en asentamientos ilegales y que van a ser desalojadas.

Junto con estos Protocolos, existen otros que persiguen la incorporación social de las personas en situación de vulnerabilidad social y que se desarrollan con otros Departamentos Municipales: para la Inserción Socio-laboral (con el Departamento de Promoción Económica y Planificación Estratégica), etc...

– Planteamiento de Futuro: Puesta en marcha de nuevos recursos, mejoras...

Es reseñable que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz tiene previsto realizar un estudio diagnóstico sobre la realidad de las personas en situación de exclusión residencial con el objeto de poder definir una actuación más adecuada. También prevé elaborar un Plan de Inclusión Municipal: desde el cual, y con un abordaje global e integral de diversos ámbitos que influyen en la vulnerabilidad (alojamiento-vivienda, formación, empleo, recursos económicos...), se puedan diseñar estrategias de intervención en la acción social municipal tendentes a minorar la vulnerabilidad social.

Además, informan de la previsión de cambios como es un nuevo edificio para el ATER-PE, nuevas oficinas y atención del servicio municipal de urgencias sociales (SMUS), y del equipo de alta intensidad (HURBIL) y la reestructuración del Centro Municipal de Acogida Social.

4. Reuniones con asociaciones que trabajan con personas en situación de exclusión social grave

Este año la institución del Ararteko ha mantenido reuniones con las asociaciones que trabajan con personas en situación de exclusión social grave, las cuales nos han trasladado las siguientes dificultades y preocupaciones que afectan a estas personas. Algunas dificultades son comunes a los tres territorios históricos, como son las dificultades para la inscripción en el padrón, la necesidad de mayores recursos y de recursos adecuados a los perfiles o las carencias en la coordinación sociosanitaria.

– Las asociaciones que trabajan con personas sin hogar en Álava nos trasladan las siguientes preocupaciones:

Necesidad de desarrollar el espacio sociosanitario

Denuncia que no hay avances significativos con relación a este sector de la población, sobre todo cuando las personas muestran problemas de salud mental. Consideran que, aunque la normativa sobre dependencia ha supuesto un paso adelante, sus beneficios no han llegado a este colectivo porque, por sus peculiaridades, es difícil que se ajusten a los trámites y requisitos que se establecen. Estas personas continúan acudiendo a recursos de baja exigencia como el Aterpe o la Casa Abierta, cuando algunos podrían funcionar muy bien en pisos tutelados, esto es, no acceden a las prestaciones previstas en razón a su dependencia sino a los recursos previstos para personas sin hogar.

En Vitoria-Gasteiz no hay ningún protocolo entre los servicios sanitarios, los Juzgados y las organizaciones sociales que trabajan con este colectivo. No hay una cobertura legal que permita a la policía llevar al Hospital o a un recurso social, en contra de su voluntad, a las personas que se encuentran en la calle, cuando pelagra su salud por su deterioro o por estar pernoctando en la calle a pesar de las bajas temperaturas. (En este punto nos remitimos al apartado en el que recogemos la respuesta del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz a la solicitud de información sobre el cumplimiento de las recomendaciones del informe extraordinario, en concreto al Protocolo para el Dispositivo de Alojamiento Invernal.)

Señalan que sigue siendo un elemento importante, en este campo, la falta la definición entre lo que corresponde a lo social y a lo sanitario. Los recursos sociales solicitan asistencia sanitaria para personas pero los servicios sanitarios les dan de alta en seguida o incluso no les atienden cuando conocen a la persona, porque saben que puede desestabilizar el servicio. Incluso afirman que hay veces que no acude la ambulancia al conocer la identidad de la persona para la que se solicita la asistencia sanitaria. Otro de los problemas que plantean es la falta de preparación sanitaria del personal de los recursos sociales, lo que impide que puedan valorar el alcance de las crisis o ataques de ansiedad de los usuarios de los recursos, por lo que en prevención de que pueda ser un problema urgente llaman a los servicios de salud.

Perfil de las personas usuarias de los recursos

Destacan el cambio de perfil con relación a la edad. Están acudiendo cada vez gente más joven, entre los 18 y los 25, con problemas de salud mental producidos, seguramente, por consumos de distintas sustancias estupefacientes, alcohol...

Necesidad de nuevos recursos

Las asociaciones ponen de manifiesto, que, como ya hemos señalado anteriormente, este año se ha puesto en funcionamiento un nuevo recurso, el Hogar Betoño, y también un equipo de alta intensidad vinculado al Departamento de Intervención Social del Ayuntamiento.

No han detectado la necesidad de más recursos residenciales de baja exigencia si se tiene en cuenta que en invierno se amplían las plazas.

Señalan que en el recurso Aterpe suele estar completo pero que en Casa Abierta a veces hay plazas libres. La diferencia puede ser que para este recurso se necesita un vale de estancia derivado de los servicios sociales. También hay que tener en cuenta que siempre hay un grupo de personas que no usa ningún recurso. Suelen ser personas que no aceptan horarios, ni ninguna regla de las que se proponen para la utilización y convivencia de los recursos.

Manifiestan que hay que tener en cuenta un nuevo perfil, el de los "transeúntes en búsqueda de trabajo". Son personas que se acercan a la ciudad ante la falta de trabajo que está habiendo en el sector de la construcción en otras comunidades. Es una población que se traslada creyendo que hay más facilidad de trabajar.

Adecuación de los recursos al perfil de usuarios

Consideran que estos recursos siguen siendo un "cajón de sastre", de tal manera que se juntan personas con distintas problemáticas y características. En este sentido, llama la atención, por su aumento, los casos de jóvenes extranjeros no acompañados que no tienen acceso a recursos de emancipación, cuando alcanzan la mayoría de edad y no han mostrado una buena conducta. El problema es que estos recursos no se adaptan a sus necesidades, van a un espacio de adultos desestructurados, que les distorsiona aún más su proceso.

Otro elemento que destacan es que cada vez hay más personas sin hogar con una edad mayor en estos recursos. No existen otros recursos para ellos porque los recursos residenciales para personas mayores no atienden a este perfil y, además, a su vez, ellos tendrían muchas dificultades para adaptarse a las normas de los recursos residenciales para personas mayores.

Por otro lado estos recursos no cumplen con los criterios de accesibilidad, no están adaptados a las necesidades de las personas que presentan problemas de movilidad.

Funcionamiento de los servicios sociales

Las asociaciones se quejan, este año también, de la falta de cercanía de algunos trabajadores de los servicios sociales de base, aunque señalan que depende de estilos de trabajo

personales. También señalan que sigue habiendo mucha burocracia y que tienen que cumplir muchos requisitos, lo que dificulta la relación de confianza. Destacan el retraso en la concesión de las ayudas de emergencia como un elemento nuevo negativo.

Plantean como un problema fundamental que da lugar a otros, la dificultad de acceso a la vivienda. Muchos de los usuarios de los servicios sociales son personas que no disponen de una vivienda. El problema es que si no se dispone de un alojamiento adecuado, desde la perspectiva del Ayuntamiento, no se puede ser beneficiario de algunas prestaciones sociales, cuando, precisamente, las dificultades en el acceso a la vivienda son las que dan lugar a la necesidad de ayudas.

Dificultades con el empadronamiento

Como ya hemos señalado reiteradamente, la inscripción en el padrón es un requisito para el acceso a las prestaciones sociales, sanitarias y para la inscripción en el servicio público de vivienda, Etxebide. Las asociaciones denuncian que las limitaciones a la inscripción en el padrón municipal están impidiendo el ejercicio de derechos. La preocupación no es, solamente, por la denegación de inscripciones sino porque se tramitan expedientes de baja de oficio cuando hay un cambio de domicilio, aunque esa persona siga residiendo en el municipio. En estos casos la atención social continúa pero desde el recurso residencial, sin que puedan tramitar durante un tiempo las prestaciones sociales, con la consiguiente merma de derechos.

Problemas de notificación

Señalan que la práctica de publicar en el Boletín Oficial las resoluciones que afectan a los derechos de las personas usuarias no sirve para que tengan conocimiento de su contenido.

Dificultades en la financiación

El proyecto de Ley de Servicios Sociales ha suscitado expectativas en cuanto a una mayor estabilidad de la financiación a las asociaciones que trabajan en este ámbito con la figura de los conciertos. El funcionamiento mediante subvenciones se torna dificultoso por la exigencia de las justificaciones, por lo que prefieren los convenios. Destacan que este año se han dado problemas con algunas ayudas de la Diputación por su tardanza en la tramitación.

– Las asociaciones que trabajan con personas sin hogar en Bizkaia nos trasladaron las siguientes preocupaciones:

Dificultades con el empadronamiento

Las organizaciones sociales, en general, consideran que, aunque se producen retrasos de hasta tres o cuatro meses para llevar a cabo un “empadronamiento ficticio”, no lo valoran negativamente ya que permite a las asociaciones garantizar la continuidad de su vínculo con la persona empadronada. Sin embargo, compartimos la opinión de quienes entienden que la inscripción en el padrón es un derecho por lo que debe ser facilitado con independencia de los vínculos entre la persona y la organización y sin ningún retraso.

Perfil de las personas usuarias

Se observa que uno de los colectivos de mayor vulnerabilidad en este momento son las mujeres solas con hijos a su cargo, ya que tienen muchas dificultades para el acceso al mercado laboral y para su inserción social, razón por la que varias asociaciones han abierto pisos de acogida para este perfil. También constatan un aumento de demanda de recursos por parte de personas inmigrantes.

Necesidad de nuevos recursos

Indican que, en general, son los servicios de proximidad los que están más ocupados.

Diversas asociaciones, están abriendo nuevos recursos, entre otros, pisos para mujeres con niños a su cargo (Itaka y Lagun Artean), pisos para jóvenes inmigrantes, que no pudieron acceder a alguno de los recursos de emancipación para jóvenes extranjeros no acompañados (Itaka) o pisos de mediación como paso previo a la independencia (Lagun Artean).

Se sigue destacando la necesidad de las personas en situación de convalecencia, aunque alguna asociación está poniendo en marcha algún proyecto y se valora positivamente la coordinación del servicio social del Hospital de Basurto para la búsqueda de plazas después del alta hospitalaria.

Plantean la necesidad urgente de abrir recursos para personas convalecientes que no tienen VIH/SIDA.

Reseñan, también, que se necesitan más recursos que atiendan a personas sin hogar con problemas de salud mental. Además, el tiempo de espera para acceder a una plaza es muy largo. Plantean que en este ámbito queda patente la poca coordinación o voluntad política para llegar a un acuerdo entre sanidad y acción social y abordar en condiciones el espacio sociosanitario.

Otra carencia importante que denuncian es la de los comedores, ya que se ha restringido el servicio y no están atendiendo a la demanda existente, porque entienden que hay abusos por parte de algunos usuarios, que además de percibir ayudas sociales acuden a alimentarse a estos comedores. Plantean la posibilidad de establecer nuevos criterios, pero consideran que no se puede permitir que haya personas en Bilbao que pasen hambre.

Problemas con la centralización de la demanda de recursos residenciales por la Diputación Foral

Las organizaciones sociales consideran que en general el sistema de atribución de plazas ha mejorado, sin embargo se siguen planteando ciertas dificultades, que generan la existencia plazas libres. En unas ocasiones, el problema se produce por la no adecuación del perfil de personas usuarias al recurso asignado (ej. personas que acceden a un recurso de inserción sin que aún hayan dado pasos previos en la rehabilitación), en otros casos, pese a conocerse la demanda concreta y la adecuación de la plaza disponible a la necesidad de la persona, las plazas no se cubren (ej. Pisos para mujeres con hijos a su cargo), lo que supone que haya plazas disponibles libres.

Se sigue planteando por las asociaciones que el proceso para la asignación de una plaza en recurso residencial es largo y esto genera el abandono de ciertos perfiles de personas usuarias. En este punto hay bastante acuerdo. Entienden que no se adecua a los procesos de incorporación de estas personas que en todo caso habría que facilitar y no dificultar el contacto con estas personas. El proceso que siguen estas personas requiere de respuestas rápidas y urgentes en un momento dado. En este sentido, aunque valoran la flexibilidad del personal de la Diputación, señalan la necesidad de reservar un número o porcentaje de plazas de gestión directa por parte de las asociaciones. Cabría una valoración posterior para comprobar que el perfil de la persona se ajusta a lo establecido en los convenios. En definitiva, plantean la necesidad de revisar el sistema. En esta revisión se debería tener en cuenta las características del colectivo y de las organizaciones y lograr más cercanía de las personas usuarias con los servicios de atención, que son quienes conocen a las personas.

Dificultades de financiación

Las asociaciones ponen de manifiesto los problemas que están generando los retrasos en la resolución de las convocatorias de subvenciones del Gobierno Vasco. En concreto, las solicitudes presentadas a comienzos de marzo no han sido aún resueltas y, por lo tanto, la cantidad concedida no ha sido abonada (noviembre de 2008), lo que ha provocado que algunas asociaciones hayan tenido que retrasar el pago de nóminas, sin que al mismo tiempo puedan contar con financiación de crédito por parte de las entidades bancarias, que se lo ha negado.

Por el contrario, con las administraciones que disponen de convenio, los pagos se han llevado a cabo en plazo o con dos meses como máximo de retraso.

– Las asociaciones que trabajan con personas sin hogar en Gipuzkoa nos trasladaron las siguientes preocupaciones:

Dificultades con el empadronamiento

Los cambios de domicilio dan lugar a expedientes de baja en el padrón que tienen, como sabemos, consecuencias en las prestaciones sociales cuando estas personas siguen residiendo en la comunidad. Sobre todo, en el caso de personas extranjeras que abandonan los recursos. Esta dificultad cada vez es mayor ya que ha aumentado el número de personas extranjeras atendidas.

Inserción social y programas de rehabilitación de toxicomanías

Estos programas tienen resultados cuando hay garantías posteriores de inserción. Estas garantías en el caso de las personas extranjeras no son comunes por lo que se están planteando limitar su incorporación a estos programas exigiendo requisitos previos ante la falta de perspectivas de inserción social.

Perfil de las personas usuarias

Se observa un aumento de personas jóvenes con problemas de salud mental y con consumos de nuevas sustancias, dificultad a la que algunos casos se añade el hecho de

tratarse de jóvenes extranjeros Algunos de estos jóvenes han pasado por los servicios de protección de menores de la Diputación. Valoran la necesidad de centros de contención por las limitaciones que ofrecen los centros abiertos.

Situación de las personas extranjeras en situación de irregularidad expresas

Denuncian que estas personas no tienen ninguna oportunidad porque no pueden obtener ninguna autorización para trabajar por lo que no tienen futuro.

Necesidad de nuevos recursos

En general se observa la insuficiencia de los recursos de baja exigencia. En Gipuzkoa estos recursos se concentran en Donostia-San Sebastián. Tan sólo en Errenteria hay un recurso que se ajusta a ese perfil. De modo que, aun contando con centros de día en los que poder atender a estas personas e iniciar procesos de inserción, no existe alojamiento disponible, lo que dificulta la continuidad.

Ante la campaña de invierno ya está creado el dispositivo (Neguko: 40 plazas y Hotzaldi: 40 plazas y otro, cuando las temperaturas bajan a -1 grado) para poner a disposición nuevas plazas, sin embargo se plantea la posibilidad de flexibilizar las fechas de apertura (del 15 de noviembre al 31 de marzo) para poder atender a la demanda en caso de bajada de las temperaturas.

Por otra parte, se prevé que la demanda sea superior, como consecuencia de la crisis, al número de plazas disponibles. De hecho personas que provienen de situaciones estructuradas están acudiendo a estos recursos de emergencia, como comedores...

Necesidad de un espacio sociosanitario

Desde su punto de vista existe un desencuentro entre lo sanitario y la social, en el que Osakidetza no asume su ámbito de competencia. Esto es más manifiesto con relación a la salud mental y las personas en situación de exclusión social grave.

Otras cuestiones

Las asociaciones valoran positivamente la existencia de Sargi (una plataforma que aglutina, aproximadamente, a 23 entidades del mundo de la exclusión social), que funciona por comisiones: salud mental, renta básica, alojamiento, inmigración, reglamento interno. Tienen dos asambleas generales anuales. La responsabilidad de la coordinación rota entre las organizaciones.

4. Coordinación con las Defensorías del Estado

Este año hemos celebrado un **taller con las Defensorías del Estado** para analizar la situación de las personas en situación de desprotección social grave. En el taller se habló de las causas y factores que concurren en la desprotección, de las políticas públicas y sus limitaciones y de las propuestas que desde las defensorías se planteaban.

Podrán encontrar las **conclusiones** del referido Taller en el apartado 2.1. del capítulo V del presente informe.

5. Situaciones de desprotección social grave: desamparo de personas adultas; alcance del art. 239.3 del Código civil

Por último, mencionar que este año en el marco de los cursos de verano de la Universidad del País Vasco en los que participa anualmente el Ararteko se organizó un curso sobre “*Salud Mental y los Derechos de las personas*”. El contenido de la jornada se publicará próximamente. En cualquier caso, una de las cuestiones que se trató en el curso fue el contenido y alcance del art. 239.3 del Código civil. Este precepto trata de la tutela, ministerio legis, de incapaces a cargo de la entidad pública. El artículo se incorporó mediante la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria. *Art. 239.3: “La entidad pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los incapaces, asumirá por ministerio de la ley la tutela del incapaz cuando ninguna de las personas recogidas en el art. 234 sea nombrado tutor, o cuando éste se encuentre en situación de desamparo.*

Se considera como situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes que le incumben de conformidad a las leyes, cuando éstos queden privado de la necesaria asistencia moral o material”.

Esta previsión legal no está teniendo, prácticamente, aplicación con relación a las personas en situación de desamparo. Además, la redacción del artículo ha dado lugar a un debate doctrinal con distintas perspectivas. No obstante, desde la óptica de una institución de defensa de derechos como es el Ararteko queremos llamar la atención sobre algunas situaciones que se están dando y sobre las que tenemos conocimiento, por la tramitación de las quejas, o con motivo del seguimiento del informe extraordinario sobre “*Respuestas a las necesidades básicas de las personas sin hogar o en riesgo de exclusión social grave*”. Se trata de la existencia de personas adultas que viven en la calle y con riesgo de dependencias al alcohol u otras toxicomanías, en situación de desatención material y afectiva, esto es, en una fase avanzada de exclusión.

Uno de estos casos se trató en los expedientes 511/2006 y 1001/2007 que afectan a una misma persona. Estos expedientes muestran el proceso de deterioro de una persona sin hogar, una “*historia de vida*” que puede ser un ejemplo de otras. Esta persona como consecuencia de la separación matrimonial se queda sin vivienda. Empezó a vivir en el coche que mantenía aparcado en su municipio cerca de su exesposa y sus hijos hasta que le retiraron el vehículo. Posteriormente, estuvo viviendo en la calle. No ha querido acudir a ningún recurso residencial para personas en situación de exclusión social grave. En poco tiempo ha sufrido un grave deterioro de su salud física y mental. Este expediente plantea la problemática de personas que no quieren utilizar los recursos públicos, ni

en época invernal, lo que hace que pongan en riesgo su vida. No se trata de casos de incapacitación judicial sino de personas que en un principio son autónomas o lo han sido pero que la gravedad de la situación de desamparo está afectando a su salud mental. En algunos casos, seguramente, si se iniciara un proceso de incapacitación se concluiría que son incapaces aunque no hay tal declaración judicial, entre otros motivos, porque nadie la ha instado.

Por último, la previsión del Código Civil no sólo afecta a personas en situación de desprotección social sino también a enfermos mentales que tienen “episodios incapacitadores” sin que den lugar a una incapacitación judicial o a personas mayores con demencia senil o con una falta de autonomía física, sensorial o psíquica, es decir personas dependientes en algún grado, sin familiares, que se encuentran en un momento sin ninguna asistencia. En el apartado de enfermedades crónicas de este mismo capítulo hemos solicitado la opinión a las Diputaciones Forales con relación a la interpretación del art. 239 del Código civil.

Esta cuestión tiene enorme trascendencia porque es una realidad social que está afectando a determinados colectivos, que no tienen lazos sociales ni familiares, como son las personas sin hogar, extranjeras o no, por lo que puede que nadie inste la declaración judicial, con riesgo para su integridad. El desamparo grave de personas adultas plantea nuevos retos a las Administraciones públicas. La trascendencia de esta cuestión requiere un debate profundo sobre su oportunidad, delimitación, alcance, procedimiento...y un análisis de las respuestas que a estas situaciones se están dando, como son los procesos judiciales de incapacitación.

II.8

**ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS
VÍCTIMAS DEL TERRORISMO
Y DE LA VIOLENCIA DE PERSECUCIÓN**

8. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO Y DE LA VIOLENCIA DE PERSECUCIÓN

En esta área de atención específica a las víctimas del terrorismo la actividad principal de la institución se ha dirigido fundamentalmente a la finalización del informe extraordinario sobre la situación de las víctimas del terrorismo que está elaborando. Este informe, que será presentado próximamente al Parlamento Vasco, analiza la normativa internacional como marco de referencia para las políticas de reconocimiento y solidaridad con las víctimas del terrorismo, así como la normativa estatal y las normas autonómicas sobre esta materia.

Se refleja, también, la respuesta institucional a la situación de las víctimas del terrorismo en el ámbito municipal a partir del tratamiento de la información recabada a todos los ayuntamientos vascos y que ha contado con una alta respuesta municipal.

Se analizan los derechos a la verdad, a la justicia, a la memoria, a la dignidad y a la reparación material y moral, tantas veces reivindicadas por las víctimas y recogidas en la importantísima Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo.

Se estudia la deslegitimación social del terrorismo a través de la educación y de los medios de comunicación social.

El informe aborda también experiencias de victimación terrorista en la CAPV y la valoración de las propias víctimas de las respuestas que tratan de corregir el abandono institucional y social al que han sido sometidas.

Una realidad terrible que figura en el informe es la situación de las víctimas de amenazas y coacciones terroristas de la llamada "violencia de persecución". Muchos de los colectivos que constituyen la base de un Estado de Derecho –representantes democráticos, jueces, fiscales, policías, militares, funcionarios de prisiones, periodistas, profesores universitarios, intelectuales y empresarios–, que se han mostrado críticos con ETA y su proyecto totalitario, están sometidos a la amenaza terrorista. Los ciudadanos pertenecientes a estos grupos están sometidos a la amenaza continua y se ven obligados a desempeñar sus funciones, de gran importancia para la totalidad de los ciudadanos, en circunstancias muy adversas. Esta situación es reflejada en el informe a partir del análisis de las entrevistas realizadas a personas pertenecientes a estos colectivos amenazados por ETA.

En este año 2008, además de la finalización de este informe extraordinario, es preciso destacar como uno de los hitos más importantes la aprobación por el Parlamento Vasco de la Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo. Esta ley, tanto tiempo esperada, ayudará a reparar la injusta situación en la que se encuentran las víctimas del terrorismo.

La ley recoge como derechos de las víctimas muchas de sus reivindicaciones, como los principios de memoria, justicia y reparación. Así, se regulan los derechos a la justicia, a la

dignidad, a la reparación, como consecuencia del reconocimiento de los sufrimientos de diversa índole sufridos injustamente por las víctimas. También son incorporados a la norma los derechos a la memoria y a la verdad.

Por otro lado, reconoce el significado político de las víctimas y la necesidad de la deslegitimación ética, social y política del terrorismo. Además, esta norma contempla como derechos de toda la ciudadanía vasca los derechos de paz, libertad y convivencia.

Esta ley contempla algunas medidas de reparación, que pretenden *“procurar, en la medida de lo posible, la devolución a la víctima a la situación anterior a la provocación del daño”*.

Se prevén los derechos de las víctimas en el ámbito de la salud física y psicológica, la enseñanza, la formación, la vivienda o el empleo.

La ley realiza también una apuesta decidida a favor de que los poderes públicos vascos impulsen *“la educación para la paz y en derechos humanos, así como la promoción de los valores democráticos en todos los niveles del sistema educativo”*.

La norma supone un avance muy importante, que exigirá un desarrollo reglamentario y las actuaciones de los poderes públicos vascos para hacer efectivos muchos de los derechos contemplados en ella.

En este ejercicio se han mantenido contactos con las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo, no sólo para la elaboración del informe extraordinario citado anteriormente, sino también para conocer sus necesidades.

Se ha recibido también una queja de una persona que sufrió graves daños en su vivienda como consecuencia de la colocación de un artefacto explosivo en la sede de un partido político. La propia Ley 4/2008 contempla con detalle las ayudas para reparación de los daños materiales causados por acciones terroristas y, más en concreto, los daños ocasionados en las viviendas. Sin embargo, es necesaria una repuesta rápida y eficaz a la perentoria situación en la que se encuentran, en estos casos, los damnificados por la acción terrorista, que se ven obligados a abandonar su vivienda habitual con inmediatez.

II.9

**ATENCIÓN ESPECÍFICA A PERSONAS LESBIANAS, GAYS,
BISEXUALES, TRANSGENÉRICAS Y TRANSEXUALES**

9. ATENCIÓN ESPECÍFICA A PERSONAS LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES, TRANSGÉNERAS Y TRANSEXUALES

La debida protección de los derechos fundamentales a la dignidad, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad y a la no discriminación y a la integridad física y moral de las personas de orientación homosexual y de identidad transexual demanda la existencia de herramientas que permitan intervenir eficazmente en los supuestos de vulneración de esos derechos que pudieran producirse. Al mismo tiempo, requiere de políticas públicas proactivas que actúen en el campo de la prevención, planteándose el objetivo fundamental –así como otros relacionados con él o derivados del mismo- de que los valores de respeto a los citados derechos arraiguen con plenitud y con todas sus consecuencias en el pensamiento social, erradicando todo vestigio de homofobia y transfobia y haciendo pedagogía social con el fin de que el respeto a la diversidad sexoafectiva y a la identidad de género prevalezca sobre ideas exclusivistas y uniformizadoras en estas materias.

Las tareas que lleva a cabo la institución del Ararteko en esta área responden a los antedichos objetivos y se concretan en los siguientes cometidos:

- o controlar a las administraciones públicas vascas por lo que respecta a cualquier vulneración del derecho de igualdad y no discriminación por razón de la orientación sexual o identidad de género
- o promover en nuestra sociedad una cultura por la erradicación de cualquier forma de preterición o de discriminación por la orientación sexual o por razón de la identidad de género
- o difundir el conocimiento social sobre la situación y realidad de lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero o transexuales en Euskadi, y promover el apoyo de las instituciones públicas y de la sociedad vasca a los derechos de estas personas

Las actividades que llevamos a cabo dentro de esta área podemos clasificarlas en tres apartados: a) aquellas que tienen por objeto el análisis y la valoración de las políticas públicas; b) actividades de impulso o promoción de los derechos, y c) actuaciones que se generan con motivo de quejas formuladas por personas o grupos de personas.

A) Actividades de análisis y valoración de políticas públicas

Se trata de actividades impulsadas de oficio desde la propia institución del Ararteko con objeto de promover una cultura de respeto a los derechos de las personas gays, lesbianas, bisexuales, transgénero y transexuales.

1. El pasado 19 de septiembre se organizó el V Foro del Ararteko de reflexión y participación ciudadana sobre el tema "adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales"

sexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización". La metodología del Foro consistió en la exposición de seis breves ponencias a cargo de otras tantas personas especialistas, cada una de las cuales dio paso a un debate entre las casi cuarenta personas que tomaron parte en el seminario. Se invitó a participar en el mismo a las asociaciones y colectivos lgbt (lesbianas, gays, bisexuales y transexuales) de Euskadi, a AMPGYL, asociación de madres y padres de hijos e hijas lgbt, a sindicatos de enseñantes, a representantes de las administraciones públicas competentes, a asociaciones de centros, a asociaciones de madres y padres y a entidades y personas expertas del ámbito de la educación y de los menores. La jornada finalizó con una conferencia de Hans Ytterberg, ombudsman de Suecia contra la discriminación por razón de orientación sexual.

Quedó patente en el Foro la necesidad de habilitar políticas públicas que generen las condiciones adecuadas para que los y las adolescentes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales tengan debidamente protegidos sus derechos fundamentales de dignidad, a la integridad física y moral, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad y a la igualdad de trato, así como el derecho a la seguridad y a un ambiente no hostil. Hoy en día dichas condiciones son inexistentes por la persistencia de la homofobia y la transfobia, y por el enorme peso del heterosexismo, es decir de la concepción social según la cual la orientación heterosexual, que se le presume de entrada a todo el mundo, se asocia con la normalidad y con la idea de que es superior a la orientación homosexual. Todo ello genera una presión enorme y unos efectos negativos notables en la población adolescente y joven lgbt.

Se constató la existencia de casos de bullying o acoso escolar por razones homofóbicas o transfóbicas, fenómeno éste que está íntimamente relacionado con ideas y actitudes de rechazo y condena de la homosexualidad y la transexualidad por parte de un sector importante de los adolescentes y jóvenes. Se puso de manifiesto, asimismo, la imperiosa necesidad de una formación adecuada del profesorado en materia de diversidad sexoafectiva, así como la necesidad de que los programas curriculares de enseñanza incorporen debidamente esta materia.

Se tuvo ocasión, asimismo, de conocer y de valorar el programa HDH (hablemos de homosexualidad) que la asociación de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales de Euskadi, Gehitu, gestiona en varios centros escolares de Gipuzkoa. Se siguió con mucho interés, por otra parte, la intervención del ombudsman sueco, quien explicó las políticas públicas antidiscriminatorias que rigen en Suecia que obligan, entre otras medidas destacables, a los centros escolares a elaborar un plan que garantice la igualdad de trato a los adolescentes de orientación homosexual o de identidad transexual.

2. Debemos mencionar, igualmente, el intenso trabajo que se ha hecho en la elaboración de un informe extraordinario sobre la situación de las personas transgénero y

transexuales en Euskadi, cuyas bases se fijaron en el año anterior, informe que esperamos entregar al Parlamento Vasco a mediados de 2009. Con ello, el Ararteko quiere incorporar a las iniciativas dirigidas a impulsar los derechos de las personas que esta institución emprende anualmente a un colectivo olvidado históricamente por las instituciones, pese a las dificultades a las que debe enfrentarse para su normal integración social. Nos interesa, en este sentido, analizar la situación de estas personas desde una perspectiva amplia, que atienda a aspectos como las dificultades de inserción social, cultural, laboral y económica y el grado de dependencia de ayudas públicas o medidas asistenciales; las dificultades encontradas por estas personas en los periodos formativos o educativos; la incidencia de la condición del transgénero y de la transexualidad en las relaciones familiares (familia de origen), humanas y de pareja, o en el establecimiento de un círculo de amistades; el grado de precariedad o marginalidad en el tipo de trabajo (teniendo en cuenta la incidencia de la prostitución en las transexuales femeninas); o el equilibrio psicológico general y de salud de estas personas, más allá de las necesidades específicas que médicamente se atribuyen al síndrome de disforia de género.

Creemos importante, además, examinar no sólo las percepciones que tienen las personas transgénero y transexuales sobre sí mismas y sus vidas, sino también la respuesta social, la reacción que suscitan en los distintos entornos sociales estas personas, tratando de medir el grado de aceptación o rechazo que generan y, en particular, el papel de los diferentes sustratos de la sociedad a la hora de crear el estigma social que recae sobre ellas. Finalmente, con este informe pretendemos también llegar a conocer el grado de interés en esta cuestión de los distintos poderes públicos con posibles competencias para emprender medidas de apoyo a este colectivo.

B) Actividades de impulso o promoción más destacadas en el año 2008

Se trata de actividades impulsadas de oficio desde la propia institución del Ararteko con objeto de promover una cultura de respeto a los derechos de las personas gays, lesbianas, bisexuales, transgénero y transexuales.

Con motivo de la celebración el 17 de mayo del Día internacional contra la homofobia y la transfobia, el ararteko Iñigo Lamarca acudió a la localidad catalana de Terrasa invitado por la asociación Dona Més Dona para impartir una conferencia bajo el título "la homofobia, cáncer de los derechos humanos"

Asimismo el ararteko participó en calidad de ponente en un curso de verano de la EHU-UPV dirigido por el profesor de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación Aitor Martxueta que versó sobre el tema "diversidad afectivo-sexual en la escuela: conflictos y vías de solución"

C) Actuaciones que se generan con motivo de quejas formuladas por personas o grupos de personas

Toda vez que el campo de trabajo del Ararteko son las actuaciones y políticas públicas de las administraciones públicas, entra afortunadamente hoy en día en la lógica de aquéllas que no haya cabida a discriminaciones por razón de orientación sexual o por identidad de género y en consecuencia no se han producido quejas de esta naturaleza. No obstante, recibimos una queja de una mujer que a la hora de contraer matrimonio con su pareja, que era otra mujer, se encontró con la desagradable sorpresa de que el libro de familia no estaba confeccionado debidamente puesto que sólo recogía la opción del hombre y de la mujer. Ante la manifiesta incongruencia del diseño del libro de familia con la legislación matrimonial en vigor se hicieron gestiones urgentes con el Ministerio de Justicia, cuyos responsables nos respondieron diciendo que tenían conocimiento de la irregularidad y que era inminente la implantación de una versión corregida de la aplicación informática Inforeg4 que gestiona la información relativa al estado civil.

En otro orden de cosas, se nos hizo llegar una queja que denunciaba la situación de las personas transexuales usuarias de las instalaciones deportivas municipales de Donostia-San Sebastián que no pueden disponer de duchas individuales que puedan preservar su condición en la privacidad. Entendimos que la petición era razonable y solicitamos el parecer del Ayuntamiento de la ciudad, que ya obra en nuestras manos. En breve emitiremos el dictamen del Ararteko.

II.10

**ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS
PERSONAS EN PRISIÓN**

10. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS EN PRISIÓN

1–Prioridades del trabajo del Ararteko en favor de las personas privadas de libertad como colectivo de atención preferente

Uno de los objetivos fundamentales de la institución del Ararteko es el de impulsar la atención institucional a los colectivos sociales desfavorecidos, entre los que se encuentra gran parte de la población reclusa. Nuestra actuación al respecto ha venido marcada este año por las siguientes líneas estratégicas:

- Es necesario diversificar las posibilidades de tratamientos alternativos a la cárcel y ampliar en todo lo posible la vía del régimen abierto. Para ello hemos apoyado el trabajo de la red asociativa, como espacio que facilita hoy por hoy la gran mayoría de los cumplimientos alternativos. Tratamos de dar visibilidad a su trabajo ante la administración penitenciaria y de justicia, así como de colaborar a superar los obstáculos que la dificultan, todo ello colaboración con el Servicio de Apoyo a la Ejecución Penal y la Reinserción del Gobierno Vasco.
- En conexión con el punto anterior, las posibilidades de reinserción de una persona presa pasan por potenciar su actividad laboral y cultural. El efecto desocializador de la cárcel tiene una relación directa con sus evidentes carencias a ambos niveles. Por eso tratamos de paliarlas mediante el apoyo a las entidades de iniciativa social que intervienen, tanto en el medio penitenciario, como en la búsqueda de empleo tras la excarcelación.
- Los centros penitenciarios deben ser más permeables, deben tener una mayor relación con el conjunto de la sociedad. Seguramente sea éste el punto en que más avances se han podido constatar en los últimos años. Mérito que hay que atribuir, ante todo, a la rica red de solidaridad tejida por la sociedad civil, pero que no hubiera sido posible sin la favorable disposición mostrada desde las direcciones de los centros penitenciarios, así como por parte del Juzgado de Vigilancia.
- Hay que desarrollar y potenciar los sistemas de participación. El reto en este momento es potenciar la relevancia de las reuniones que ya se celebran entre los equipos de tratamiento y las asociaciones, posibilitando que vayan más allá de la mera recepción de información por parte de los primeros, para servir como espacios de reflexión conjuntos, que permitan adelantarse a las nuevas necesidades y demandas.
- Aumento de los medios y recursos destinados a la población penitenciaria. Nuestro trabajo en esta línea se ha concentrado este año en el problema de las personas presas cuya patología, aún siendo tan grave como para determinar su excarcelación, no se ajusta sin embargo al perfil específico de los recursos existentes, y cuya única perspectiva, mientras éstos no se amplíen, es morir en prisión.

2–Gestiones realizadas

Ante la falta de competencias de las administraciones vascas en esta materia, entendemos que nuestro deber es doble: por un lado, insistir en que dicha transferencia, solicitada repetidamente por el ejecutivo autonómico, habría de redundar en una mejor inserción de la realidad penitenciaria en la sociedad, por su incidencia en los tres niveles a los que el Ararteko trabaja por hacer posible esa inserción:

- el de las instituciones autonómicas, forales y locales, como forma de potenciar al máximo, dentro de las limitaciones de la condena, el acceso de la población reclusa a la red normalizada de servicios sociales, educativos, sanitarios y de promoción laboral que aquéllas organizan y gestionan.
- el de la participación activa de las organizaciones no gubernamentales de iniciativa social, de manera que las necesidades regimentales de la prisión no interfieran, sino que tengan en cuenta, los itinerarios de inserción que diseñen con las personas a las que prestan su ayuda frente a la exclusión social.
- el de la sociedad en su conjunto, potenciando su conciencia de que la cárcel no es una entidad lejana y ajena, sino una realidad cercana de la que es necesario que todos nos responsabilicemos. Una necesidad cuya percepción aumenta no sólo por la proximidad geográfica de su gestión, sino ante todo en la medida en que la misma sea ejercida por instituciones que la comunidad siente como propias, ya sea por motivos identitarios o porque, en la práctica, son las mismas que intervienen cotidianamente en el resto de aspectos de su vida.

Por otro lado, creemos que es nuestra obligación llevar a cabo gestiones de buena voluntad con el fin de colaborar, en la medida de nuestras posibilidades, en la solución de los muchos problemas que se interponen entre la realidad de la cárcel y la función rehabilitadora que la ley asigna a la ejecución de la pena privativa de libertad. En la medida en que tales problemas estaban relacionados con las actividades formativas, sanitarias o de promoción laboral en las que colaboran las administraciones vascas, hemos actuado ante ellas con el fin de que el problema competencial, anteriormente citado, no obstara para que apuraran al máximo las posibilidades de intervención por su parte. Es necesario reconocer en este sentido la colaboración que en todo momento hemos encontrado por parte de la Dirección de Ejecución Penal del Gobierno Vasco.

La intervención del Ararteko en esta materia le ha llevado este año, asimismo, a visitar las tres prisiones de nuestra Comunidad y a reunirse con los máximos responsables de la Administración Penitenciaria, así como con las asociaciones que colaboran en la reinserción de las personas presas. También hemos tratado de atender los casos particulares que éstas nos han hecho llegar, las cuales han versado sobre todo, un año más, sobre cuestiones relacionadas con la clasificación penitenciaria, la concesión de permisos, los traslados y destinos y el régimen sancionatorio. Todo ello en coordinación con la Defensoría del Pueblo estatal, competente al tratarse de un sector de la actuación administrativa que sigue dependiendo del Gobierno del Estado.

Debemos agradecer en todo caso la actitud receptiva y colaboradora que, por regla general, vienen encontrando dichas gestiones, tanto por parte de las autoridades centrales como de las direcciones de los centros penitenciarios de Nanclares, Basauri y Martutene. De las mismas, en cualquier caso, se desprenden como principales motivos de preocupación los siguientes:

Espacio físico y equipamientos

A pesar de que la mala calidad de los materiales originales y los problemas de salubridad derivados de su emplazamiento hacen que las infraestructuras se encuentran obsoletas, sobre todo en Nanclares y Martutene, es evidente la mejora en este aspecto desde nuestra última visita.

Destaca en este sentido el cambio experimentado en la prisión alavesa, en la que se advierte el impulso de la nueva Dirección. Sus celdas y espacios comunes, según pudimos comprobar, están siendo objeto de una amplia renovación con objeto de mejorar las conducciones de agua, electricidad y calefacción. También vimos que había desaparecido el mal estado de limpieza y conservación que en otras ocasiones habíamos detectado en el módulo 5°. Otras dos mejoras que llamaron nuestra atención fueron la renovación de las ventanas, cuyo estado anterior era deplorable, y la de la enfermería.

En el caso de esta última el cambio no sólo afecta a las instalaciones, sino también a la actividad, estando previsto dedicarla a tratamiento de drogodependencias en régimen de comunidad terapéutica intrapenitenciaria, a la que nos referiremos más adelante (la enfermería pasa al anterior módulo 4).

También pudimos comprobar mejoras en las cocinas de la prisión de Martutene, así como en su red de tuberías y electricidad. El estado de mantenimiento y limpieza de patios y elementos exteriores era ciertamente mejor que el que observamos con ocasión de nuestra última visita, y reflejaba una renovación de infraestructuras que había tenido lugar en gran parte durante el mismo año 2008. En cambio, el espacio donde se ejecutan las sanciones de aislamiento en los casos en que, excepcionalmente, sea necesaria una labor de contención (conocido como el "celular"), presentaba suciedad en el suelo y el baño. La Dirección insistió, no obstante, en que las personas que son sancionadas con aislamiento cumplen normalmente la sanción en su propia celda, y que el celular se utiliza de forma muy excepcional.

Los problemas de espacio en Martutene, no obstante, se hacían patentes a dos niveles:

- Por un lado, debido a la distribución de las instalaciones, no hay separación física entre internos mayores y menores. Aunque los menores tienen sus propias celdas en una de las galerías, comparten espacios comunes con los mayores. Esto es interpretado por el equipo de dirección como un factor positivo de cara a rebajar la tensión, en la medida en que el compartir espacios con los mayores ayuda a disminuir la tensión entre los más jóvenes.

- Por otro lado, resulta inaceptable la estrechez del espacio en que los trabajadores y trabajadoras sociales se ven obligados a desarrollar su labor. Ello aumenta el estrés, influye negativamente en las condiciones de salubridad y, en el caso de los servicios sociales externos, repercute inevitablemente en la calidad del servicio que se presta a los presos y sus familiares, a quienes se recibe en un minúsculo habitáculo que no reúne las condiciones necesarias para atenderles con intimidad y respeto.

Tratamiento

Las carencias observadas a este nivel resultan especialmente preocupantes, porque hacen referencia a un elemento nuclear de la actividad administrativa en materia penitenciaria como es la reinserción social, sin el cual la ejecución de la pena privativa de libertad pierde gran parte del sentido que la ley le asigna. A este aspecto nos referiremos con cierto detenimiento en el último epígrafe de esta parte del presente informe. En este punto hemos de insistir, no obstante, en dos motivos específicos de preocupación:

- por un lado, el grave problema que representa la escasez de personal de tratamiento en general, y de trabajadores/as sociales en particular, lo que impide atender debidamente todos los casos de los que sería necesario llevar un seguimiento personalizado. Ello lleva a presos y asociaciones a entender que su labor resulta, en demasiadas ocasiones, puramente formal y burocratizada, e incapaz en cualquier caso de promover condiciones de reinserción social para todos los presos que lo necesitan.

El problema se agrava si tenemos en cuenta la incidencia de las bajas laborales entre este personal y de su falta de cobertura por la Administración. En 2008 hemos conocido varios casos en que, por este motivo, el envío de informes solicitados por el Juzgado de Vigilancia ha sufrido retrasos de varios meses, dilatando pronunciamientos de éste en materia de clasificación, o retrasando la libertad condicional de algunos presos a pesar de tener cumplidas las tres cuartas partes de la condena y de que no existiera motivo para denegarla.

En otras ocasiones, es el contenido de tales informes el que se resiente, al haber sido elaborados por personal de tratamiento que apenas ha tenido contacto con la persona a la que se refieren, y que en consecuencia ha de suplir la observación del interno con deducciones a partir del tipo de delito cometido, del tiempo de condena que le resta por cumplir o su historial penitenciario anterior. En línea con el cuarto de los grandes criterios de actuación que apuntábamos al principio, creemos que esta situación podría mejorarse introduciendo canales de participación que permitan a los psicólogos, criminólogos y trabajadores sociales de la prisión contrastar sus datos sobre los internos con los que les aporten las entidades de iniciativa social con las que éstos estén en contacto, de manera que el método de observación en que se basen las decisiones que incidan sobre sus trayectorias de

reinserción se acerque más a la individualización científica que establece la Ley. Así se lo expusimos a la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias con ocasión de nuestra visita, y esperamos que las reuniones de coordinación que en este sentido han comenzado a celebrarse tengan continuidad y sirvan para una cooperación plena de contenido, todo lo cual será objeto de seguimiento por parte de nuestra institución.

- por otra parte, si bien los problemas que hemos detectado a este nivel han de ser entendidos en el contexto de las dificultades básicas que presenta el medio penitenciario para el logro de tal fin, la solución de algunos de ellos parece depender, al menos en sus aspectos más llamativos, de cuestiones de organización y prioridades.

Un año más debemos insistir en el problema que representa a estos efectos la acumulación de horas del personal, que en algunos casos alcanza jornadas maratónicas de hasta 16 horas. Ello no puede sino redundar en perjuicio de la iniciativa, energía e imaginación necesarios para potenciar las condiciones que faciliten la reinserción de la persona privada de libertad.

Como principal novedad en el ámbito del tratamiento cabe destacar la comunidad terapéutica extrapenitenciaria a la que hemos hecho mención al hablar de las remodelaciones en la prisión de Nanclares. Se trata de un ambicioso proyecto en colaboración con la Dirección de Drogodependencias del Gobierno Vasco, cuyo diseño aún no ha concluido en todos sus detalles a la hora de cerrar el presente informe. En todo caso lo valoramos positivamente, tanto por la oportunidad que representa de avanzar en la línea de adaptar los recursos de reinserción a las características particulares de sus usuarios, como por la garantía que supone el hecho de haber sido encomendada su gestión a una entidad del prestigio y la experiencia de la Fundación Gizakia.

Es preciso tener presente, no obstante, que el proyecto busca hacer accesible a internos e internas que no puedan salir al exterior la vía que ofrece el art. 182 del Reglamento Penitenciario para la "*asistencia en instituciones extrapenitenciarias adecuadas, públicas o privadas, de penados clasificados en tercer grado que necesiten un tratamiento específico para deshabituación de drogodependencias y otras adicciones*". Uno de sus retos, por tanto, consistirá en hacer efectiva dicha ampliación, cuidando de evitar que el efecto en la práctica no sea el de reconducir hacia un recurso intrapenitenciario a personas que hasta ahora, por esta vía, podían salir al exterior para recibir la terapia que necesitaban. Todo ello será objeto de especial seguimiento por parte de esta institución.

Trabajos en beneficio de la comunidad

A través de un minucioso trabajo de investigación elaborado mediante una beca de esta institución, y que presentamos hace dos años, quedaron en evidencia las carencias de que adolece en nuestra comunidad –si bien no son exclusivas de ella– la organización y puesta en marcha de los TBC.

Los datos recabados desde entonces confirman que las cosas, lejos de mejorar, han ido a peor en esta materia, lo que cabe imputar a diversos factores:

- la generalización de esta pena sin un correlativo aumento de medios para que mantenga su sentido ha hecho que quede desnaturalizada, sin contenido social.
- la falta de acuerdos con las entidades locales hace que los centros penitenciarios, para evitar su prescripción, asignen labores vacías de contenido a quienes deben cumplirla
- el trabajo burocrático que lleva aparejado su seguimiento ha llevado a un atasco de grandes dimensiones, ante el que poco pueden hacer los Juzgados encargados de las correspondientes ejecutorias.

Todo ello fue expuesto por el Ararteko, entre otros temas, a las máximas autoridades de la Administración Penitenciaria, quienes nos anunciaron al respecto un plan de choque cuyos efectos aún no se han advertido al cierre de este informe, y que será en todo caso objeto de seguimiento por parte de nuestra institución.

Traslados

Constituye un serio problema la escasez de medios que existe, por lo general, para llevar a cabo las conducciones de internos, labor que corresponde realizar a la Ertzaintza. No sólo lo señalan los internos que lo sufren y las asociaciones que trabajan en su reinserción, sino que coinciden en ello varios de los testimonios que hemos recogido del personal al servicio de la administración penitenciaria. Entre las violaciones de derechos que de este modo se pueden producir debemos destacar dos:

- especialmente inaceptable, por afectar a derechos básicos del interno, resulta la cancelación de citas concertadas con servicios sanitarios y sociales del exterior. Así ha sucedido, por ejemplo, a padres y madres que perdieron la ocasión de poder estar con sus hijos e hijas por no haber una patrulla disponible para la correspondiente conducción al punto de encuentro familiar en que la visita debía tener lugar. Cuando la cita es de carácter médico, el problema no existe si se trata de una urgencia, pero sí en el caso de pacientes que presenten una dolencia para cuya atención sea necesaria la intervención de un servicio médico especializado o no disponible en prisión. Se han dado casos en que, por este motivo, y a pesar de estar programado el traslado con antelación, éste no se ha producido, con lo cual se suspende una cita que había costado mucho tiempo conseguir, siendo necesario solicitar nueva cita, que no se concede hasta mucho tiempo después.
- la propia organización de los centros se ve afectada por continuos ingresos para estancias muy cortas, como las que afectan a presos de Nanclores que deben acudir a diligencias en los juzgados de Bilbao, y que sólo por ello han de permanecer varios días en Basauri. Los presos de este establecimiento, por su parte, suelen ser trasladados una semana antes de que tenga lugar la diligencia para la que se requiera su presencia en otro lugar y, tras practicarla, tardan otra semana en ser

conducidos de vuelta a la prisión en la que, no lo olvidemos, están realizando en muchos casos un proceso terapéutico que, inevitablemente, se resiente por ello.

La situación resulta tanto más inaceptable cuanto que sería evitable organizando el viaje de vuelta para el mismo día, lo que no parece debiera implicar graves problemas logísticos toda vez que, de hecho, así se viene haciendo con las mujeres presas, al no existir para ellas un departamento en Basauri. En cualquier caso, sin querer ignorar los problemas de optimización de medios, siempre limitados, que ello supondría al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, entendemos que la entidad de las disfunciones de las que hemos dado cuenta hacen ineludible tomar medidas al respecto.

Presos con enfermedades muy graves o incurables

Se trata de una cuestión que ha motivado varias reclamaciones ante el Ararteko a lo largo del último año. Las interponían personas presas que entendían que, en atención a sus enfermedades incurables o terminales, tenían derecho a disfrutar de las medidas que, por motivos humanitarios, prevé la legislación para tales supuestos (básicamente a través del art. 104 del Reglamento Penitenciario).

Un primer grupo de casos nos fue presentado por los familiares de un grupo de personas a las que la Administración no les había aplicado tales medidas a pesar de que, según sostenían, todas ellas se encontraban en esta situación. Cumplían condena en distintos centros del Estado, lo que aumentaba nuestras limitaciones competenciales para intervenir. Los trasladamos por tanto al Defensor del Pueblo y asimismo, como ocurre con todas las peticiones que nos legan en relación con personas privadas de libertad, llevamos a cabo las gestiones que estuvieron a nuestro alcance para poner el caso en conocimiento de las autoridades competentes, lo que en esta ocasión tuvimos oportunidad de hacer directamente ante la Secretaria General con ocasión de la entrevista que mantuvimos con ella en abril.

Un segundo grupo de casos se refiere a personas que se quejaban ante esta institución de que, a pesar de que la Administración les hubiera concedido la excarcelación por este motivo, al carecer de apoyo familiar y social en el exterior, la falta de recursos residenciales con que atenderles impedía en la práctica su puesta en libertad.

Somos conscientes del esfuerzo realizado por las instituciones vascas para posibilitar a los presos y presas el disfrute de beneficios penitenciarios, por medio de convenios suscritos con entidades públicas y privadas. De hecho, hemos de agradecer la colaboración que nos vienen prestando para ir solucionando de esta forma los casos particulares que al respecto les hacemos llegar.

No es posible ignorar, sin embargo, que más allá de la solución puntual que seamos capaces de encontrar para cada uno de ellos, resulta necesario abordar con carácter general el problema de las personas presas cuya patología, aún siendo tan grave como para determinar

su excarcelación, no se ajusta sin embargo al perfil específico de los recursos existentes, y cuya única perspectiva, en consecuencia, es morir en prisión. Ello ha puesto de manifiesto la necesidad de ampliar dichos recursos, y en concreto de crear un Centro Especializado para internos en esta situación, de cuya próxima construcción nos viene informando la Diputación Foral de Álava en las reuniones y contactos mantenidos al respecto.

En el mismo sentido, con fecha 31 de marzo de 2008 las Juntas Generales de Álava aprobaron una Moción solicitando a su Diputación que, *“en colaboración con las Diputaciones de Bizkaia y Gipuzkoa y el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, analice seriamente la creación de un Centro Especializado de Acogida para los penados con enfermedades muy graves con padecimientos incurables que se encuentran en el Centro Penitenciario de Nanclares que puedan acogerse a beneficios penitenciarios.”* Quisiéramos llamar la atención sobre el hecho de que la Moción fuera aprobada unánimemente por todos los Grupos Junteros sin excepción, pues entiendo que circunstancia tan infrecuente refleja la existencia de un consenso social extraordinariamente amplio en torno a la necesidad de dar urgente respuesta al problema.

Dicha urgencia viene expresada, asimismo, por el segundo punto de la Moción, en el que las Juntas apelan a razones humanitarias y de dignidad de estas personas para instar a la Diputación a no esperar a que exista dicho Centro para actuar al respecto sino que, desde ahora mismo, y siempre en colaboración con sus homólogas del resto de nuestra Comunidad, *“amplíe los recursos sociales existentes en la actualidad para dar salida a aquellos internos de Nanclares que, por el tipo de enfermedad terminal que padecen, no se pueden encuadrar en los recursos sociales ya existentes”*.

Las Juntas Generales entienden, por último, que el coste de dicha ampliación debe ser compartido con el Gobierno Vasco, al que solicitan que sufrague *al menos la mitad del coste de los recursos sociales que provisionalmente se faciliten a personas privadas de libertad con las patologías anteriormente señaladas*.

Como se ve, si la actuación simultánea en ambos sentidos –creación de un nuevo recurso y ampliación de los actuales- constituye el contenido de esta iniciativa del Legislativo Foral, la colaboración de las tres Diputaciones y el Gobierno Vasco representa su eje transversal. Ello apunta la necesidad de diseñar con carácter de urgencia un plan interinstitucional que, además de poner sobre la mesa un mapa de los medios disponibles en la actualidad, permita conocer el alcance de la demanda y su previsible evolución, así como definir los medios necesarios para actuar en los dos sentidos apuntados y la responsabilidad que al respecto asume cada parte.

Desde entonces han tenido lugar diversos encuentros que han reunido, entre otras instancias, a los Departamentos con responsabilidad en la materia en las tres Diputaciones Forales y la Dirección de Ejecución Penal de la Consejería de Justicia del Ejecutivo Autonómico, y de los cuales, entre otros compromisos, surgió el de elaborar el citado mapa de recursos. Con el fin de colaborar con esta iniciativa, que valoramos muy positivamente, venimos realizando gestiones ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias para recabar

información sobre el número de personas internas en las prisiones de nuestra Comunidad que, tanto a lo largo de los últimos años como en la actualidad, se han encontrado o se encuentran en esta situación, así como sobre la previsible evolución de la demanda de este tipo de servicios, en función de las patologías que afectan a nuestra población penitenciaria y del tipo de apoyo familiar y social con que cuentan las personas afectadas. También nos hemos dirigido a la Viceconsejería de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco para instar su implicación en el citado plan, que de acuerdo con las respuestas que hemos ido recibiendo de todas las instituciones mencionadas sigue en fase de elaboración.

3–Reflexión sobre la situación de nuestras prisiones a la luz de los fines de la ejecución penal

Al hacer mención a los problemas detectados en nuestras prisiones a lo largo del año, hemos querido destacar las carencias en cuanto a tratamiento rehabilitador. Nuestra aportación al esfuerzo común por superarlas no sería coherente con los fines de esta institución, sin embargo, si se limitara a reiterar la necesidad de aumentar los recursos humanos y materiales destinados al efecto. Es necesario un análisis que, superando lugares comunes, parta de la realidad que hemos descrito para proponer en términos estratégicos las vías que entendemos más adecuadas para optimizar tales recursos, que siempre serán escasos, al servicio de la meta rehabilitadora.

La rehabilitación como fin y justificación del sistema penitenciario

El tratamiento del interno suele presentarse como tarea básica al servicio de la cual debe estructurarse la organización penitenciaria. Para fundamentarlo, resulta habitual acudir al art. 1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, que consagra la resocialización como criterio por el que se ha de regir la ejecución de la pena privativa de libertad, siguiendo así el mandato contenido en el art 25.2 de la Constitución.

A partir de ese momento, sin embargo, el régimen de vida de la población reclusa deja de ser una mera forma de ejecución de una pena que se justifica por sí misma, para convertirse en elemento esencial de su legitimidad constitucional. Es decir, en la medida en que existan indicadores de su falta de virtualidad para alcanzar tan ambicioso fin, es la misma razón de ser de la pena privativa de libertad la que se ve en entredicho. Y de hecho, es la necesidad de evitar los comprobados efectos desocializantes del medio penitenciario cerrado la que exige habilitar formas de ejecución alternativas, tendentes a evitarlos. De modo que no se trata tan sólo, ni principalmente, de premiar la buena conducta en el marco de una estructura dedicada básicamente a asegurar el encierro, sino del imperativo legal de hacer realidad la resocialización de quien ha sido sancionado con la privación de su libertad.

Para lograr dicha meta, el art. 71 de la LOGP dispone que los establecimientos de cumplimiento tengan por fin primordial lograr en los mismos el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento, ordenando en consecuencia que las funciones regimentales sean consi-

deradas como medios en orden al logro de tal fin. A la luz del art. 59.1 LOGP, este concepto de tratamiento, que se proyecta sobre toda la organización y régimen penitenciario, alude al «conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados». Hemos de tener en cuenta, no obstante, que la LOGP utiliza en su art. 62 el mismo término con otro sentido, que sería instrumental y circunstancial con respecto al primero, y que hace referencia a determinadas terapias dirigidas a la superación de aspectos carenciales que pudieran observarse en el interno, mediante métodos biológicos, psiquiátricos, psicológicos, pedagógicos y sociales.

La clasificación y la individualización científica en la realidad de nuestras prisiones

Los distintos regímenes por los que se rige la vida del interno otorgan a éste mayor capacidad de iniciativa y libertad individual, en la medida que se considere que ello hará más provechosas las ayudas que se le van a proporcionar para superar los condicionamientos, individuales o sociales, de cierta entidad, que han podido provocar o facilitar la delincuencia. Para ello se recurre a la clasificación, que, desde la entrada en vigor de la LOGP, viene presidida por el principio de "individualización científica". El anterior sistema, llamado "progresivo", preveía la progresión de grado por el mero transcurso del tiempo, con lo que la duración de la condena tenía una importancia determinante en la clasificación y, en consecuencia, en el régimen penitenciario que le fuera de aplicación al interno. La Individualización Científica, en cambio, convierte a la clasificación en un medio para el tratamiento, todo ello ordenado a la finalidad resocializadora que constitucionalmente se atribuye a la pena privativa de libertad: el penado «progresará de grado» cuando su conducta manifieste una modificación de aquellos sectores o rasgos de la personalidad directamente relacionados con la actividad delictiva, según recoge el art. 65.2 LOGP.

De acuerdo con esta lógica, el criterio de duración de la pena que pesa sobre el interno se debería valorar de forma ponderada con el conjunto de todos los otros criterios y variables intervinientes en el proceso de clasificación. No debería haber dificultad, por tanto, para clasificar a un penado en tercer grado independientemente del tiempo de condena que le reste por cumplir, siempre que se considere que la mayor confianza y más amplios grados de responsabilidad y libertad de que disfrutaría iban a repercutir favorablemente en la creación de condiciones que faciliten su reinserción social.

Somos conscientes, por supuesto, de que para cuando la LOGP vino a plasmar estos principios, los países en que venían siendo aplicados estaban ya inmersos en un proceso de desencanto, simbolizado por el conocido "What works? Nothing works". Hasta finales de los años sesenta, las teorías penitenciarias –la práctica siempre ha sido otra cosa– se habían visto fuertemente influidas por la creencia en las posibilidades de la investigación aplicada para reducir la delincuencia, tanto mediante el estudio científico de las causas del delito, como a través del empleo individualizado de las ciencias del comportamiento. A partir de los primeros años setenta, sin embargo, la escasa incidencia del tratamiento penitenciario sobre las tasas de reincidencia había llevado a reformular los objetivos reabilitadores de la prisión en términos más realistas.

Su incorporación a nuestro derecho positivo, con veinte años de retraso, tuvo lugar sin embargo en su versión original, los que constituyó un anacronismo que, al menos, podría haber tenido una virtud: la de ofrecer apoyo legal para potenciar significativamente las alternativas a la pena privativa de libertad y su ejecución en régimen abierto. En vez de eso, vino en parte a jugar un efecto perverso, que de alguna forma sigue vigente veinte años después. Y es que tan excelsos objetivos, que debían haber puesto en cuestión una realidad con la que poco o nada tenían que ver, acabaron por convertirse en cierta medida en pantalla justificadora de la misma: una realidad condicionada por las inercias y la falta de presupuesto y de continuidad de los programas, así como por una política criminal que, más allá de bandazos y vacilaciones, nos ha llevado a la cabeza de Europa en número de presos por habitante (157/100.000 según las últimas estimaciones).

La reinserción penitenciaria se convirtió así en un *desideratum* en abstracto, una especie de piadosa declaración de intenciones cuya relación con los efectos reales de la estancia en prisión sobre la vida de los internos, o con las tasas de reincidencia, no era necesario evaluar. Al mismo tiempo, y a nivel normativo, los sucesivos reglamentos penitenciarios se encargaron de rebajar el entusiasmo rehabilitador de la Ley Orgánica de 1979. La interpretación que la Administración hizo de sus preceptos abundó en la misma línea, confirmada asimismo por el nuevo Código Penal y las modificaciones que éste experimentó para asegurar el llamado "cumplimiento íntegro de las penas": básicamente, y junto al aumento de la estancia real en prisión que supuso la desaparición de la redención por el trabajo, la restricción de las condiciones para el acceso al tercer grado por medio de periodos de seguridad, lo que en la práctica nos remite a la lógica del viejo sistema progresivo.

Es posible que ello responda a los otros fines que la ley establece para la pena, y que vendrían asociados con necesidades de prevención especial negativa, de prevención general o de retribución. En cualquier caso, el efecto que han producido es que la progresión de grado, en gran parte de los casos, tenga más que ver con el tiempo que le resta a una persona para cumplir su condena que con el estudio individualizado de las posibilidades con que cuenta de llevar una vida en libertad sin delinquir. En este contexto cobran sentido las propuestas de clasificación sin que haya existido apenas contacto, como mencionábamos más arriba, entre los profesionales de tratamiento y el interno.

El régimen abierto como medio para potenciar los fines de la ejecución penal

La ley pretende, mediante la clasificación y la progresión de grado, incidir sobre la personalidad del condenado para conformarla a unas posibilidades sociales de convivencia de cara a su preparación para la vida en libertad. Sin embargo, el más mínimo contraste con la realidad de la cárcel pone en cuestión, no ya el grado de cumplimiento en la práctica de estas previsiones legales sino, ante todo, hasta qué punto cabe hablar de rehabilitación en un medio caracterizado fundamentalmente por la privación de la libertad del individuo.

La pretensión de que la privación de libertad contribuya a crear las condiciones para que el interno, al salir, pueda llevar una vida sin delitos, choca con la dificultad que supone la falta

de interacción entre el tratamiento y el contexto habitual del preso en su vida libre. Es cierto que la observación de la personalidad del interno, hecha en medio cerrado, no deja de lado los factores sociales que han condicionado la entrada en prisión. Sin embargo, en la práctica se observa que, si bien la investigación de las causas no es que sea irrelevante, la descontextualización de la intervención fomenta el que ésta se concentre en remediar los efectos. Pero no cabe pensar en ayudar al interno a ir superando las limitaciones que le llevaron a prisión, sin tener en cuenta la interdependencia entre la conducta y su contexto social.

Al insistir en este factor, pretendemos superar el lugar común que supone reivindicar, ante el fracaso de la pena privativa de libertad en términos de reinserción social, “más medios para el tratamiento” de los presos sin advertir la necesidad de que éste, para que sea eficaz, no puede verse descontextualizado de la vida real del interno. Dicho de otro modo, la experiencia de estos treinta años de Ley Penitenciaria muestra que la finalidad resocializadora impone una ruptura con el medio cerrado.

Y sin embargo, la inmensa mayoría de quienes acceden al régimen abierto lo hacen sólo después de haber debido pasar, durante un tiempo que en la práctica depende de la extensión de su condena, por un régimen “ordinario” del que, por lo general, no resulta ningún apoyo a la evolución personal, que facilite las cosas de cara al tercer grado. Más bien al contrario. Hasta tal punto esto es así, que el tratamiento en que se basa la LOGP para el logro de la resocialización no se interpreta ya en la mayoría de los casos –si acaso a nivel instrumental– como orientado hacia objetivos “terapéuticos”, sino sobre todo a contrarrestar los efectos desocializadores de la prisión, compatibilizando la privación de libertad con el acceso del condenado a los medios que permitan la inserción social.

No es casual que uno de los objetivos fundamentales en el tratamiento en medio abierto sea precisamente paliar las consecuencias del internamiento en régimen cerrado. Tras una estancia en el medio penitenciario cerrado, el preso llega, como hemos señalado, “prisionizado”: ha desarrollado un proceso adaptativo, durante el cual los valores asimilados para sobrevivir han sido por lo regular los contrarios a los de corresponsabilidad, solidaridad e individualización. Cuando llega al régimen abierto se encuentra con una exigencia de responsabilidad y protagonismo activo, a la que por lo regular será capaz de responder mejor cuanto menos se haya visto influenciado por la “educación” recibida en segundo y, en su caso, primer grado.

Por las razones hasta aquí expuestas, el Régimen Abierto ha sido tradicionalmente considerado por la doctrina jurídico penitenciaria como una ruptura o una alternativa al régimen cerrado. Es interesante comprobar, sin embargo, cómo ya su primera regulación en nuestra legislación, el Reglamento de Prisiones de 25 de Enero de 1968, lo presenta dentro de una perspectiva unificante con este último. En un primer momento, esta armonización se produce, como hemos visto, mediante el sistema progresivo: conforme pasa el tiempo de la condena, su régimen se va suavizando y otorga mayores márgenes de autonomía al interno. Su paso al establecimiento abierto de forma automática – de no mediar mal comportamiento–, podía entenderse entonces desde un afán de humanizar la condena, disminuyendo gradualmente su penosidad a medida que se va cumpliendo.

Frente a esto, cuando la LOGP viene a instaurar el criterio de individualización científica, no sólo lo hace en consonancia, como hemos visto, con la orientación resocializadora que preside el ordenamiento penitenciario post-constitucional, sino porque en éste no tenía cabida un sistema progresivo que, en última instancia, se justificaba como una atenuación de la pena por su propia innecesariedad. Sin embargo, la contradicción entre las pretensiones de uno y otro régimen no nacen de la justificación teórica del principio que pretenda armonizarlos, sino de la realidad de la vida del preso. Y lo que las condiciones de vida de una persona sometida a régimen cerrado hacen esperar es, según venimos diciendo, que su paso por el mismo produzca un incremento en su desocialización. La necesidad de potenciación del medio abierto viene impuesta, pues, por los fines que para la ejecución penal impone el art 25.2 de la Constitución. Y así lo reconoce la LOGP que, en su Exposición de Motivos afirma su vocación de potenciar el Régimen Abierto y reducir el cerrado a supuestos extraordinarios.

Es muy interesante en este sentido el contraste entre los esfuerzos de la actual Administración Penitenciaria por potenciar el régimen abierto, que creemos sinceros, y las consecuencias de una política criminal que le viene dada: a pesar de que en los últimos 4 años el porcentaje de personas cumpliendo pena privativa de libertad en régimen abierto ha pasado del 11% al 17%, la población penitenciaria ha aumentado en 15.000 personas en el mismo período. En tales condiciones, resulta prácticamente imposible que la institución penitenciaria cumpla otra función que la de aseguramiento del preso.

Un preso que, sin embargo, mantiene todos sus derechos en la medida en que no hayan sido limitados como consecuencia de la condena. Dichas limitaciones, de acuerdo con el art. 25.2 de la Constitución, solo pueden ser las exigidas por el fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. Según esto, no es que tenga un inexistente "derecho a la reinserción", sino que tiene derecho, por imperativo constitucional, a que la incidencia que sobre él tenga la pena privativa de libertad respete, sobre todo, dos cosas: 1."el desarrollo integral de su personalidad"; 2.el derecho a que el cumplimiento de la pena, aunque no potencie su inserción en la sociedad, al menos no contribuya a su desocialización.

Es la primera de dichas exigencias constitucionales desde la que se ha de interpretar el sentido de la actividad de ayuda por los equipos de tratamiento, prevista en el art. 59.2 LOGP:

"El tratamiento pretende hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la Ley penal, así como de subvenir a sus necesidades. A tal fin se procurará, en la medida de lo posible, desarrollar en ellos una actitud de respeto a sí mismos y de responsabilidad individual y social con respecto a su familia, al prójimo y a la sociedad en general."

Por tanto, el tipo de apoyo que se le brinde no sólo ha de tener en cuenta los programas educativos y psicosociales para la resolución de los problemas y áreas deficitarias que se presenten en cada interno, sino también el medio en que se le brindan. Y en este sentido, sólo permitiendo la interacción del contexto sociofamiliar del interno con el apoyo que se le

brinda, se minimizan las disfunciones creadas por la privación de la libertad. Sólo cuando se llega a disponer de un mínimo de capacidad para tomar opciones relevantes con responsabilidad, puede estarse en condiciones de asimilar los valores que persigue el tratamiento. No parece realista esperar estas condiciones de otro régimen que no sea el abierto.

En cuanto a la segunda, resulta evidente que la reinserción social, globalmente considerada, es una meta suprapenitenciaria, que sólo será realidad en caso de que contribuyan a ello, junto a la voluntad del interno para llevar una vida sin delitos, factores de orden económico y social. Pero el interno ha sido condenado a una pena privativa de libertad, y el art. 9.1 de la Constitución impone a la Administración la obligación de conseguir que su ejecución no suponga un obstáculo para que el preso tenga acceso a la vida política, económica, cultural y social de la comunidad en que se ha de reinsertar.

Como propuesta para contribuir a hacer de ello una realidad, quisiéramos concluir esta reflexión señalando que la ampliación en todo lo posible de la vía del régimen abierto, hoy por hoy, no sólo depende de la superación de inercias que impiden, en aras de la seguridad y la retribución, una ejecución penitenciaria realmente centrada en la reinserción. Depende también, como hemos señalado, de un incremento sensible de los medios y los recursos destinados a tal fin. Pero si en algo queremos poner el énfasis, no es en los medios de la Administración. Hablamos más bien de lograr una mayor permeabilidad de los centros penitenciarios y una mayor relación con el conjunto de la sociedad, de desarrollar los sistemas de participación que permitan aprovechar el potencial de solidaridad con el que, afortunadamente, contamos en el tejido asociativo vasco. Así lo viene exigiendo esta institución desde que, ya en 1996, elaborara el informe extraordinario que apuntó, como grandes líneas estratégicas de su actuación en la materia, las que he mencionado al principio. Trece años después, y a la vista de los últimos datos recabados sobre la situación de nuestras prisiones, entendemos que las mismas siguen resultando plenamente vigentes.

II.11

**ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS
PERSONAS CON AFECCIÓN CRÓNICA A LA SALUD**

11. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS CON AFECCIÓN CRÓNICA A LA SALUD

Las enfermedades crónicas son enfermedades de larga duración y por lo general de progresión lenta. Entre ellas, la Organización Mundial de la Salud define las enfermedades cardíacas, los infartos, el cáncer, las enfermedades respiratorias y la diabetes, como las principales causas de mortalidad en el mundo.

No obstante, el objetivo principal de la presente área es prestar especial atención a aquellos colectivos de personas afectadas por enfermedades crónicas, que bien por razón de los déficit en la calidad de la atención o bien por razón del estigma social, sufren una situación de mayor vulnerabilidad o discriminación.

En general, se trata de colectivos que demandan mayoritariamente una atención basada en tratamientos o cuidados distintos de los curativos propiamente dichos, centrados más en una perspectiva sociosanitaria que garantice su calidad de vida, a través del fomento de la autonomía, el cuidado, la prevención del deterioro y la igualdad de trato y de oportunidades. En definitiva, su consideración como ciudadanos titulares de derechos.

A) Personas con enfermedad mental crónica

Entre este colectivo merecen especial atención las personas con enfermedad mental, cuya realidad ha sido objeto de análisis en varios informes específicos sobre “Los psiquiátricos” (1992) y sobre la “Atención comunitaria de la enfermedad mental” (2000).

Durante el año 2008 la actuación del Ararteko ha ido fundamentalmente dirigida al:

- Seguimiento del informe extraordinario “Atención comunitaria de la enfermedad mental” a la luz de los cambios operados en la atención hospitalaria y extrahospitalaria durante el periodo de vigencia de dos planes centrados o relacionados con la enfermedad mental, como el Plan Estratégico de Asistencia Psiquiátrica y Salud mental (2004/2008) y el Plan Estratégico de Atención Sociosanitaria (2005/2008).
- Seguimiento de la situación de las personas que se encuentran bajo la tutela de instituciones tutelares públicas o privadas, incluyendo entre ellas diversos colectivos como personas con discapacidad, personas mayores y personas con enfermedad mental. Cuestión que ya fue objeto de seguimiento en el Informe ordinario del año 2002 (cfr. Informe 2002, apdo. 1.1.9).
- Seguimiento de la aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (denominada en lo sucesivo Ley de Dependencia), en el ámbito específico de la salud mental.
- Organización de las Jornadas sobre la Salud Mental y los Derechos de las Personas en el marco de la XXVII edición de los cursos de verano de la UPV-EHU.
- Relación con las asociaciones especializadas en el colectivo de salud mental, con el fin de recoger sus principales preocupaciones y demandas.

a) Seguimiento del informe extraordinario

Desde la publicación del informe extraordinario sobre Atención comunitaria de la enfermedad mental han sido numerosas las reflexiones llevadas a cabo en torno al tema. En el marco de la administración sanitaria se han materializado en la elaboración de diversos planes de salud mental. Por ello, en el presente año hemos querido realizar un seguimiento de los planes más recientes con el fin de valorar en qué medida las recomendaciones realizadas en su día por esta institución se han materializado en las medidas adoptadas en desarrollo de los mismos.

En concreto, nos hemos centrado en el análisis del Plan Estratégico de Asistencia Psiquiátrica y Salud mental (2004/2008) y del Plan Estratégico de Atención Sociosanitaria (2005/2008).

Para ello hemos dirigido peticiones de información a Osakideza-Servicio Vasco de Salud y al Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, además de la información recabada de diversos profesionales y asociaciones del ámbito de la salud mental.

En relación al Plan Estratégico de Asistencia Psiquiátrica y de Salud Mental (2004/2008), la petición se dirigió a conocer algunas cuestiones relacionadas con el grado de cumplimiento del Plan. La respuesta adjuntó la comparecencia del responsable de salud mental en el Parlamento Vasco en mayo de 2008 para informar sobre la evaluación del Plan estratégico, además de información adicional, que puede resumirse en el siguiente sentido:

- Con relación a la reorganización de la red de salud mental
 - Distribución territorial de dispositivos asistenciales y residenciales, tanto públicos como concertados, en cada uno de los sectores: Álava, Gipuzkoa, Uribe, Ezkerraldea-Enkarterri, Bilbao e Interior.
En la contestación se nos remiten varios diagramas que recogen el mapa sanitario de salud mental en el País Vasco, distinguiendo en cada territorio histórico entre servicios de día y actividades estructuradas, servicios residenciales y servicios comunitarios y asistenciales, tanto servicios de la red pública como los servicios de la red concertada. Dicho mapa destaca también los servicios y recursos aún pendientes de creación o desarrollo.
 - Medidas, acciones y recursos nuevos para cubrir las necesidades en cada uno de los sectores, comarcas o zonas, así como número de personas beneficiarias.
En la respuesta, Osakidetza-Servicio Vasco de Salud refiere haber realizado varios proyectos de sectorización territorial en base a las necesidades detectadas. Dichos proyectos son ya efectivos en Álava y Gipuzkoa, en Bizkaia están en consulta e implantación.
 - Recursos –públicos o privados concertados- para cubrir los déficit de:
 - o servicios residenciales para pacientes no agudos con apoyo de día, de estancia temporal o indefinida: en la respuesta se señala la creación de dos

- residencias con un total de 30 plazas en Galdames (Bizkaia) y en Gipuzkoa y la previsión de la apertura de otras. Se trata de residencias psiquiátricas de pequeño tamaño (15-20 plazas) para personas con trastorno mental severo, baja intensidad en la emergencia de su sintomatología y un perfil moderado-alto de dependencia. Junto a ello se menciona la red de pisos protegidos dependientes de asociaciones que existen en Bizkaia y Gipuzkoa y en menor medida en Álava.
- o servicios móviles, tanto de urgencia como de atención continuada, para población con enfermedad mental, con el fin de dar asistencia a situaciones de “intervención en crisis” y de asistencia a domicilio: según la información remitida los hospitales de Álava, Bermeo, Zamudio y Zaldibar han suscrito programas de tratamiento asertivo comunitario que incluyen la atención domiciliaria y la intervención en crisis dentro de sus servicios de rehabilitación o centros de día. En el territorio de Gipuzkoa ninguna organización ha suscrito tal programa.
 - o estructuras de día dedicadas al contacto social: entienden que corresponde más al espacio socioterapéutico que al espacio sanitario terapéutico. Según informan, están mayoritariamente en manos de las asociaciones del sector.
 - o servicios residenciales no hospitalarios para pacientes agudos: se señala que no existe oferta pública o privada orientada a este tipo de pacientes, pese a que se conocen experiencias semejantes en países del ámbito anglosajón, escandinavo y centroeuropeo.
- Servicios residenciales para el cumplimiento de medidas de seguridad. Además de las unidades penitenciarias existentes en los hospitales generales (Basurto, Txagorritxu y Donostia) para atender a las personas privadas de libertad que requieren una atención hospitalaria, en el ámbito de la salud mental se están cumpliendo medidas de seguridad en los hospitales psiquiátricos públicos de Zaldibar, Bermeo y Álava y en el concertado de Aita Menni de Mondragón por aquellas personas internadas para el cumplimiento de una medida de seguridad impuesta por la comisión de un hecho delictivo habiendo sido reconocida la falta de imputabilidad del autor.

No obstante, según la información remitida, el cumplimiento de este tipo de medidas genera dudas por el escaso conocimiento de la figura legal-penal por el ámbito sanitario, la falta de interlocución fluida entre las instituciones sanitarias y penitenciarias, así como la frecuente diferencia entre la duración penal de la medida y la mejoría clínica de la persona internada, con las dificultades para mantenerle en un centro hospitalario en convivencia con otros pacientes.

Para resolver esta situación estiman necesaria la creación de Unidades de cumplimiento de medidas de seguridad ubicadas en los hospitales psiquiátricos de la CAPV (salvo los casos más graves o peligrosos que se derivarían al hospital psiquiátrico penitenciario de Foncalent-Alicante) y de financiación conjunta por los Departamentos de Sanidad y de Justicia e instituciones penitenciarias. De hecho existe, según refieren, un proyecto presentado a la Dirección General de Osakidetza sobre el que no se ha dado ningún paso de formalización.

- Satisfacción de los pacientes y usuarios
 - Nuevos recursos en la cartera de servicios de la red de asistencia psiquiátrica en el año 2008.
Según la información dada dentro del área de salud mental infantojuvenil se han inaugurado el centro terapéutico educativo de Vitoria y el centro terapéutico educativo de Lasarte, en colaboración con el Departamento de Educación. Para los pacientes con trastorno mental severo se han inaugurado las dos residencias antes citadas en Galdames (Bizkaia) y Donostia, cofinanciadas por el Departamento de Sanidad y las Diputaciones Forales y se han realizado obras de acondicionamiento en varios hospitales y centros de salud mental.
 - Medidas para dotar a la CAPV de una cartera de servicios homogénea en los tres territorios históricos.
En la respuesta de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud se señala que, pese a que la cartera de recursos de la red psiquiátrica cuenta con las mismas prestaciones en los tres territorios, la red concertada, habitualmente cofinanciada entre las Diputaciones y el Departamento de Sanidad, presenta grandes diferencias, correspondiendo al Consejo Vasco de atención sociosanitaria la homogeneización.
 - Nuevas técnicas diagnósticas y terapéuticas incorporadas a la cartera de servicios de salud mental.
Se refiere la existencia proyectos, aún pendientes de aprobación, pero recogidos en el plan de gestión del 2008-2009 para la incorporación de una unidad de tratamiento de trastornos de personalidad, una unidad de patología dual y la evaluación de los programas de detección precoz en psicosis.
 - Medidas para la detección y cuantificación de grupos de alto riesgo de exclusión sanitaria y social (entre otros, personas con trastornos graves, personas mayores en situación de dependencia, personas con problemáticas múltiples, ej. patología dual, personas con trastornos de conducta, en especial niños, niñas y adolescentes...).
Además de las actividades en colaboración con entidades sociales del mundo de la exclusión social y las llevadas a cabo con los Departamentos de Acción Social de las Diputaciones para la promoción de políticas relacionadas con el envejecimiento (al considerar a las personas mayores colectivo emergente de exclusión), el Consejo Vasco asesor de Salud mental participa en una comisión interinstitucional para la adopción de intervenciones comunitarias en áreas de alto riesgo de exclusión, con el fin de actuar sobre trastornos mentales y adicciones. Desde la creación del Consejo Vasco asesor de Salud mental en marzo de 2008 se está desarrollando un informe sobre adicciones para la detección y actuación a nivel preventivo sobre dichos colectivos, aún pendiente de finalización.
 - Incorporación de las asociaciones de familiares y de enfermos más representativas en los procesos de decisión y evaluación.

Un representante de los familiares y usuarios de salud mental participa en el Consejo Vasco asesor de Salud Mental, siendo valorada su participación como muy positiva.

- Desarrollo y potenciación del modelo comunitario
 - Protocolos de coordinación institucional.
Según la información remitida, se han elaborado protocolos de coordinación entre la red de salud mental y las unidades de atención primaria. Además existen convenios con el Departamento de Educación para la gestión de los centros terapéutico educativos. Ahora bien, el desarrollo de otras formas de coordinación entre las Diputaciones Forales, el Gobierno Vasco y los ayuntamientos, es competencia, según la respuesta recibida, competencia del Consejo Vasco de atención sociosanitaria en desarrollo del Plan estratégico de Atención sociosanitaria.
 - Atención a menores tutelados por las Diputaciones.
Se ha firmado un protocolo entre el Servicio Vasco de Salud-Osakidetza y la Diputación Foral de Bizkaia, para la atención psiquiátrica a menores en situación de desprotección. No consta en la respuesta referencia alguna a actuación semejante con las Diputaciones de Álava y Gipuzkoa. En estos territorios la atención se realiza a través de la red de salud mental infantojuvenil.
 - Rehabilitación psicosocial en la CAPV.
Señalan en la respuesta dada que cada territorio histórico ha venido desarrollado distintos modelos de atención al trastorno mental severo, si bien desde hace cinco años los hospitales están poniendo en marcha programas de tratamiento asertivo comunitario, provocando una cierta convergencia de los recursos en los tres territorios. Se prevé por Osakidetza un desarrollo en los recursos comunitarios y pertenecientes al espacio sociosanitario como miniresidencias, centros de día...
 - Nuevos modelos de intervención en drogodependientes con problemas de conducta
Según la información, en la CAPV se cuenta con la unidad de psicosis refractaria, con 14 camas, que ha desarrollado programas con bastante éxito. En la respuesta no se refiere, sin embargo, ningún nuevo modelo de intervención, tal como preveía el Plan estratégico.

Como mencionamos anteriormente, hemos querido también dar seguimiento al desarrollo del Plan Estratégico de Atención Sociosanitaria 2005-2008, puesto que finalizaba su plazo de desarrollo y de consecución de objetivos. Para ello se dirigió al Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, a las Diputaciones Forales y a los Ayuntamientos de las tres capitales una petición de información orientada a conocer los pasos dados en el siguiente sentido:

- a. Nuevos recursos sociosanitarios creados o ampliados en tamaño o plazas

- b. Las formas e instrumentos de trabajo establecidos, con el fin de conocer dinámicas de trabajo interdisciplinar y de coordinación, así como posibles protocolos o acuerdos de derivación y coordinación entre las diversas áreas pertenecientes al espacio sociosanitario
- c. Otras cuestiones de interés relacionadas con el desarrollo del Plan.

Desde la Coordinación autonómica de Atención Sociosanitaria se nos informa, por vía telefónica y por respuesta escrita, de lo siguiente:

La tarea desarrollada desde el ámbito sanitario ha ido dirigida a identificar áreas no debidamente cubiertas y que precisan de una atención con perspectiva sociosanitaria. En concreto el Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria ha identificado las siguientes, encomendando al coordinador y al secretario del Consejo la organización de la dinámica de trabajo:

- Abordar una nueva generación de convenios para mejorar la atención sanitaria en las residencias sociales: en esta área se señala que existían convenios previos que se consideraron insuficientes para prestar la atención necesaria a la salud de las personas mayores en centros residenciales. Hasta el momento, según la contestación, el trabajo ha ido dirigido a la elaboración de unos principios y criterios comunes para los futuros convenios interinstitucionales. Existe un borrador de convenio que está siendo objeto de análisis.
- Realizar los trabajos previos conducentes a una futura encuesta de salud en el ámbito de las residencias sociales: según la información, al amparo de una beca de investigación se está elaborando una encuesta en salud que ayudará a la planificación de servicios sanitarios en las residencias.
- Introducir progresivamente los cuidados paliativos en las residencias sociales: en la respuesta se refiere el interés en incorporar los cuidados paliativos en el propio ámbito residencial. Para ello se organizó, por el Departamento de Sanidad y el Ministerio de Sanidad y Consumo, una jornada con motivo del Día Mundial de los Cuidados Paliativos.
- Revisar el campo de la atención temprana infantil y proponer un modelo homogéneo en los tres territorios históricos: dirigida a aquellos menores, habitualmente prematuros, o que por dificultades en el parto, por traumatismos o por maltrato presentan dificultades en el desarrollo o riesgo de padecerlas, con el fin de atender a todas las necesidades sanitarias, educativas, asistenciales... que puedan tener. Al igual que en el área anterior los avances realizados hasta el momento han consistido en la creación de una comisión interdisciplinar formada por personas del ámbito de la educación, la sanidad, las Diputaciones, además de técnicos. Dicha comisión está en proceso de elaboración de una propuesta de recomendaciones para la conformación de un equipo interdisciplinar que permita una mejor atención a dicho colectivo.

- Realizar las gestiones para la creación de una Unidad sociosanitaria en Álava: se está avanzando, según refieren, en la firma de un convenio entre las administraciones competentes.
- Analizar la atención actual al daño cerebral y las posibles líneas de mejora: en la respuesta no se señalan pasos concretos en esta dirección.
- Profundizar en la desinstitucionalización de los pacientes psiquiátricos: Según se refiere, se ha avanzado sustancialmente en Bizkaia y Gipuzkoa. En Álava se está elaborando un proyecto con tal fin.

Por otra parte, se señala en la información dada por la Coordinación autonómica de atención sociosanitaria del Departamento de Sanidad que una de las principales dificultades en el desarrollo del Plan Estratégico ha venido dada por la entrada en vigor de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, en un doble sentido: según refieren, ha supuesto la paralización de algunos procedimientos ya en marcha y que estaban dando resultados, como el sistema de información que se estaba desarrollando como experiencia piloto en Gipuzkoa y que hubo de ser sustituido por el creado por la Ley de Dependencia y, por otra parte, porque las diputaciones forales, ya desde el periodo de tramitación de la Ley ante el Parlamento, han volcado sus esfuerzos en la aplicación de la misma, en detrimento del desarrollo del espacio sociosanitario y ello teniendo en cuenta que la competencia para la creación de recursos sociosanitarios específicos corresponde a las diputaciones forales, en aplicación de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

Por su parte, desde el ámbito social la respuesta dada por las tres Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de las tres capitales se encuentra recogida con mayor extensión en el seguimiento que por esta institución se ha realizado desde el área de personas en exclusión social al informe extraordinario sobre "Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar o en situación de exclusión social grave" (cfr. Colectivos de atención preferente, Personas en exclusión social), ya que en dicho colectivo se incluyen a menudo personas con enfermedad mental o algún otro tipo de enfermedad crónica, que precisan, más allá de un tratamiento sanitario, una respuesta asistencial, en buena parte de los casos, residencial.

En el presente apartado queremos tan sólo mencionar cómo en algunos de los territorios –específicamente en Gipuzkoa y Álava- existen iniciativas de creación de nuevos recursos con perspectiva sociosanitaria, de generación de espacios de trabajo interdisciplinar, de procesos de formación de personal especializado... que permiten una atención más específica desde el mundo social al colectivo de personas con enfermedad mental. Sin duda las carencias son importantes pero también se observan pasos dados desde el ámbito social para responder a dicho colectivo.

Una vez resumida y reflejada aquí la información recibida conviene hacer algunas observaciones y reflexiones desde la perspectiva de garantía de derechos que corresponde a la

institución del Ararteko. Desde el informe extraordinario sobre Atención comunitaria de la enfermedad mental (2000) se pueden observar los esfuerzos realizados para la reorganización de la red de salud mental, con el fin de detectar las mayores deficiencias y poner en marcha los dispositivos adecuados, además de la implantación de nuevos sistemas de gestión y la creación de nuevos recursos que permitan, entre otros objetivos, la desinstitucionalización de personas internadas en centros de larga estancia, llegando para ello a acuerdos con las diputaciones forales, al menos en Bizkaia y Gipuzkoa, así como a la adopción de medidas para el desarrollo de la atención sociosanitaria, como la creación del Consejo Vasco de Atención sociosanitaria y la elaboración y puesta en marcha del Plan Estratégico. No obstante el seguimiento de las recomendaciones del informe anteriormente mencionado nos permite detectar algunas áreas aún necesitadas de mayor desarrollo:

- Mejorar la red de recursos intermedios, como centros de día, residencias o pisos protegidos y recursos destinados al ocio (recomendación 5 del informe extraordinario), demanda planteada tanto por los propios profesionales como por las asociaciones de familiares y personas usuarias.
- Incrementar la atención y los recursos destinados a ciertos colectivos como personas mayores (recomendación 7) y personas menores (recomendación 6). A estos efectos, se valoran positivamente las medidas contempladas desde el ámbito sociosanitario para una mejor atención a la salud. Por lo que respecta a las personas menores, damos mayor información sobre la situación actual en el área de menores (cfr. apartado de población infantil o adolescente con problemas de salud mental).
- Dedicar una mayor atención a la prevención y la promoción de la salud mental (recomendación 9). En este sentido sería importante favorecer una mayor colaboración entre los servicios sanitarios, las redes de atención primaria y los familiares responsables del cuidado habitual, permitiendo con ello una actuación de los servicios sociales que favoreciera la prevención de la enfermedad mental y una intervención sanitaria que ralentizara el momento en que es preciso recibir la asistencia de los recursos sociales.
- Incrementar las medidas que facilitan la integración por el trabajo (recomendación 14), demanda igualmente planteada por los profesionales y por las asociaciones.
- Los pasos dados para el desarrollo del espacio sociosanitario (recomendación 3) son importantes pero aún no suficientes. En el presente año el Ararteko ha publicado un informe extraordinario sobre Atención sociosanitaria, que será objeto de seguimiento en años sucesivos, si bien algunas de las recomendaciones en él apuntadas, permiten ya sugerir la necesaria creación de estructuras de coordinación más dinámicas y eficaces, con mayor autonomía, con capacidad para extender en sus respectivas redes una cultura de colaboración y mejor conocimiento respectivo, al tiempo que han de ponerse en marcha dinámicas reales de trabajo conjunto. Pendientes del mapa de recursos que resulte del desarrollo de la Ley 12/2008, de

5 de diciembre, de Servicios Sociales, y respondiendo a las demandas de los colectivos afectados, es preciso que los procesos de coordinación alcancen no sólo al ámbito sanitario y a las Diputaciones Forales, sino a la red amplia de servicios sociales y asociaciones de familiares y personas usuarias, con el fin de lograr un desarrollo más adecuado de fórmulas de atención comunitarias.

Por otra parte, sigue observándose una cierta separación entre el análisis de la perspectiva sociosanitaria ofrecida por el ámbito sanitario, que se centra, como hemos visto en la respuesta de la Coordinación autonómica de Atención Sociosanitaria, en mayor medida en el colectivo de personas mayores y las carencias detectadas desde el ámbito social, a nivel municipal y asociativo, que demandan una mayor atención para otros colectivos en riesgo como personas con trastornos graves, personas con problemáticas múltiples, ej. patología dual, personas con trastornos de conducta, en especial niños, niñas y adolescentes...

En su conjunto, se valora y se reclama desde el ámbito social y asociativo la urgencia de mejorar la interacción entre el ámbito sanitario y social que se traduzca en cambios en la filosofía desde la que se aborda la gestión de los recursos sanitarios, el tratamiento de la enfermedad mental, la formación de los profesionales de la salud mental, permitiendo así una atención más integral –social, sanitaria y de fomento de la autonomía personal- de las personas con enfermedad mental o de aquellas en riesgo de padecerla.

b) Seguimiento de las instituciones tutelares públicas o privadas

En el informe ordinario del año 2002 ya se hizo un primer seguimiento de la situación de las fundaciones tutelares de la CAPV, a la vista de la recomendación del informe extraordinario de Atención comunitaria a la enfermedad mental sobre la promoción de la creación de fundaciones tutelares (cfr. Informe extraordinario sobre Atención comunitaria de la enfermedad mental, Recomendaciones, núm.15).

Durante el presente año hemos querido conocer la situación actual de las instituciones tutelares públicas y privadas, una vez ya consolidada su actuación, con el fin de identificar los nuevos retos que plantea el ejercicio de la tutela desde una perspectiva de promoción de la autonomía y desarrollo personal de las personas tuteladas.

Para ello hemos dirigido peticiones de información a los tres diputados forales de Bienestar Social y hemos mantenido reuniones y recabado información de las diferentes fundaciones tutelares existentes:

• Territorio Histórico de Álava

En dicho territorio operan dos fundaciones tutelares:

- Fundación Tutelar Beroa- Fundación Tutelar de Enfermos Mentales, vinculada a la asociación ASAFES (Asociación Alavesa de Familias y Enfermos Mentales)

- Fundación Tutelar Usoa, vinculada a la asociación APDEMA (Asociación Pro Deficientes Mentales de Álava)

Ambas han firmado convenios de colaboración con la Diputación Foral de Álava, en el caso de Beroa de fecha 30 de julio de 2003 y en el caso de Usoa en el año 2008. Dichos convenios han supuesto en ambos casos una mayor capacidad para asumir nuevas tutelas, fortalecer sus equipos profesionales y disponer de más medios con los que atender a las necesidades de las personas tuteladas.

• Territorio Histórico de Bizkaia

En este territorio opera una institución pública y una fundación privada:

- Instituto Tutelar de Bizkaia (I.T.B. en lo sucesivo), dependiente de la Diputación Foral de Bizkaia.
- Futubide- Fundación Tutelar Gorabide. Esta fundación, de carácter privado, fue constituida por Gorabide, Asociación Vizcaína a favor de las Personas con Deficiencias Psíquicas, si bien en su consejo general hay representantes de APNABI (Asociación de Padres de Afectados de Autismo y otras Psicosis Infantiles de Bizkaia), ASPACE- Bizkaia (Asociación Vizcaína de Ayuda a los Parálíticos Cerebrales), Gorabide y Asociación URIBE COSTA Pro-Deficientes Psíquicos.

Esta fundación ha firmado en el presente año un convenio de colaboración con el Instituto Tutelar de Bizkaia por el cual Futubide asumirá las tutelas de todas las personas con discapacidad psíquica declaradas en su territorio.

• Territorio Histórico de Gipuzkoa

Al igual que en los territorios anteriores, las dos instituciones privadas tienen suscritos convenios de colaboración con la Diputación Foral de Gipuzkoa:

- Fundación Hurkoa, que tiene como fin la tutela de personas mayores o cualesquiera otras y tiene firmado un convenio con AGIFES (Asociación de Familiares de Enfermos Mentales de Gipuzkoa) para el asesoramiento, defensa y tutela de enfermos mentales.
- Fundación Atzegi, para el ejercicio de la tutela de personas con deficiencia mental.

Trataremos de recoger aquí los aspectos que consideramos esenciales de la detallada y extensa respuesta dada por las instituciones tutelares a la petición realizada.

1. Principales datos de las fundaciones e instituciones tutelares

En cuanto al número de personas tuteladas actualmente:

Nº TUTELAS EN LA ACTUALIDAD POR FUNDACIÓN O INSTITUCIÓN TUTELAR (FECHA 31-12-08)																	
	Nº total histórico tuteladas asumidas			Total ceses	Nº tuteladas en la actualidad												Total actual
	H	M	T		18-40			41-64			65-80			≥ 81			
				H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T		
Beroa ¹	51	42	93	29	5	2	7	25	8	33	5	10	15	1	8	9	64
Usoa ²	16	20	36	0	6	6	12	8	12	20	2	2	4	0	0	0	36
I. T. B	409	387	796	162	89	52	141	168	88	256	56	57	113	31	93	124	634
Futubide ³	48	41	89	6	11	7	18	22	23	25	5	3	8	0	0	0	51
Hurkoa	158	230	388	179	23	11	34	76	40	116	48	44	92	18	102	120	362
Atzegi	31	40	71	0	15	20	35	16	19	35	0	1	1	0	0	0	76

¹ Desde su creación en 1997 la Fundación Beroa ha asumido un total de 93 tuteladas, si bien 29 de ellas han cesado (23 por fallecimiento de la persona tutelada, 3 por modificación en la capacidad de la persona y 3 por remoción en el cargo de tutor).

Aualmente han asumido una media 6-7 tuteladas, hasta el año 2002 en que se produjo un descenso motivado por dificultades de financiación. En el año 2003 firmaron un convenio con la Diputación Foral de Álava por el que obtienen una asignación fija por persona tutelada. De ese modo el número de tuteladas asumidas anualmente ha ido creciendo hasta llegar al presente 2008 en que han asumido 15 nuevas tuteladas.

En la actualidad tienen seis procedimientos de incapacidad en trámite, lo que supondrá un aumento para el año próximo.

² Desde su constitución en el año 1985 la Fundación Usoa ha ido asumiendo compromisos de futuras tuteladas, alcanzando un total de 11 personas en el año 1999. Desde entonces no se han registrado nuevos compromisos.

³ A los datos aportados en el cuadro se añade el compromiso adquirido por Futubide de asumir en el futuro 30 nuevas tuteladas ya establecidas por los progenitores en testamento. Del mismo modo se encuentran en trámite 28 procedimientos de incapacidad que supondrán un aumento considerable de las tuteladas asumidas a lo largo del próximo año.

En el último año se ha producido el cese de una única tutela, por fallecimiento de la persona tutelada.

Existen por tanto en la actualidad 1.213 personas en la CAPV tuteladas por instituciones públicas o privadas. De ellas, se puede observar un mayor número de hombres que de mujeres tuteladas cuando se trata de personas menores de 65 años y un aumento del número de mujeres tuteladas a medida que aumenta la edad, especialmente en las personas mayores de 65 años. En general, las personas tuteladas por razón de una discapacidad psíquica son más jóvenes y en las fundaciones tutelares especializadas en este colectivo no se ha producido cese alguno de tutela en los años en los que vienen desarrollando su actividad.

Por lo que respecta a la *causa que ha motivado que la tutela no sea ejercida dentro del entorno familiar*, cabe hacer la siguiente distinción:

ORIGEN DE LAS TUTELAS ACTUALES (FECHA 31-12-08)				
	Ausencia de familiares	Familiares no idóneos	Situación de desamparo o riesgo de exclusión	Otros
Beroa	5	56	3	0
Usoa ¹	12	235	3	0
I. T. B	143	38	237	19
Futubide	17	210	16	0
Hurkoa ²	107	30	70	41
Atzegi	41	30	0	0

¹ En los supuestos de falta de idoneidad de los familiares para el ejercicio de la tutela se incluyen: la remoción del cargo de tutor por su elevada edad o por defunción (5), la existencia de conflictos o desacuerdos entre los familiares (3) y la falta de idoneidad de los mismos.

² En los datos aportados por Hurkoa la cuantificación en algunos casos está duplicada al concurrir doble motivo que provoca la tutela institucional.

En general, del análisis de los datos se desprende que la principal causa para que una persona jurídica haya asumido la tutela viene dado por la ausencia de familiares idóneos que puedan ejercer la tutela garantizando la debida protección de la persona y bienes de la persona declarada incapaz, a excepción de las tutelas asumidas por el Instituto Tutelar de Bizkaia en que prima la situación de desamparo o riesgo de exclusión, en ejercicio de la función de la administración pública competente de garantizar la protección de las personas en situación de discapacidad.

En lo relativo a la *causa o motivo de la declaración judicial de incapacidad*, podemos a su vez distinguir diversos tipos de discapacidad o patología, según la especialización de cada una de las instituciones tutelares:

CAUSA O MOTIVO DE LA DECLARACIÓN DE INCAPACIDAD (FECHA 31-12-08)															
	Enfermedad Mental			Discapacidad Física			Discapacidad psíquica			Enf.degenerativa (demencia, otras)			Otras		
	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
Beroa ¹	37	27	64	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Usoa ²	0	0	0	0	0	0	16	20	36	0	0	0	0	0	0
I. T. B	201	121	322	1	1	2	103	65	168	37	102	139	3	0	3
Futubide ³	5	4	9	0	0	0	33	29	62	0	0	0	0	0	0
Hurkoa	86	70	156	7	5	12	21	10	31	39	107	146	13	6	19
Atzegi	0	0	0	0	0	0	39	32	71	0	0	0	0	0	0

¹ Al tratarse de una fundación centrada en la tutela de las personas con enfermedad mental, la causa o motivo de la declaración de incapacidad se da por los siguientes diagnósticos: 31 personas con esquizofrenia, 10 con demencia, 7 con trastorno bipolar, 5 con retraso mental, 3 con trastorno de personalidad, 3 con trastorno del comportamiento y 3 con alcoholismo.

² Pese a que todas las personas tuteladas tienen algún tipo de discapacidad psíquica, en la mayor parte de los casos ésta se conjuga con otro tipo de diagnósticos: discapacidad psíquica y trastorno mental (24), discapacidad intelectual y otras dificultades de salud física (déficit visual, dificultades de movilidad...) (4). Sólo en 8 supuestos la persona padece una discapacidad intelectual sin diagnóstico adicional.

³ La causa o motivo de la declaración de incapacidad corresponde en la mayor parte de los casos a discapacidades psíquicas, si bien existen supuestos en los que coexiste un trastorno mental severo o se asumen tutelas de personas que no padecen ningún tipo de discapacidad, por razón del vínculo que existe con la familia.

De las instituciones tutelares existentes, a excepción de las especializadas en personas con discapacidad (Atzegi, Futubide y Usoa) y en personas con enfermedad mental (Beroa), la Fundación Hurkoa y el Instituto Tutelar de Bizkaia asumen un número importante de tutelas del colectivo de personas mayores unido al de personas con enfermedad mental. Estos datos variarán en lo sucesivo como consecuencia del convenio firmado por el Instituto Tutelar de Bizkaia y Futubide, de modo que en el futuro todas las tutelas de personas con discapacidad psíquica serán asumidas por Futubide.

Por razón del *tipo de protección asumida por cada institución*, se distingue:

Tipo de protección asumida (fecha 31-12-2008)															
	Tutela			Curatela			Guarda de hecho			Defensor Judicial			Administrador patrimonial		
	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
Beroa	23	17	40	19	5	24	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Usoa	15	14	29	2	5	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I. T. B	265	243	508	79	47	126	0	0	0	46	40	84	3	1	4
Futubide	35	31	66	2	1	3	0	0	0	1	1	2	0	0	0
Hurkoa	96	113	209	10	1	11	48	55	103	11	15	26	6	7	13
Atzegi	29	36	65	1	4	5	0	0	0	1	0	1	0	0	0

Mayoritariamente la protección asumida por las instituciones tutelares se centra en el ejercicio de la tutela y curatela. No obstante algunas de ellas asumen otras representaciones como la figura del guardador de hecho, la defensa judicial y la administración del patrimonio con carácter cautelar. Figuras todas ellas a desarrollar en el futuro con el fin de flexibilizar los modos de protección de las personas en situación de discapacidad.

Por razón de su *lugar de residencia*, los datos aportados se desagregan del siguiente modo:

LUGAR DE RESIDENCIA DE LA PERSONA TUTELADA	BEROA	USOA	ITB	FUTUBIDE	HURKOA	ATZEGI
Vive solo/a	5	3	46	9	11	6
Vive con familiares	5	1	67	0	16	1
Residencia para mayores	14	0	241	1	211	2
Hospital Psiquiátrico	18	1	96	0	43	6
Residencia de discapacitados	0	22	82	13	7	12
Piso protegido	15	1	69	0	15	29
Alojamiento supervisado	–	6	7	5	55	11
Pensión	7	0	7	0	2	0
Otros	0	1	19	35	2	4
Total	64	35	634	63	362	71

Del conjunto de los datos se desprende que una buena parte de las personas tuteladas residen en centros de atención residencial para personas mayores, para personas con enfermedad mental o para personas con discapacidad, en sus diferentes grados de atención y en función de su mayor o menor grado de autonomía. Por el contrario es muy inferior el número de personas que residen solas, con familiares o en pensiones, sin supervisión. En general estas últimas situaciones son más frecuentes entre las personas con enfermedad mental.

Con relación a los *costes del ejercicio de la tutela y los recursos disponibles* para ello, es interesante analizar la situación actual de cada una de las instituciones, dentro de los datos disponibles:

COSTES Y RECURSOS DEL EJERCICIO DE LA TUTELA	BEROA¹	USOA	I. T. B	FUTUBIDE²	HURKOA	ATZEGI
Coste medio aproximado del ejercicio del cargo de tutor (euros/año)	4.120	–	2.937,45	7.124	1900	2.800
Número de tutelas por las que se percibe retribución judicial	41	9	0	45	48	11
Porcentaje medio aproximado del coste de la tutela cubierto por la retribución	9,5 %	–	0	5%	15,50%	2%
Presupuesto anual de la institución tutelar (en euros)	288.300	114.250	1.862.345	715.653	742.000	190.000
¿Ha aumentado con respecto al año anterior? (responder sí o no)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ayuda recibida de Diputación	96,10%	75%	100%	8,38%	64,5 %	86,6 %
¿Ha aumentado con respecto al año anterior? (responder sí o no)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nº profesionales con que cuenta la institución tutelar	6	2	21	8	17	4
¿Ha aumentado con respecto al año anterior? (responder sí o no)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Nº delegados tutelares/as o voluntarios/as	7	2	0	43	60	–

¹ El importe de la retribución judicialmente señalada en 41 tutelas oscila entre 77 euros/año y 1.388 euros/año. Con relación a su funcionamiento, valoran muy positivamente la labor de los delegados tutelares, por la dificultad del voluntariado en enfermedad mental. Su tarea se centra especialmente con las personas tuteladas ingresadas en residencias forales y en plazas psicogeriatricas del Hospital Psiquiátrico de Álava.

² En el caso de las tutelas remuneradas judicialmente el importe medio de la remuneración gira en torno a 500 euros anuales.

Futubide obtiene la mayor parte de sus ingresos anuales del rendimiento de dotación patrimonial y de las prestaciones por ejercicio de la tutela. Si bien, fruto del convenio firmado en julio de 2008 con el Instituto Tutelar de Bizkaia, las ayudas públicas percibidas de Diputación aumentarán, al recibir 200 euros/mes por tutela asumida. De hecho la firma del citado convenio ha permitido la contratación de un nuevo auxiliar de tutela.

En la actualidad todas las entidades tutelares privadas han firmado convenios de colaboración con las diputaciones forales respectivas, de modo que todas ellas disponen en su presupuesto anual de dinero público para financiar su actividad, si bien el nivel de dependencia de la financiación pública es muy diverso entre ellas. Aún así todas refieren haber podido aumentar sus plantillas y el número de tutelas asumidas una vez firmados los convenios respectivos, con el consiguiente beneficio en la atención prestada a las personas tuteladas.

Por otra parte, cuentan, a excepción del Instituto Tutelar de Bizkaia, con la retribución anual fijada judicialmente por el ejercicio de su cargo, si bien se observa que el porcentaje del costo de la tutela cubierto con dicha aportación es mínimo en todos los casos.

Todas ellas disponen, además de sus profesionales, de delegados tutelares, personas voluntarias que apoyan de forma diversa la tarea de la institución tutelar, manteniendo una relación personal con la persona tutelada. Figura que todas ellas valoran muy positivamente.

2. Principales valoraciones y modificaciones

En este punto, la información procede fundamentalmente de la respuesta de la Diputación Foral de Bizkaia, la información transmitida por las instituciones tutelares privadas existentes en el territorio histórico de Gipuzkoa, recogida en la contestación de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de las reuniones mantenidas con las fundaciones tutelares de Álava y Bizkaia. En la respuesta de la Diputación Foral de Álava a la petición de información, ésta se remite a los datos que puedan ser presentados por las fundaciones tutelares, con las cual ya habíamos mantenido contacto y nos habían aportado sus datos y valoraciones.

2. a. Con relación a la administración del patrimonio de las personas tuteladas

La Diputación Foral de Bizkaia señala en su respuesta las dificultades para la obtención de la autorización judicial para realizar actuaciones patrimoniales (como venta de fondos y acciones, venta de inmuebles, operaciones de préstamo...). Las dificultades surgen fundamentalmente por la necesidad de contar con un abogado y procurador para la tramitación del expediente de jurisdicción voluntaria y por el retraso de los Juzgados en la tramitación de estos procedimientos, con el consiguiente perjuicio para la persona tutelada por el gasto y por la posible pérdida de operaciones que podían ser beneficiosas para su patrimonio.

Del mismo modo, manifiestan sus dificultades con las entidades bancarias por el desconocimiento del procedimiento de incapacidad y de la tutela o curatela o bien por un exceso de celo que no facilita la tarea del tutor o curador. Especialmente en el caso de curatelas, ya que se desconoce el alcance de la asistencia del curador. Ello provoca en ocasiones la necesidad de solicitar aclaraciones de sentencia o autorizaciones judiciales para realizar ciertas operaciones bancarias.

En este mismo sentido se expresan las fundaciones tutelares privadas, quienes señalan, además de las dificultades y retrasos en el procedimiento judicial, las derivadas de su relación con las personas tuteladas – especialmente en casos de ludopatía y consumos activos de drogas y/o alcohol con gastos económicos de difícil control-.

2. b. Con relación a su cuidado personal

Por parte de la Diputación Foral de Bizkaia se plantea la diferencia en el cuidado personal de las personas ingresadas en centro residencial, piso protegido u hospital, cuya atención diaria recae en dichas instituciones, no obstante el seguimiento por parte del Instituto Tutelar de Bizkaia, de aquellas otras personas que residen solas o con familiares o en pensiones o albergues. En estos casos el propio Instituto Tutelar de Bizkaia a través de sus trabajadores sociales o mediante la contratación de un auxiliar ha de asistir a dichas personas.

Ello no obstante un importante número de personas tuteladas viven en sus propios domicilios con nula conciencia de enfermedad unida en ocasiones a consumo de sustancias estupefacientes, lo que dificulta la adecuada cobertura de las demandas de cuidado personal y médico de dichos tutelados.

2.c. Con relación a los supuestos de internamiento involuntario por razón de trastorno psíquico

La Diputación Foral de Bizkaia señala la existencia de criterios de intervención diferentes entre el ámbito sanitario y el ámbito social, lo que les lleva en muchos casos a tener que recurrir a la autorización judicial previa para un internamiento ordinario, con el consiguiente retraso en la tramitación.

2.d. Con respecto a la valoración del protocolo de actuación de internamientos involuntarios existente en su territorio o a su posible adopción

En el ámbito del Territorio Histórico de Bizkaia, pese a existir un protocolo, por parte de la Diputación Foral de Bizkaia se suscita la necesidad de replantear un nuevo protocolo de internamientos en cuyo desarrollo participen Osakidetza, los servicios sociales, las fuerzas y cuerpos de seguridad, los órganos judiciales y aquellas instituciones o asociaciones que trabajan en el ámbito de la enfermedad mental. Para ello se basan en las dificultades surgidas en la actividad cotidiana con relación a aquellas personas que no tienen diagnóstico alguno o que no quieren acudir a un centro de salud mental para su tratamiento. En esos casos no existe una actuación coordinada con el ámbito sanitario ni con las fuerzas de seguridad, si concurre riesgo para la vida de la persona o para terceros. Dada la falta de colaboración, es preciso obtener autorización judicial previa, con el consiguiente retraso y el riesgo para la persona.

En el Territorio Histórico de Gipuzkoa las instituciones tutelares, salvando la experiencia positiva en el juzgado especializado de Donostia-San Sebastián, señalan la necesidad de un protocolo que facilite la coordinación y colaboración entre los servicios sociales, sanitarios y judiciales para llevar a cabo esta medida con agilidad en el resto de los partidos judiciales del territorio.

2.e. Con relación a la valoración de la medida judicial de tratamiento ambulatorio involuntario (como se efectúa desde hace años en el partido judicial de Donostia-San Sebastián)

Pese a la controversia existente en torno a esta medida –como veremos más adelante en este informe, rechazada por las asociaciones de usuarios- la Diputación Foral de Bizkaia defiende en su respuesta la adopción de esta medida con todas las garantías judiciales como instrumento que evite la incapacitación posterior y que garantice la salud, dignidad y calidad de vida de las personas afectadas por una enfermedad mental de curso crónico.

Esta medida judicial es especialmente valorada por las instituciones tutelares que operan en el territorio histórico de Gipuzkoa. Tanto Atzegi como Hurkoa señalan que la medida cautelar evita ingresos innecesarios, facilitando el mantenimiento de la persona en su entorno habitual, incluso en aquellos casos en los que la medida ha sido difícilmente comprendida por la persona afectada. Ahora bien, insisten en que requiere de un gran esfuerzo e “imaginación” por parte del órgano judicial, razón por la que su adopción precisa de la especialización del juzgado, como ocurre en Donostia.

2.f. Interpretación del art. 239 del Código Civil relativo a la tutela por parte de la administración de personas en situación de desamparo por falta de asistencia moral o material y medidas adoptadas en desarrollo de este artículo

En su contestación la Diputación Foral de Bizkaia dice expresamente “*Cuando se habla de asunción por ministerio de la ley de quien se encuentre en situación de desamparo, entendemos se refiere exclusivamente al caso del incumplimiento respecto a los deberes y obligaciones legales del tutor, curador o quien ejerza la patria potestad prorrogada o rehabilitada, consecuentemente debe existir sentencia de incapacitación, quedando evidentemente excluidos de la interpretación de este artículo las personas presuntamente incapaces, pero no incapacitadas legalmente.*” Ello no obstante añade que en esos casos podrá recurrirse al órgano judicial para solicitar una medida cautelar conforme al art. 762 de la LEC, procedimiento en el cual se podrá valorar el posible desamparo de la persona. A estos efectos, si la medida requiriera de la designación de un defensor judicial, en virtud de la Norma Foral 9/2000, por la que se constituye el Instituto Tutelar de Bizkaia correspondería a éste “*el ejercicio de cuantas funciones determine la autoridad judicial en medidas provisionales de defensa personal y patrimonial de presuntos incapaces en situación de desamparo.*”

2.g. Valoración de la necesidad de adopción en su territorio de un protocolo de intervención de urgencias sociales con respecto a las personas que se encuentran en situación de desamparo y precisan de una asistencia social y/o sanitaria

La Diputación Foral en línea con lo expuesto en el apartado anterior considera necesaria la adopción de un protocolo de intervención para las personas en situación de desprotección, si bien limitándolo a aquellas personas declaradas en situación de desamparo en virtud de resolución judicial a través de una medida cautelar del art. 762 de la LEC o por la declaración de incapacidad previa.

2.h. Respeto a la coordinación con otras instituciones y posibles cambios a introducir

La Diputación Foral de Bizkaia propone los siguientes cambios y mejoras:

- Tras la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 13 de diciembre de 2006 será precisa una reforma del procedimiento de incapacitación que adapte el concepto de incapacidad a las previsiones del convenio. Del mismo modo proponen una modificación de los expedientes de jurisdicción voluntaria para obtener autorización judicial para facilitar su agilización.
- Creación de un registro de personas incapacitadas de acceso restringido a las entidades y organismos como Registro de la Propiedad, entidades bancarias, notarios... de obligada consulta para proteger a las personas incapacitadas y evitar disposiciones fraudulentas por terceras personas.

- Campaña para el conocimiento por las entidades bancarias del procedimiento de incapacitación y el ejercicio de la tutela y curatela.

Por su parte, las instituciones tutelares señalan la necesidad de la colaboración entre los servicios sanitarios, los servicios sociales, la administración de justicia y las fundaciones tutelares. Una colaboración basada en el conocimiento recíproco, la información y el respeto de los distintos ámbitos de actuación. Entre otras plantean las siguientes demandas:

- Con el ámbito judicial: consideran necesaria una mayor proximidad y un mejor conocimiento de la realidad del ejercicio de la tutela por una persona jurídica como las diversas fundaciones y asociaciones que operan en la CAPV. Para ello proponen la creación de una mesa de tutelas, semejante a la existente en Cataluña, que aglutine a las distintas fundaciones e instituciones tutelares, al mundo judicial, al mundo social y asociativo, en tareas de información y reflexión común.

Ese tipo de colaboración evitaría situaciones como las que se plantean en Álava, donde se dictan sentencias de incapacidad con la designación de alguna de las fundaciones tutelares como tutora, sin haber consultado previamente a las propias interesadas, lo que provoca situaciones contradictorias de personas declaradas incapaces sin tutor efectivo por la no aceptación del cargo por parte de la fundación designada, con el consiguiente perjuicio para la persona incapacitada en tanto se designa un tutor idóneo. Situación, sin embargo, que no se plantea en Bizkaia ni Gipuzkoa donde las fundaciones designadas participan en el procedimiento de incapacitación como defensores judiciales.

Otra de las cuestiones planteadas reiteradamente se refiere a la graduación de la declaración de incapacidad tanto en las demandas de incapacidad de fiscalía como en las sentencias judiciales. Por parte de las fundaciones se insiste en que la actividad probatoria se dirija en mayor medida a determinar el grado de capacidad de la persona y a evitar resoluciones genéricas. En concreto, aún se mantiene en muchas sentencias la privación automática del derecho de sufragio activo, sin que haya sido objeto de valoración individualizada.

Del mismo modo se refiere por las fundaciones la tendencia de los últimos años a las declaraciones de incapacidad parcial con designación como curadores de las fundaciones. Esta designación les plantea numerosas dificultades, ya que en la práctica ejercen funciones en la vida cotidiana de la persona tutelada semejantes al tutor –en cuanto a su cuidado y atención–, sin embargo sufren muchas limitaciones prácticas de cara a solicitar tratamientos médicos o ingresos involuntarios, cuando es preciso; solicitar el cobro de ciertas pensiones como la pensión por hijo a cargo, salvo cuando la persona tutelada tiene un grado de minusvalía superior al 65%; solicitar la valoración de dependencia o la asignación de ciertos servicios.

De cara a facilitar el ejercicio de la tutela, plantean la elaboración de un protocolo que unifique los requisitos para la práctica de la rendición de cuentas anual.

En todo caso, buena parte de dichas dificultades se resolverían con la especialización de los Juzgados que tramitan procedimientos de incapacidad, internamientos y tutelas o, al menos, con un reparto de asuntos que permitiera la acumulación en un solo Juzgado. A esta propuesta se une la creación del expediente judicial único, que permita aunar en él todas las cuestiones personales, patrimoniales, referentes a la tutela y sucesivos internamientos de cada persona tutelada.

- Con el ámbito sanitario: plantean dificultades de atención a aquellas personas que presentan un doble diagnóstico de enfermedad mental y discapacidad intelectual. Por ello demandan una mayor especialización de los profesionales de la salud mental para una mejor atención de este colectivo y la creación de recursos específicos: unidades especializadas en enfermedad mental de personas con discapacidad, como existen en Cataluña y recursos residenciales para atender a este colectivo, especialmente en el caso de personas mayores (se ha llevado a cabo la reubicación de algunas personas mayores con discapacidad intelectual que habían permanecido la mayor parte de su vida en hospitales psiquiátricos, con la dificultad de encontrar un recurso adecuado en la mayor parte de los casos) y personas jóvenes (en ellas prima el trastorno mental y faltan recursos adecuados). En general, se refiere una falta de recursos propios del espacio sociosanitario para atender debidamente las necesidades de la persona tutelada y de sus familiares.

Por otra parte, las fundaciones especializadas en discapacidad intelectual refieren un desconocimiento generalizado del mundo de la discapacidad, cuestión que tiene diversas manifestaciones, entre ellas, el procedimiento para obtener el consentimiento informado de las personas incapacitadas y la intervención del tutor o curador, en su caso.

- Con el ámbito social: se plantea de nuevo el desconocimiento generalizado de la figura del tutor y del ejercicio de la tutela por una fundación tutelar.

Del conjunto de la información recibida podemos hacer las siguientes reflexiones desde la perspectiva de garantía de derechos:

- Podemos considerar cumplida la recomendación dada en el informe extraordinario de Atención comunitaria a la enfermedad mental en cuanto a la promoción de las fundaciones tutelares, puesto que los diversos convenios firmados con las entidades privadas suponen para las mismas un apoyo evidente a su tarea y de mejor servicio para las personas tuteladas, respondiendo así a las mismas previsiones de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, que incluye los servicios tutelares en su catálogo de servicios.
- No obstante, cabría señalar algunas cuestiones que pueden mejorar la atención prestada: incidir en reformas legislativas que agilicen los trámites del procedimiento de incapacidad y el ejercicio de la tutela adaptándolos a la realidad actual, potenciar modos de ejercitar la tutela que fomenten la autonomía y el desarrollo

personal más allá del motivo de la declaración de incapacidad –en línea con el modelo de calidad de vida- y seguir generando mecanismos de conocimiento mutuo y coordinación entre el mundo asociativo, sanitario y social.

- Específicamente referidas al colectivo de personas con enfermedad mental, se plantean dos cuestiones aún pendientes de resolver: la elaboración de un Protocolo de internamientos involuntarios único para toda la CAPV, en línea con lo resaltado por la Diputación Foral de Bizkaia en su respuesta y que responde a una demanda planteada por las propias asociaciones de familiares, así como la cuestión relativa al tratamiento ambulatorio involuntario, que respondiendo a la demanda de las instituciones tutelares y asociaciones de familiares, ya se recogía en los informes ordinarios del Ararteko del año 2001 y 2002. Es decir, que un paciente sea obligado, ambulatoriamente y con intervención judicial, a llevar un tratamiento que, precisamente, pueda evitar un ingreso ambulatorio. Tal como hemos expuesto anteriormente, sería interesante extender el modelo seguido en Gipuzkoa a otros juzgados y territorios.

En los sucesivos informes iremos dando cuenta de los pasos dados en esta dirección, especialmente como consecuencia de la aplicación en nuestro marco jurídico de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 13 de diciembre de 2006, que habrá de plantear una reflexión conjunta así como importantes reformas legislativas en garantía de los derechos de este colectivo.

c) Seguimiento de la Ley de Dependencia

En el informe ordinario del año 2007 se recogía la preocupación de las asociaciones del colectivo de personas con enfermedad mental sobre la aplicación de la Ley de Dependencia, con el fin de garantizar que respondiera de forma integral a las demandas de este sector. En concreto demandaban la necesidad de *“estudiar la magnitud del problema y proponen un catálogo de prestaciones que tenga en cuenta no sólo las necesidades de las personas con trastorno mental grave, sino también las de su entorno familiar (con quienes conviven en el 80% de los casos)”*.

En el presente año, y sin perjuicio de que por parte del Ararteko se realice en el futuro un estudio exhaustivo de la aplicación de la Ley de Dependencia en la CAPV que recopile información de todos los agentes institucionales y sociales afectados, se ha dirigido petición de información a Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, a las Diputaciones Forales y realizado una primera consulta con algunas de las asociaciones implicadas, con el fin de conocer la evolución en la aplicación de la Ley sobre el colectivo de personas con enfermedad mental y/o adicción, que están siguiendo tratamiento en los servicios de salud mental y al tiempo demandan la valoración de dependencia para tener acceso a otros recursos, servicios y prestaciones sociales.

En concreto, la petición a **Osakidetza-Servicio Vasco de Salud** se ha concretado en los siguientes aspectos:

1. Datos que permitan determinar por territorio histórico, entre otros, el número de solicitudes de valoración de dependencia del colectivo de personas con enfermedad mental, grado de dependencia, servicios y prestaciones asignadas
2. Medidas adoptadas para facilitar el acceso al sistema de atención a la dependencia de las personas con enfermedad mental
3. Dificultades de aplicación de la Ley de Dependencia en los distintos territorios
4. Posibles modificaciones en la Ley de Dependencia
5. Nuevos recursos para atender a las necesidades del colectivo de personas con trastorno mental severo
6. Aspectos positivos de la Ley de Dependencia.

De la respuesta de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud podemos destacar los siguientes elementos:

- Con relación a los datos solicitados, no es posible contar con ellos en el momento actual, por la exhaustividad de la petición y por la propia dinámica organizativa de la atención en salud mental y su multiplicidad de recursos.
- Puesto que la competencia para gestionar la dependencia corresponde a las diputaciones forales, la red de salud mental se limita a proponer la valoración y facilitar los trámites para la realización del baremo de valoración.
- Una de las mayores dificultades viene dada por el baremo de valoración de la dependencia que desde su origen fue elaborado con una orientación hacia la discapacidad física y sensorial, de modo que las valoraciones en el caso de personas con trastorno mental severo suelen ser de grado inferior a la realidad, y los recursos asignados no se ajustan a las expectativas y necesidades de las personas.
- Por parte de la red de salud mental se ha creado un instrumento de trabajo llamado Plan individualizado de tratamiento (PIT) en el que se incluyen de forma integral los aspectos relacionados con el tratamiento de la persona con trastorno mental severo, incluida una valoración de los recursos a utilizar. Puede producirse un antagonismo entre el Plan individualizado de tratamiento (PIT), que elabora la red de salud mental, y el Plan individualizado de atención (PIA), que elabora la diputación foral. De ello se deriva la necesaria coordinación entre el ámbito social y el ámbito sanitario, con el fin de tener una visión integral de cada persona orientada a la asignación de los recursos más adecuados a su realidad.
- Las principales carencias de recursos consisten en recursos de inserción laboral y recursos residenciales, especialmente para personas de 40 a 60 años, como alternativa a la institucionalización.
- La aplicación de la Ley de Dependencia es diversa en los distintos territorios, no tanto en lo relativo a la aplicación de los baremos de valoración de la dependencia, como en la diferente comprensión y desarrollo del espacio sociosanitario. En este sentido, en la respuesta de Osakidetza se señala que en los territorios históricos

de Bizkaia y Gipuzkoa existe un espacio sociosanitario, que se materializa en la creación y financiación conjunta de estructuras asistenciales (mini residencias, pisos protegidos...), a diferencia de Álava, donde no se ha logrado ese consenso. Ejemplo mencionado de dicha diferencia es el diverso desarrollo en cada territorio del acuerdo de reubicación de pacientes psiquiátricos en estructuras sociales normalizadas firmado por el Consejo Vasco de atención sociosanitaria (2005).

- No obstante lo anterior, en la respuesta se realiza una valoración positiva de la Ley de Dependencia por haber puesto de manifiesto la necesaria corresponsabilidad en la atención a la discapacidad, de la que se deriva la debida colaboración entre las distintas instituciones, la colaboración sociosanitaria y la creación de nuevas estructuras, sin perjuicio de que no llegue a cubrir todas las expectativas generadas.

Del mismo modo se ha consultado a cada una de las **Diputaciones Forales** sobre la repercusión de la Ley en su ámbito de actuación con relación al colectivo de personas con enfermedad mental.

La respuesta de la Diputada Foral de Política Social y Servicios Sociales de Álava afirma que se ha realizado un procedimiento para la tramitación de solicitudes y acceso a los recursos dependientes del IFBS dirigido a colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión, entre los que se incluyen las personas con enfermedad mental.

La respuesta de la Diputación Foral de Bizkaia indica que la incidencia de la Ley en el colectivo de personas por ellos tuteladas *“ha sido verdaderamente escasa, no habiéndose detectado un incremento significativo en el derecho de servicios o prestaciones”*, señalando dos motivos principales:

- El concepto de dependencia utilizado por la ley define de forma explícita qué entiende por apoyo para las actividades básicas de la vida diaria, sin embargo no responde a las necesidades de las personas con enfermedad mental que precisan *“otros apoyos para su autonomía personal”*.
- El baremo de la Ley de dependencia responde a situaciones ligadas a la pérdida de autonomía física, intelectual o sensorial, no así a las personas con enfermedad mental. De ese modo el resultado que se obtiene es muy diverso, hasta el punto de darse la contradicción de que una persona declarada judicialmente incapaz por razón de enfermedad mental resulta declarada autónoma a los efectos de la Ley, con el perjuicio que ello supone en el acceso a ciertas prestaciones y servicios.
- Por otra parte, se señala la dilación de tiempos del proceso de valoración de la dependencia.

En este sentido, y de la relación mantenida por la institución del Ararteko, con diversos **profesionales y asociaciones del sector**, podemos incidir a su vez en las siguientes cuestiones:

- La necesaria revisión del baremo de valoración de la dependencia para adaptarlo a las personas con trastorno mental severo, tomando en consideración la inestabilidad de la enfermedad, las capacidades y habilidades de dichas personas a pesar de su dependencia.
- La revisión del procedimiento de elaboración del PIA que permita la actuación coordinada de los profesionales sanitarios que vienen dando seguimiento a la persona, de los familiares, que conviven con ellos en su mayoría, y del ámbito social.
- Es precisa mayor rapidez en el disfrute efectivo de los recursos y servicios asignados, con el fin de poner fin a demoras de más de año y medio, en algunos casos, desde la solicitud de valoración hasta su adjudicación efectiva.
- Existe una insuficiente oferta de recursos residenciales, recursos de inserción laboral y actividades de ocio y tiempo libre.
- Desde el punto de vista positivo, se valora que la Ley de Dependencia ha puesto en marcha un cauce más para solicitar ayudas económicas, especialmente en el supuesto de personas dependientes que son atendidas en su domicilio por un cuidador familiar.

Desde la institución del Ararteko existe una preocupación por la incidencia de la Ley de Dependencia en el colectivo de personas con enfermedad mental. Por ello se ha puesto en marcha la elaboración de un estudio monográfico que permita un análisis exhaustivo de la aplicación de la Ley en la CAPV.

En todo caso, de las informaciones recogidas en el presente informe, se deriva la necesaria modificación legislativa y adaptación en la aplicación de la Ley para dar cabida ajustada a las demandas de las personas con enfermedad mental y de su entorno de cuidadores.

d) Jornadas sobre Salud Mental y los Derechos de las Personas

La institución del Ararteko organizó una Jornada sobre Salud Mental y los Derechos de las Personas en el marco de la XXVII edición de los cursos de verano de la UPV-EHU con la participación de diversos ponentes del mundo universitario, sanitario y asociativo (Egunabar y FEDEAFES).

Estas jornadas permitieron una reflexión genérica sobre las limitaciones de la capacidad de obrar de las personas con enfermedad mental, cuestión especialmente interesante tras la entrada en vigor el 3 de mayo de 2008 de la Convención de la ONU de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ratificada por España el 30 de marzo de 2007), que viene a poner el acento en la autonomía e independencia individual de las personas con discapacidad, incluyendo su libertad para tomar decisiones, promover la igualdad de oportunidades y el desarrollo de su autonomía personal.

Del mismo modo se plantearon otras cuestiones de interés como la situación actual de la atención a la salud mental, proponiendo posibles cambios a introducir en la red; la salud mental de las personas en prisión, objeto de análisis en el área específica de esta institución; las demandas de las asociaciones de usuarios, centradas en la mejora de la calidad de vida de las personas con enfermedad mental y en su rechazo al llamado tratamiento ambulatorio involuntario, defendiendo una mayor especialización de los servicios, la evitación de la sobremedicación, la mejora de la información sobre la enfermedad, sus síntomas, sus riesgos y una mayor participación de la persona con enfermedad; las demandas de las asociaciones de familiares, entre otras, la defensa del modelo de calidad de vida, que permita la participación ciudadana de las personas con enfermedad; y la defensa de un modelo de atención sociosanitario, que dé espacio a la participación de los psicólogos desde la atención primaria y evite la fuerte medicalización de la atención a la enfermedad mental.

Para más información sobre las jornadas, puede consultarse la página web del Ararteko, dentro de las actividades del 2008.

e) Relación con las asociaciones

La institución del Ararteko ha mantenido reuniones y contactos con colectivos de personas con enfermedad mental y sus familiares (con FEDEAFES- Federación de Euskadi de Familiares y Enfermos Psiquiátricos y sus federadas Agifes, Asafes, Asasam, Avifes, así como con Egunabar- Asociación Vizcaína de Usuarios de Psiquiatría).

En dichos contactos se pone de manifiesto la especial preocupación por los colectivos más vulnerables: especialmente niños y niñas con trastorno mental y personas jóvenes que aún no han alcanzado la mayoría de edad, además del colectivo de personas mayores, personas presas, personas inmigrantes y personas sin hogar.

Por la institución del Ararteko se viene mostrando una especial preocupación por dichas realidades, especialmente urgentes, a través del seguimiento realizado en las áreas específicas, tal como se recoge en este informe con relación a las personas menores, las personas en prisión y las personas en exclusión social.

B) Personas con otras enfermedades crónicas

En informes anteriores, hemos recogido las demandas que personas con SIDA y quienes son portadoras de VIH venían planteando para acceder a prestaciones varias y hemos recogido la petición del colectivo de personas con fibromialgia que demandan, entre otras, el reconocimiento de la fibromialgia como enfermedad incapacitante.

Durante el presente año hemos mantenido contactos con varias asociaciones del ámbito de la enfermedad crónica como la Asociación de Retinosis Pigmentaria de Euskadi

(AARPE), la Asociación de Alcohólicos Anónimos de Gipuzkoa, la Asociación de Esclerosis Múltiple de Gipuzkoa, las Asociaciones de Cáncer de Mama y la Asociación de Daño Cerebral Adquirido de Gipuzkoa (ATECE), algunas de cuyas demandas y quejas vienen recogidas en el área de sanidad del presente informe.

La institución del Ararteko quiere dedicar especial atención a este colectivo de personas con enfermedad crónica, especialmente con relación a aquellas afecciones que provocan una situación de mayor vulnerabilidad, estigma social o riesgo de desatención.

ararteko

CAPÍTULO III

RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL



1. LA ADECUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LOS CEMENTERIOS A LAS DISTINTAS CREENCIAS RELIGIOSAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD MUSULMANA

Introducción

Para encuadrar el tema que vamos a desarrollar en esta Recomendación de carácter general, resulta necesario referirnos, en primer lugar, qué personas integran la comunidad musulmana. Así, forman parte de este colectivo, además de los inmigrantes musulmanes asentados en nuestra Comunidad, aquellas personas autóctonas que profesan esta religión, bien por ser personas de segunda generación, hijos de inmigrantes nacidos aquí, o bien porque se trata de personas que han “abrazado” la religión musulmana.

Sin perjuicio de lo indicado sobre el colectivo de personas que integran la comunidad musulmana, los inmigrantes representan una parte importante de este colectivo. La Comunidad Autónoma Vasca ha tenido en los últimos años un crecimiento importante en el flujo de personas inmigrantes que se han asentado en nuestra comunidad, incremento que también se ha producido en el grupo de personas inmigrantes que profesan la religión musulmana. Este flujo se ha intensificado en los últimos años y ello demanda por parte de la sociedad de acogida en su conjunto, pero sobre todo por parte de las Administraciones responsables, incrementar los esfuerzos en la adopción y el impulso de políticas que alcancen a todos los ámbitos de la vida, con el objetivo de lograr la plena integración de este grupo de personas en la comunidad vasca.

A la hora de analizar esta cuestión, debemos indicar que no disponemos de datos estadísticos sobre la población que profesa esta religión, si bien podemos tomar en consideración algunos datos relativos a la población inmigrante de origen magrebí, ya que el grupo más nutrido de este colectivo se identifica, de acuerdo a su pertenencia religiosa, como musulmana¹. A estos datos también habría que añadir otros colectivos de residentes que, aunque con mucha menor presencia, también residen aquí, procedentes de países donde mayoritariamente se profesa esta religión (Malí, Senegal, Pakistán, etc.).

¹ ZERBITZUAN nº 43. 2008. “La población magrebí y su integración en la sociedad vasca.”Trinidad L. Vicente. Páginas 33-44.

Para corroborar este crecimiento de la población inmigrante, basta señalar que, según los datos aportados por el Observatorio Vasco de Inmigración², la población extranjera en la CAPV a fecha 1 de enero de 2008, según el avance provisional realizado por el INE, es de 116.650 habitantes, lo que representa un aumento del 60% de personas empadronadas entre 2005 y 2008. De este incremento, el 19% se ha producido en el último año.

Este incremento tampoco ha sido ajeno a la población de origen magrebí empadronada en la CAPV en el 2008. Así en el último trienio ha pasado de 8.877 a 13.765 personas empadronadas, destacando la situación del Territorio Histórico de Álava donde la población de nacionalidad marroquí representa el 21,9% de la población extranjera asentada en el Territorio. Además, a estas cifras habría que añadir, a aquellos inmigrantes que se encuentran en nuestra Comunidad pero que por diferentes motivos no acceden a los datos estadísticos.

En suma, aunque la mayoría de la población musulmana en nuestra Comunidad podríamos decir que es extranjera, de origen magrebí y en especial marroquí, resulta necesario añadir a estos datos los grupos de personas autóctonas que también profesan la religión musulmana y que van en aumento, conformando todas ellas de la comunidad musulmana.

Antes de entrar en materia, para contextualizar la cuestión que nos ocupa, debemos tener en cuenta cómo viven los musulmanes el Islam en los países islámicos y el reflejo que esa vivencia tiene en todos los aspectos de la vida, por comparación a la manera en que el hecho religioso ha evolucionado en la sociedad occidental. Como señalan los autores Juan Luis Fuentes Nogales y Trinidad L. Vicente³

“Cuando se habla del “mundo musulmán” o del Islam, no sólo se hace referencia a la religión islámica sino que engloba, por lo general, un modo de vida, un conglomerado de culturas, de formas de hacer política, de tradiciones... Sin embargo, cuando hoy hablamos del cristianismo en Europa, nos referimos principalmente a una religión, que por supuesto ha influido mucho en la cultura, en las formas de entender la política y en las tradiciones de los pueblos europeos. Pero el proceso de secularización que ha vivido en menor o mayor grado Occidente nos ha permitido diferenciar, en gran medida, los elementos religiosos de los políticos, y el Estado de la Iglesia.”

Una de las demandas principales de la comunidad musulmana es la creación de cementerios musulmanes que permitan a quienes profesan esta religión ser enterrados de acuerdo a sus ritos. Sin embargo, esta demanda tiene serias dificultades para ser atendida, entre otras cuestiones, porque si bien es un servicio público de prestación obligatoria de la competencia de todos los municipios, cada administración debe dar respuesta a los enterramientos de su municipio, con lo que resulta difícil encontrar una solución pueblo por pueblo para este colectivo.

² Boletín Ikuspegi nº 23, agosto 2008; (<http://www.ikuspegi.org>).

³ “La población magrebí en el País Vasco. Situación y expectativas.” Colección Derechos Humanos “Juan San Martín”. Ararteko. Pág. 75.

En estos momentos, únicamente el Ayuntamiento de Bilbao ha dado respuesta a esta necesidad, habilitando un espacio del cementerio municipal para posibilitar el enterramiento según el rito musulmán. Por otra parte, estamos tramitando ante el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz una queja formulada por varias asociaciones del municipio, que solicitan un cementerio musulmán, reivindicación que los colectivos musulmanes de la ciudad vienen realizando desde hace más de diez años.

Los cementerios son equipamientos que tienen carácter obligatorio, en el sentido de que son de uso obligatorio por la población para los enterramientos, y suelen ser un fiel reflejo de las tradiciones locales, según la evolución social y las demandas de los ciudadanos usuarios de tales servicios, de tal forma que han ido incorporando los cambios producidos en materia de usos y creencias. Así, por poner un ejemplo, el sentir religioso, mayoritariamente católico, se ha traducido en la existencia de capillas o iglesias como instalaciones comunes existentes en muchos cementerios o la existencia de cruces y otros símbolos religiosos en los espacios de uso general. Más recientemente, la evolución de los usos ha supuesto que comienzan a proyectarse espacios específicos para depositar las urnas con las cenizas resultantes del proceso de incineración que, no hace tantos años, resultaban impensables.

Bien es cierto que hoy en día, tal como corresponde a la libertad de culto proclamada por la Constitución, los cementerios no deben significarse a favor de ningún tipo de credo, debiendo prestar un servicio que permita, sin discriminación alguna, la práctica de los ritos funerarios según la creencia y religión de cada cual. Sin embargo, en la práctica, dada la incidencia que el sentir religioso tiene en los ritos relacionados con la muerte, el diseño, ordenación y características de estos equipamientos responden a las creencias de la sociedad vasca, mayoritariamente católica.

En este contexto, planteamos el análisis de la actuación que las distintas administraciones públicas competentes en esta materia llevan a cabo con relación a la prestación de este servicio público y obligatorio a las personas que profesan la religión musulmana, población que tiene especiales dificultades para seguir el rito funerario musulmán en los cementerios actuales. Trataremos de profundizar en las pautas e instrumentos de que disponen las administraciones públicas para planificar y abordar con la previsión suficiente la demanda de este colectivo.

Normativa básica de aplicación. La libertad religiosa

Para encuadrar la cuestión nos vamos a referir, en primer lugar, a la normativa básica de aplicación. Así, el artículo 16.1 de la Constitución Española (CE) garantiza la libertad religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el cumplimiento del orden público protegido por la ley.

Por su parte, el apartado 3, del citado artículo 16, determina que ninguna confesión tendrá carácter estatal, si bien los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de

la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica. Es decir consagra el principio de neutralidad religiosa del Estado, de tal forma que *“veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales”* (STC177/1996)

Este mandato constitucional ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. El artículo 2.1. b) establece el derecho de toda persona a:

“Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales.”

Por su parte, el artículo 7.1 de esta Ley Orgánica determina que el Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, acuerdos o convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España.

Así, el Estado, considerando que el arraigo de la religión musulmana resulta evidente o notorio, por el número de sus creyentes y por la extensión de su credo, ratificó por la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España suscrito el 28 de abril de 1992. Con respecto al tema que nos ocupa señala el artículo 2.5, lo siguiente:

“Se reconoce a las Comunidades Islámicas, pertenecientes a la Comisión Islámica de España, el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos islámicos en los cementerios municipales, así como el derecho a poseer cementerios islámicos propios. Se adoptarán las medidas oportunas para la observancia de las reglas tradicionales islámicas, relativas a inhumaciones, sepulturas y ritos funerarios que se realizarán con intervención de la Comunidad Islámica local. Se reconoce el derecho a trasladar a los cementerios pertenecientes a las Comunidades Islámicas los cuerpos de los difuntos musulmanes, tanto los actualmente inhumados en cementerios municipales como los de aquéllos cuyo fallecimiento se produzca en localidad en la que no exista cementerio islámico, con sujeción a lo dispuesto en la legislación de régimen local y de sanidad.”

Por lo tanto, el derecho de toda persona a la libertad religiosa deriva en un derecho a no ser discriminado por motivos religiosos y, en consecuencia, a poder practicar sus ritos funerarios de conformidad con sus creencias religiosas, para los que la Ley mencionada establece instrumentos que permiten hacer efectivo ese derecho.

Con respecto a esta previsión de reservar parcelas en los cementerios municipales para los enterramientos islámicos, se ha discutido por la doctrina la contradicción existente con la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de enterramientos en cementerios municipales, que pretendió resolver la problemática de los denominados cementerios civiles, obligando a

restablecer la comunicación de estos espacios que estaban apartados del resto del cementerio, suponiendo un avance con respecto a la discriminación imperante, derivada de una Ley promulgada en plena guerra civil.

En todo caso, consideramos que, partiendo del principio de no discriminación por razones religiosas, las administraciones competentes deben dar una respuesta a las demandas existentes sobre este particular, prestando un servicio que no necesariamente tenga que estar separado, en el sentido de “discriminado” del resto del cementerio, sino un lugar o espacio que responda a las necesidades de este colectivo, según luego analizaremos.

Normativa en materia de sanidad mortuoria y el enterramiento según el rito musulmán

De conformidad con el artículo 18.1 del Estatuto de Autonomía, por el que corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior, se dictó el Decreto 202/2004, de 19 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de sanidad mortuoria de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La exposición de motivos de esta norma señala que pretende adaptarse a una situación en la que no se presentan los riesgos sanitarios de otros tiempos, puesto que los usos y costumbres en torno a la muerte, las formas de vida, los avances de las técnicas constructivas y el servicio que prestan las empresas funerarias han variado, motivando una actualización de los controles sanitario-administrativos y, con ello, la simplificación y agilización de los trámites administrativos que se engloban en la sanidad mortuoria, sin que ello conlleve merma de las garantías de salvaguarda de la salud pública.

Es decir, que esta regulación responde a la evolución y nuevas realidades existentes hoy en día en torno a la muerte. Hemos destacado esta parte de la exposición de motivos del reglamento para hacer hincapié en lo que ya dejábamos apuntado en la introducción de esta recomendación, en el sentido de que los cementerios se han ido adecuando a la evolución de la sociedad, de tal forma que no resultaría impensable que el sentir de un colectivo de ciudadanos pueda llevar a revisar las normas establecidas y los parámetros hasta ahora establecidos con el único límite de la salvaguarda de la salud pública. O dicho de otra forma, salvo que existan razones de salud pública, la regulación en esta materia debería poder ser compatible con las creencias religiosas de una parte de la ciudadanía.

Por lo demás, el artículo 40 del Reglamento al referirse al servicio del cementerio determina que todos los municipios están obligados a prestar este servicio, por sí mismos o agrupados, de conformidad con lo establecido en la legislación de régimen local, cuestión que analizaremos en el siguiente apartado.

Efectivamente, el cementerio es uno de los servicios que todos los Ayuntamientos prestan y han venido prestando a lo largo de los tiempos, por tener carácter obligatorio, obligatoriedad que podemos considerar desde una doble vertiente: es necesario disponer del servicio

y, por otra parte, es un tipo de servicio de los que se denominan de recepción obligatoria, es decir que todos los habitantes están obligados a realizar los enterramientos en el cementerio, al no estar permitida tal actividad en lugar distinto, salvo algunos supuestos excepcionales.

Señalado lo anterior, nos referiremos al enterramiento según el rito musulmán y las dificultades para su encaje con la normativa de sanidad mortuoria que rige en nuestra comunidad.

Cuando muere una persona de religión musulmana, es lavada y envuelta en un lienzo limpio y blanco y, preferentemente, se le entierra el mismo día. Se le entierra a escasa profundidad, sin caja y en contacto con la tierra, ya que el agua se considera rahma –Misericordia Divina– en el Islam, y es esencial que llegue al cadáver. El cadáver se coloca sobre el costado derecho en una fosa, sin ataúd y mirando a la Meca. La persona difunta no puede ser desenterrada ni trasladada del lugar donde yace, a menos que hayan pasado más de cuarenta años.

Este rito funerario no resulta acorde con la regulación establecida por el Reglamento de sanidad mortuoria, ya que la inhumación no puede tener lugar hasta transcurrido un período de más de veinticuatro horas desde que tuvo lugar el fallecimiento y el transporte e inhumación del cadáver necesariamente debe realizarse con el correspondiente féretro. El enterramiento en tierra⁴, aunque con féretro, está permitido, si bien actualmente en la mayoría de los cementerios se tiende a realizar los enterramientos en construcciones funerarias (nichos, panteones, mausoleos) de tal forma que se facilita, entre otros, la recogida y evacuación de los lixiviados que se producen y se controla mejor el riesgo potencial de afectación de aguas subterráneas. En todo caso, este no es un problema insalvable y la regulación posibilita el enterramiento directamente en una fosa excavada en tierra, siempre que se adopten las medidas pertinentes.

Con respecto al uso obligatorio de féretros, la mayoría de las Comunidades Autónomas tienen establecida tal obligatoriedad en iguales términos que la Comunidad Autónoma del País Vasco. Únicamente, que conocemos, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene una regulación que contempla la confesionalidad de las personas fallecidas a la hora del enterramiento. La cuestión viene regulada en el Decreto 95/ 2001, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria. En concreto, señala que si bien las inhumaciones hay que realizarlas con féretro, se admite para aquellos casos en que, por razones de confesionalidad, así se solicite y se autorice por el Ayuntamiento (siempre que se trate de cadáveres incluidos en el Grupo 2 del artículo 4 del Reglamento), podrá eximirse del uso de féretro para enterramiento, aunque no para la conducción.

⁴ Según el artículo 43 Reglamento de sanidad mortuoria de la CAPV, la fosa excavada en tierra tiene las siguientes características: una profundidad de 2 metros, su anchura será de 0,80 metros y su longitud de 2,50 metros, con una separación entre sí como mínimo de 0,50 metros por los cuatro costados.

Por otra parte, con respecto a la propia construcción de cementerios, el Reglamento de sanidad mortuoria de la CAPV, sí que tiene en cuenta las creencias religiosas. Así, el artículo 40 determina que el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco podrá autorizar la construcción de cementerios específicos para diferentes creencias religiosas si, al solicitarlo, se justifica debidamente que las características de la instalación reúnen todos los requisitos higiénico-sanitarios que garanticen la ausencia de riesgos para la salud pública y el medio ambiente.

Esta previsión parece abrir la opción a la existencia de cementerios privados, solución que no parece la más acorde para atender la demanda de la comunidad musulmana de que se posibilite el enterramiento de conformidad con el rito musulmán, ya que ello representaría un trato diferente frente al derecho de utilizar un servicio público de prestación obligatoria.

En definitiva, recapitulando en cuanto a lo señalado en este apartado, cabría realizar el planteamiento de revisar la reglamentación en esta materia, a la luz de los ritos funerarios que practica la comunidad musulmana y, en particular, el análisis de la necesidad del féretro en los enterramientos y la profundidad de las fosas, sin perjuicio, de que de manera razonada y tomando en consideración la salud pública u otras cuestiones prácticas, se llegara a la conclusión de la improcedencia de atender esta demanda.

La competencia de las distintas administraciones públicas en esta materia

Vamos a examinar en este apartado las competencias correspondientes a las distintas Administraciones, es decir las que afectan al ámbito municipal, foral y de la Comunidad Autónoma, con el fin de clarificar las actuaciones que pudieran posibilitar la satisfacción de la demanda de la comunidad musulmana en torno al ejercicio del derecho a enterrar según el rito musulmán, en el marco de la normativa básica y sectorial de aplicación, según hemos citado.

a) Competencias de la Administración municipal

Tal como ya hemos indicado en el apartado anterior, los Ayuntamientos tienen la obligación de prestar el servicio de cementerio, cualquiera que sea su número de habitantes, por sí o asociados con otros (artículo 26 de la Ley.7/1985, 7 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local –LBRL–), servicio básico que viene prestándose directamente en todos los municipios de la CAPV, incluso en los municipios de menor población, si bien los servicios mortuorios han quedado liberalizados⁵, suprimiendo su consideración como servicios esenciales reservados a las entidades locales. En la práctica, todos los Ayuntamientos siguen prestando el servicio de cementerio propiamente, mientras que en otras

⁵ Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.

prestaciones tales como los tanatorios, servicios de transporte funerario, crematorios, etc., que podríamos englobar en el término de servicios mortuorios han dado paso a la libre competencia con la iniciativa privada.

Como corresponde a un estado que garantiza la libertad religiosa, este servicio debería prestarse por igual a todas las personas residentes en un municipio, sin discriminación alguna por razones de religión ni por cualesquiera otras. Sobre este particular, ya hemos citado anteriormente la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de enterramientos en cementerios municipales. Esta ley establece que los ritos funerarios se practicaran sobre cada sepultura, sin perjuicio de los actos de culto en las capillas o lugares destinados al efecto. También determina que los Ayuntamientos deben revisar sus Ordenanzas y Reglamentos para excluir las restricciones que pudieran contener al principio de no discriminación, tanto en el régimen de cementerios como en el de los servicios funerarios⁶.

En suma, en teoría por lo menos, el servicio del cementerio debe tener unas características tales que permita a toda persona ser inhumada de conformidad con los ritos funerarios correspondientes a sus creencias sin discriminación alguna. En la práctica, sin embargo, en muchos cementerios municipales estas previsiones resultarán difíciles de cumplir, aun adoptando las medidas adecuadas tendentes a propiciar tal objetivo. Estas medidas serán en algunos casos posibles a través de cambios en la normativa reguladora del servicio, otras veces a través de adecuaciones del espacio y en la mayoría de las ocasiones a través de la adopción de medidas de uno y otro tipo, pero en definitiva requerirá de la adopción de decisiones con el propósito claro de poder atender la demanda.

En todo caso, analizaremos someramente, los instrumentos disponibles y las posibles adecuaciones para posibilitar el ejercicio del derecho funerario según el rito musulmán. La prestación de este servicio, normalmente, está regulado a través de la correspondiente Ordenanza o Reglamento municipal que determina los derechos y obligaciones de los usuarios de los cementerios, en el marco de la normativa sectorial a la que nos hemos referido en el epígrafe anterior. Cada municipio, en uso de su competencia de autoorganización, a partir del carácter de dominio público que tiene este equipamiento, tiene una regulación distinta y por tanto resulta difícil ofrecer unas características unitarias de la regulación que realizan del derecho funerario. Aún con las cautelas señaladas por la casuística de cada municipio, en términos generales, podemos agrupar las modalidades del derecho funerario, en dos grupos básicos: la concesión temporal no renovable y la concesión por períodos largos.

⁶ A pesar del tiempo transcurrido desde aquella Ley, todavía hoy en día hemos encontrado normativa municipal que no se adecua a las previsiones legales. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, tiene en vigor el Reglamento del cementerio del "Salvador", aprobado en 1973 y modificado en el año 1998, que mantiene un cementerio civil para los cadáveres a quienes no se concede sepultura eclesiástica y que deben ser enterrados en recinto ajeno al Cementerio católico (artículo 61).

- La **concesión temporal** para el depósito de un cadáver por un período de tiempo no renovable⁷, es decir que transcurrido el plazo previsto es necesario retirar los restos inhumados. Este plazo suele variar en función de la capacidad del cementerio, la disponibilidad, la planificación, etc.

En estas concesiones el derecho a la inhumación corresponde normalmente a personas residentes o nacidas en el municipio y el enterramiento tiene lugar directamente en la tierra o en sepulturas de fábrica. Actualmente, se tiende a la eliminación de los enterramientos en tierra y se han generalizado las sepulturas de obra, tanto por cuestiones de capacidad como medioambientales.

- La **concesión por plazos largos** aunque por un tiempo determinado, sin que puedan tener carácter indefinido, según lo previsto por la normativa vigente⁸. Los plazos máximos legales pueden variar desde 99 años, 75 años o 50 años, según la norma que se tome en consideración⁹, y a partir de estos máximos cada municipio tiene sus propios criterios, aunque los períodos de concesión suelen ser normalmente largos.

Estos supuestos corresponden a unidades de enterramiento que tienen la capacidad para contener varios cadáveres y requieren normalmente la correspondiente construcción de fábrica, tipo panteones o mausoleos, siendo habitual para este tipo de concesiones que no se permita el enterramiento directo en tierra en la parcela concedida, bien porque la cesión incluye la unidad de enterramiento ya construida, bien porque el adjudicatario de la parcela está obligado a construirla con anterioridad a su uso.

Por otra parte, la concesión de estas sepulturas se realiza, normalmente, a favor de personas físicas, de tal manera que el ejercicio del derecho funerario únicamente se permite para la propia inhumación del titular y la de sus familiares en un grado de parentesco que varía en las diferentes reglamentaciones, aunque también existen supuestos en los que el derecho depende exclusivamente de la voluntad del titular.

⁷ Con carácter general tienen que transcurrir como mínimo un período de cinco años. Artículo 26 del Reglamento de sanidad mortuoria de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 202/2004, de 19 de octubre).

⁸ A pesar de esta afirmación, tanto la doctrina como la jurisprudencia han ajustado la figura de la concesión administrativa para este tipo de bienes y elaborado la teoría del "derecho funerario" por la que se faculta al titular de una concesión a conservar los restos de sus familiares en el terreno, nicho o sepultura, por tiempo indefinido e incluso a transmitirlo por título de herencia, características que dan una idea de la naturaleza especial de estos bienes de dominio público. De hecho, muchos Ayuntamientos tienen recogida en sus Ordenanzas esta posibilidad de cesiones a perpetuidad, si bien en muchos casos para aquellas concesiones antiguas, fruto de una regulación distinta a la actualmente vigente.

⁹ Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986, de 13 de junio), Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas o Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955), respectivamente.

Como excepción a esta situación podemos mencionar el caso del Ayuntamiento de Bilbao¹⁰, que permite la concesión del derecho funerario a favor de determinadas personas jurídicas, tales como las comunidades religiosas, para uso exclusivo de sus miembros, correspondiendo la facultad de ejercer el derecho funerario a la persona que estatutariamente corresponda, o en su defecto, al Presidente o cargo de mayor rango.

Recapitulando podemos indicar que a los efectos de la aplicación del rito musulmán, en lo que es competencia municipal, además de solventar la problemática de la ubicación de un espacio mirando hacia la Meca, en muchos cementerios se plantearían problemas para atender la demanda de este colectivo, aunque en otros resultaría posible tal adecuación, pudiendo mencionar en tal sentido al Ayuntamiento de Bilbao que, recientemente, ha habilitado una parte del cementerio municipal con esta finalidad. En suma, podemos indicar que:

- Los enterramientos directamente en la tierra resultan posibles legalmente, sin perjuicio, en su caso, de las necesarias adecuaciones en los reglamentos de algunos municipios.
- El mantenimiento de los cadáveres en un mismo enterramiento, por un período largo, resulta factible a través de la figura de la concesión administrativa del derecho funerario.
- Con las debidas cautelas, por tratarse de bienes de dominio público, es factible la cesión de espacios por un largo período de tiempo (más de 40 años) a favor de entidades religiosas como titulares del ejercicio del derecho funerario a favor de sus miembros.

En todo caso, no se nos escapa la dificultad y falta de realismo de que la solución para posibilitar los enterramientos según el rito musulmán venga a través de atender la demanda que pueda haber municipio por municipio, desde el más pequeño a los de mayor población, considerando más factible y razonable la adecuación de los cementerios en aquellos municipios que por las características de su población, su capitalidad y/o su vocación supramunicipal debieran dar una respuesta ordenada y planificada para atender toda la demanda de la Comunidad Autónoma, al igual que sucede con otros equipamientos.

b) Competencias de la Administración foral

Corresponde a las Instituciones y Órganos Forales de cada uno de los Territorios Históricos asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio de los servicios de competencia municipal. En consecuencia, ejercen las competencias de coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de

¹⁰ Artículo 21.1. c) del Reglamento de cementerios del Ayuntamiento de Bilbao.

los que resulten ser competencia de los municipios, además de la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y supracomarcal (artículos 31.2.a) y 36 1.a) LBRL)¹¹.

En consecuencia, en uso de esas competencias los Territorios Históricos pueden cumplir un papel importante en ordenar y promover en el correspondiente territorio, en función de las características de la población musulmana asentada y la configuración territorial de los equipamientos que resultaran pertinentes, los cambios que correspondan como resultado del estudio de necesidades que pudiera realizarse al efecto.

Resulta habitual que las Diputaciones Forales promuevan medidas de fomento de determinadas actuaciones, a través de las correspondientes convocatorias de subvenciones, para que de forma voluntaria los municipios interesados ejecuten acciones de conformidad con los objetivos que en cada caso se pretendan alcanzar. Esta podría resultar una vía conveniente para fomentar que a nivel territorial, según lo que resulte de los correspondientes estudios, se promuevan los cambios necesarios para adecuar espacios en los cementerios municipales que den respuesta a esta necesidad sentida por la comunidad musulmana.

c) Competencias de la Administración autonómica

Entendemos que en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma, pueden plantearse líneas de actuación a niveles diferentes, además de la correspondiente a la regulación reglamentaria por razón de la competencia sectorial en materia de sanidad mortuoria, a la que nos hemos referido en un apartado específico anterior.

Por una parte, con el fin de promover el fomento de actuaciones en consonancia con lo indicado para las administraciones forales, en el ámbito, por ejemplo, de la competencia sectorial relativa a las políticas de inmigración, que compete a la Dirección de Inmigración del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. La Dirección de Inmigración puede cumplir este papel de establecer acciones y medidas para la consecución de este objetivo, ya que le corresponde, entre sus funciones, la definición de una estrategia común para la articulación de políticas públicas para la integración de las personas inmigrantes extranjeras.

Por otra parte, en el ámbito de la planificación general de la Comunidad Autónoma, también esta cuestión puede ser abordada, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio, que pueden establecer referencias para la ordenación óptima de la oferta de este tipo de equipamientos para el colectivo musulmán, previa la diagnosis de necesidades.

A estos efectos disponemos de instrumentos de planificación que tienen esta función, en concreto, nos referimos a las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT). Tal como in-

¹¹ De aplicación a los Territorios Forales, de conformidad a la disposición adicional segunda LBRL y las Normas que regulan el gobierno y administración de cada uno de los Territorios Históricos.

dica el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, las DOT establecen los ejes básicos de actuación futura sobre el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje, los espacios urbanos, industriales y rurales, las infraestructuras y **equipamientos** y nuestro gran patrimonio histórico y cultural¹².

Dentro del apartado de iniciativas territoriales para el bienestar y la renovación urbana, las DOT al referirse a los equipamientos en la perspectiva territorial, plantean los retos existentes en esta materia y las referencias para la ordenación de los equipamientos (capítulo 18, apartados 1 y 2). Así, entre otras cosas, se indica:

“La configuración de los equipamientos debe hacer frente a la necesidad de lograr un nivel infraestructural lo suficientemente flexible y dinámico como para estar en disposición de responder a los continuos cambios que se producen a nivel social. El concepto de equipamiento es algo básicamente estático; una vez que se define y erige debe responder a aquellas expectativas para las que fue creado. Sin embargo, las necesidades sociales van variando en función de la evolución de la propia sociedad, la cual se encuentra en continuo cambio. Por tanto, lograr que los equipamientos de los que un país se dote estén en continua adecuación respecto al discurrir de los hechos y parámetros que van marcando las pautas del comportamiento social es sin duda uno de los mayores retos.”

Por su parte, en el apartado de las referencias para la ordenación de los equipamientos, se establecen diversas pautas, destacando a estos efectos que:

- Con carácter general, se establece que la ordenación de equipamientos de ámbito Nacional o Comarcal con incidencia territorial por parte de los Departamentos del Gobierno Vasco y de los Territorios Históricos tendrán carácter de Plan Territorial Sectorial, a tenor de lo establecido en el artículo 16 de la Ley 4/1990 de 31 de Mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco.
- Estos Planes Territoriales Sectoriales deberían identificar la escala territorial más adecuada para cada tipo de equipamiento, considerando como referencia orientativa la Escala Nacional, de Territorio Histórico y de Área Funcional o comarcal.
- Estas escalas no guardan relación necesariamente con el número, tamaño y sofisticación de los equipamientos, sino con el significado de los mismos en relación con su vocación supramunicipal.

En fin, resultaría prolijo incorporar todas las pautas que las DOT plantean con respecto a los equipamientos, cuestión que supera el sentido de esta recomendación, aunque con estas pinceladas queremos subrayar el interés que tiene este instrumento de ordenación territorial y los correspondientes planes a escala sectorial o territorial para plantear la reflexión y las pautas de actuación sobre este particular.

¹² <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>

Somos conscientes de que las necesidades que se puedan generar en el tema que nos ocupa pueden resultar mínimas comparativamente con las exigencias correspondientes a otros equipamientos tales como los sanitarios, educativos, culturales o de ocio. Sin embargo, consideramos procedente abordar esta cuestión desde una perspectiva global e integradora, sobre todo para el supuesto de que por propia voluntad o a través de las medidas de fomento que hemos citado más arriba no resulte atendida esta demanda por las administraciones municipales competentes en la prestación del servicio de cementerio.

Conclusión

El colectivo musulmán es todavía joven y en tal sentido la necesidad de este servicio puede no ser todavía acuciante, teniendo en cuenta la directa relación que tienen las tasas de mortalidad con la edad de la población en los tiempos actuales, pero las administraciones públicas deben considerar este fenómeno para abordarlo con la previsión suficiente.

En suma, la reflexión y las medidas a adoptar por las distintas administraciones públicas, en sus respectivos ámbitos de competencia, en torno a la necesidad de dar respuesta a la demanda de enterramientos según el rito musulmán tiene que tener en cuenta que este colectivo es cada vez más numeroso y que, por otra parte, en el futuro habrá cada vez un mayor número de personas musulmanas nacidas en nuestra sociedad.

Debemos tener en cuenta, tal como señalan los autores Juan Luis Fuentes Nogales y Trinidad L. Vicente¹³, el aspecto simbólico que acompaña el enterramiento de las personas musulmanas de aquí o allí.

“El que una persona decida ser enterrada en su patria o en el país en el que vive y trabaja, donde también puede estar establecida su familia, constituye, sin duda, todo un símbolo de su propia identidad, así como de su voluntad de integración. Es en definitiva, un signo de pertenencia. Pero en este proceso la población inmigrante magrebí se verá condicionada, por supuesto, por la posición de la sociedad receptora en el reconocimiento, no sólo de su contribución laboral y económica, sino también de todo aquello que tenga que ver con la integración del Islam como parte de la realidad social, lo que va a condicionar la forma de vivir y su forma de morir.”

Recomendación

Vistas las consideraciones expuestas, creemos que las Administraciones Públicas, en sus respectivos ámbitos de competencia con incidencia normativa, de fomento, de planificación y/o prestación del servicio público de cementerios, deben estar abiertas a atender la demanda creciente del colectivo musulmán y adoptar las medidas correspondientes para posibilitar los enterramientos según el rito musulmán.

¹³ “La población magrebí en el País Vasco. Situación y expectativas.” Colección Derechos Humanos “Juan San Martín”. Ararteko. Pág. 102.

2. LA EXIGENCIA DE LA NECESARIA EVALUACIÓN AMBIENTAL EN LOS DIFERENTES PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA QUE SE TRAMITAN EN NUESTRA COMUNIDAD

Introducción

El objeto de esta recomendación es analizar la exigencia de evaluación ambiental para determinados planes urbanísticos que, en principio, quedan excluidos de su aplicación conforme a la legislación vasca, como son: los planes parciales, los planes especiales, dentro del suelo urbano, así como las modificaciones del planeamiento de ordenación estructural cuando éstas afecten exclusivamente a suelo clasificado como urbano o como urbanizable.

Los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico están sujetos a las normas que regulan la evaluación ambiental por aplicación de la normativa comunitaria que introduce esta exigencia, este es el caso de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Directiva). Esta directiva responde a una estrategia preventiva que pretende evaluar los efectos de los planes y programas que tienen incidencia en el medio ambiente antes de la ejecución efectiva de los proyectos. Con posterioridad el Estado ha traspuesto la Directiva mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Ley 9/2006).

La entrada en vigor y aprobación de estas normas medioambientales de carácter básico ha supuesto un cambio en el alcance de esta cuestión en nuestra Comunidad Autónoma, en especial respecto a la aplicación de la legislación vasca que regula esta materia; la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (Ley 3/1998) y la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (Ley 2/2006).

Esta cuestión ya fue señalada por el Ararteko en el informe anual del 2006 al Parlamento Vasco. En la introducción del área de urbanismo y ordenación del territorio hacíamos mención a que la legislación vasca había considerado un ámbito de aplicación que excluía, con carácter general, una serie de planes de ordenación urbana y sus modificaciones, a pesar de que, en los términos de la legislación comunitaria, podían tener efectos significativos para el medio ambiente.

La presente recomendación trata de analizar si la normativa que desarrolla esta legislación, en la Comunidad Autónoma Vasca, resulta conforme a la normativa comunitaria que introduce esta cuestión medioambiental y a la transposición aprobada con carácter básico por el Estado.

Esta evaluación ambiental en el planeamiento urbanístico no resulta una mera exigencia procedimental. Hay que entender que el análisis que propicia este instrumento es una oportunidad de introducir la variable medioambiental en otros ámbitos de la actuación pública como es la ordenación urbanística.

Esta iniciativa tiene una enorme importancia de cara a abrir el proceso de participación efectiva de la ciudadanía en las políticas públicas, con carácter previo a la toma de decisiones, en una fase que aún están abiertas todas las posibilidades, incluidas la alternativa cero, o lo que es lo mismo, no intervenir.

Por otra parte, la posibilidad de la evaluación ambiental en el planeamiento pormenorizado, cuando ya se ha hecho en la ordenación estructural, no implica duplicar o reiterar los procesos. La evaluación ambiental debe realizarse en la fase de detalle que se encuentre la ordenación urbanística. Del mismo modo, que esta evaluación ambiental estratégica de planes y programas no implica la eliminación de la evaluación del impacto ambiental en los proyectos donde así lo exige la normativa ambiental, la ordenación pormenorizada permitirá una evaluación ambiental más detallada pero teniendo en cuenta la información disponible de instrumentos jerárquicamente superiores.

Esta cuestión que ahora analizamos ha dado origen a algunas reclamaciones de colectivos vecinales o asociaciones ecologistas en las que denunciaban la aprobación de instrumentos de ordenación pormenorizada, planes especiales de ordenación urbana o planes parciales, sin analizar su evaluación ambiental en los términos de la legislación ambiental ([Resolución de 2 de diciembre de 2008](#))¹⁴. En los casos planteados ante el Ararteko ha sido la administración promotora del proyecto la que ha optado por realizar de forma "voluntaria" una evaluación del impacto ambiental del plan, lo que ha supuesto en la práctica una respuesta positiva para ese caso concreto.

En cualquier caso, a la vista de esta problemática, hemos procedido a analizar el marco normativo existente y a realizar una serie de consideraciones que incorporamos en este informe al Parlamento.

Marco legal sobre evaluación de impacto ambiental de los instrumentos de planeamiento

Como señalábamos anteriormente la normativa que regula la exigencia del análisis ambiental de los planes urbanísticos ha sido introducida por el derecho comunitario a través de la Directiva mencionada. Esa Directiva ha sido traspuesta en el Estado mediante una Ley de carácter básico para las comunidades autónomas con competencia. Sin embargo, nuestra Comunidad había regulado con anterioridad esta materia.

A continuación señalamos de manera sucinta los tres niveles de legislación sobre esta materia:

¹⁴ Resolución del Ararteko, de 2 de diciembre de 2008, dirigida al Ayuntamiento de Bakio, por la que se concluye su actuación sobre la modificación de las Normas Subsidiarias de planeamiento de Bakio.

Derecho Comunitario Europeo

La estrategia de la Unión Europea relativa a la evaluación medio ambiental de los planes y programas surge con la necesidad de integrar las cuestiones medioambientales en el resto de políticas públicas, en especial las políticas urbanas, con el fin de promover un desarrollo sostenible.

En ese contexto se ha producido la promulgación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. La Directiva establece en su artículo 3 su ámbito de aplicación:

1. Se llevará a cabo una evaluación medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 a 9 de la presente Directiva, en relación con los planes y programas a que se refieren los apartados 2 y 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.
2. Salvo lo dispuesto en el apartado 3, serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas:
 - a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, o
 - b) que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE.
3. Los planes y programas mencionados en el apartado 2 que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas mencionados en el apartado 2 únicamente requerirán una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente
4. En relación con los planes y programas distintos a los mencionados en el apartado 2, que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, los Estados miembros determinarán si el plan o programa en cuestión puede tener efectos medioambientales significativos.
5. Los Estados miembros determinarán si algún plan o programa contemplado en los apartados 3 y 4 puede tener efectos significativos en el medio ambiente, ya sea estudiándolos caso por caso o especificando tipos de planes y programas, o combinando ambos métodos. A tal efecto, los Estados miembros tendrán en cuenta en cualquier caso los criterios pertinentes establecidos en el anexo II, a fin de garantizar que los planes y programas con efectos previsiblemente significativos en el medio ambiente queden cubiertos por la presente Directiva.
6. Al realizar estudios caso por caso y al especificar los tipos de planes y programas, tal como dispone el apartado 5, se consultará a las autoridades citadas en el apartado 3 del artículo 6.
7. Los Estados miembros garantizarán que los resultados obtenidos en virtud de lo dispuesto en el apartado 5, junto con los motivos para no requerir una evaluación ambiental, de conformidad con los artículos 4 a 9, se pongan a disposición del público.

Esta Directiva fija que los planes que se elaboren, entre otras materias, para la ordenación del territorio y la utilización del suelo, requieren una evaluación medioambiental, cuando tengan efectos significativos para el medio ambiente.

La Directiva considera, como norma, que siempre tienen efectos significativos sobre el medio ambiente, todos los planes que establecen un marco para la futura autorización de proyectos enumerados en cualquiera de los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE¹⁵. Este elenco incluye la elaboración de obras inherentes a cualquier proceso de transformación urbanística del suelo como son:

- proyectos de zonas industriales (anexo II.10.a)
- proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos (anexo II.10.b)¹⁶

Por lo tanto dentro del ámbito urbanístico hay que entender incluidos todos los instrumentos de planeamiento de ordenación urbana –tanto en suelo urbano como rural– que incluyan cualquier obra de urbanización en suelo industrial, residencial, equipamiento comercial y aparcamientos.

A esta norma general, la Directiva introduce una doble excepción: las modificaciones menores de los planes anteriores y los planes que establezcan el uso de pequeñas zonas a nivel local. En esos casos sólo requerirán una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que esos planes pueden tener efectos significativos para el medio ambiente.

Dentro de ese espacio de decisión, la Directiva –artículo 3.5 y 3.6– establece un procedimiento concreto para determinar cuáles son esos planes menores, caso por caso, especificando tipos de planes o combinando ambos métodos. Para ello debe tenerse en cuenta los efectos significativos en el medio ambiente conforme a una serie de criterios sobre las características del plan, sus efectos y la zona de influencia probable del instrumento de ordenación (anexo II). Asimismo, la decisión debe tomarse previa consulta a las correspondientes autoridades y debe ser puesta a disposición del público, junto con los motivos para no ser requerida la evaluación ambiental del concreto plan.

Es conveniente señalar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (sentencias de 24 de octubre de 1996, asunto C 72/95 *Kraaijeveld* y 16 de septiembre de 1999, asunto C-435/97 *World Wildlife Fund*) ha precisado cual es el margen de apreciación del que disponen los Estados miembros para valorar el concepto de efectos significativos para el medio ambiente, en el caso de los proyectos. Así considera que el margen de los Estados

¹⁵ Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

¹⁶ Conforme establece la Directiva 97/11/CE, por la que se modifica la Directiva 85/377/CEE.

para eximir a determinados proyectos de evaluación ambiental se encuentra limitado por los criterios de la directiva. Por ello la Jurisprudencia considera que sobrepasaría ese margen eximir a un tipo concreto de proyectos, sin estudiar sus repercusiones medioambientales.

Señalado el marco anterior, resulta oportuno analizar el régimen jurídico de las directivas comunitarias. Este peculiar instrumento de Derecho comunitario deja libertad de medios para su trasposición al derecho interno de los Estados miembros, que deben alcanzar el resultado requerido dentro del plazo de transposición. En cualquier caso el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas –Sentencia de 19 de noviembre de 1991, C-6/90 y C-9/90 *Francovich*– ha reconocido el efecto directo de aquellas disposiciones incondicionales y precisas, que no hayan sido traspuestas en plazo o cuando las medidas elegidas no sean conformes al resultado exigido.

De este modo, desde la conclusión del plazo para la transposición de esta Directiva que en este caso concluía el 21 de julio de 2004, las disposiciones claras y precisas como las señaladas resultan exigibles para los Estados miembros.

Asimismo, los Estados miembros deben eliminar las medidas contrarias al Derecho Comunitario. El Tribunal de Justicia en la sentencia de 7 de enero de 2004, asunto C 201/02 asunto *Delena Wells*, establece que conforme al principio de cooperación leal que: *“En virtud del artículo 10 CE, las autoridades competentes están obligadas a adoptar, en el marco de sus competencias, todas las medidas generales o particulares destinadas a subsanar la omisión de la evaluación de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente.”*

Legislación estatal sobre evaluación ambiental de planes y programas

Transcurrido el plazo previsto, el Estado español ha transpuesto la Directiva 2001/42/CE mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Esta Ley recoge el mismo criterio que la Directiva para determinar los planes sujetos a evaluación ambiental. Así el artículo 3 define el ámbito de aplicación:

1. Serán objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta ley, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que cumplan los dos requisitos siguientes:
 - a. Que se elaboren o aprueben por una Administración pública.
 - b. Que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma.
2. Se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías:
 - a. Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería,

silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.

- b. Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres.
3. En los términos previstos en el artículo 4, se someterán, asimismo, a evaluación ambiental cuando se prevea que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente:
 - a. Los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial.
 - b. Las modificaciones menores de planes y programas.
 - c. Los planes y programas distintos a los previstos en el apartado 2.a.

Es necesario evaluar el impacto en todos los planes de ordenación de territorio urbano y rural y los planes sobre el uso del suelo que supongan un impacto significativo para el medio ambiente.

La propia norma considera que tienen siempre efectos significativos sobre el medio ambiente en dos casos: aquellos planes que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, y los proyectos que requieren una evaluación conforme a la normativa que regula la Red Natura 2000 (artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad).

Para poder concretar los planes que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos sometidos a Evaluación Ambiental Estratégica hay que hacer referencia al vigente Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

Dentro del listado de proyectos susceptibles de estar sometidos a evaluación de impacto ambiental están

- en el anexo I, grupo 9, transformación de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas.
- en el Anexo II¹⁷, apartado 7, los proyectos de zonas industriales y los proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos.

La Ley 3/1998 precisa en su anexo I, apartado c).7, la exigencia de evaluación de impacto ambiental en nuestra Comunidad para las actividades que impliquen la transformación del tipo de uso del suelo y eliminen más de 5 Ha. de la cubierta arbustiva.

¹⁷ En este caso los proyectos del anexo II requieren EIA cuando así lo decida en cada caso el órgano ambiental.

Por otro parte, estos planes, cuando ordenen el uso de zonas de reducido ámbito territorial o cuando supongan modificaciones menores, también deberán someterse a evaluación ambiental siempre que la administración ambiental prevea que dispongan de efectos significativos en el medio ambiente. Para ello el artículo 4 exige una resolución de la Administración ambiental que determine, caso por caso o especificando tipos concretos de planes, esta exigencia ambiental. Este procedimiento requiere, en todo caso, una consulta previa a las administraciones públicas afectadas y la publicación de la decisión que se adopte, explicando los motivos razonados de la decisión.

Es importante señalar que la Ley prevé en su artículo 6 la concurrencia y jerarquía de los planes, que no impide la evaluación ambiental de cada uno de ellos, sino la coordinación para evitar duplicidades.

Esta normativa estatal en materia medioambiental es de carácter básico, opera como un mínimo exigible que ha de respetarse en todo caso, o mejorarse por la normativa de cada comunidad autónoma con competencia¹⁸ en la protección del medio ambiente, y con efectos para los planes desde la finalización del plazo de trasposición de la Directiva.

Legislación vasca sobre evaluación ambiental de planes y programas

Expuesto lo anterior, resulta necesario hacer mención al marco normativo, en nuestra Comunidad Autónoma, sobre esta cuestión.

Hay que señalar que la comunidad Autónoma introdujo la evaluación del impacto ambiental de los planes y programas, antes de la publicación de la Directiva y de la aprobación de la legislación estatal, desde la aprobación de la legislación ambiental vasca.

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente, ha establecido en su artículo 41 un sistema de evaluación conjunta del impacto ambiental, que parte de un conjunto de planes enumerados en su anexo I A).

Este elenco incluye, respecto a la ordenación urbanística, a los planes generales de ordenación urbana, y sus modificaciones cuando afecten al suelo no urbanizable, y a los planes especiales, y sus modificaciones, en los casos que afecten al suelo no urbanizable.

Partiendo de la exigencia de evaluación ambiental exclusivamente para ese tipo de planes la legislación desarrollo la exigencia en el caso sus modificaciones. La Ley, en su artículo 50, considera que las modificaciones de los planes del anexo estarán sometidas a evaluación

¹⁸ Así lo establece el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia de 30 de marzo de 2000. STC 90/2000, FJ 3: "lo básico "consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado", en esta materia lo básico "cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos"

ambiental sólo en el caso de que dispongan de efectos negativos significativos sobre el medio ambiente. Para ello es necesario un procedimiento en el que el órgano ambiental apruebe, caso por caso o mediante umbrales mínimos, una resolución determinando los efectos significativos.

Posteriormente, el Decreto 183/2003, de 22 de julio, del Gobierno Vasco, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental, desarrolla alguno de los aspectos procedimentales previstos en la Ley. Este Decreto mantiene en su artículo 3 el ámbito de aplicación de los planes relacionados en el Anexo I A) de la Ley 3/1998.

Por lo que respecta a las modificaciones de los planes, todas las modificaciones de los planes urbanísticos que afecten al suelo no urbanizable están sometidas a evaluación conjunta de impacto ambiental.

Por otra parte, la modificación (revisión) de los planes ya aprobados se someterá a este procedimiento, únicamente en el supuesto que de dicha modificación se derivasen efectos negativos significativos sobre el medio ambiente. En este sentido, quedan sometidas a evaluación conjunta de impacto ambiental las modificaciones de todos los planes incluidos en el ámbito de aplicación que supongan una afección al suelo no urbanizable, a zonas ambientalmente sensibles o que establezcan el marco para autorizar en el futuro proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

A la vista de estas previsiones la legislación medio ambiental de la Comunidad Autónoma exige, con carácter general, de evaluación ambiental a los planes de ordenación pormenorizada dentro del suelo urbano y/o urbanizable y las modificaciones de los planes urbanísticos que no afecten al suelo no urbanizable¹⁹.

La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, incorpora el informe preliminar de impacto ambiental en el procedimiento de aprobación de los planes generales de ordenación urbana, de los planes de sectorización y de los planes especiales que afecten al suelo no urbanizable. Respecto a los planes parciales no incluye ninguna referencia a la evaluación ambiental. Por su parte, la Ley ha optado –artículo 97.1– por eliminar, de forma expresa, en el procedimiento de tramitación, la evaluación del impacto ambiental, en los planes especiales de ordenación urbana.

La exigencia de evaluación ambiental en los planes urbanísticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco

- El Derecho comunitario europeo que regula esta materia ambiental es aplicable directamente y dispone de efecto directo para las Administraciones Públicas. En el caso de las

¹⁹ El Decreto no aclara convenientemente si su ámbito de actuación es el anexo I de la Ley 3/1998 –modificaciones en suelo no urbanizable– como se puede extender su aplicación a las modificaciones de planes que reúnan los requisitos del 4.2 (suelo no urbanizable, zona especialmente sensible o plan que habilite futuros proyectos sujetos a EIA).

Directivas, los objetivos que persiguen deben ser respetados por los Estados miembros en la normativa de trasposición y de desarrollo. En cualquier caso, transcurrido el plazo de trasposición, las disposiciones claras y precisas de las directivas pueden ser invocadas ante las autoridades públicas nacionales. En caso contrario, estaríamos ante un supuesto de incumplimiento del Derecho comunitario, por parte de la autoridad nacional.

Por otro lado, la Ley 9/2006, que traspone la Directiva, tiene carácter básico en cuanto el ámbito de aplicación de los planes que serán objeto de evaluación ambiental.

- Estas normas exigen la evaluación ambiental de todos los planes de ordenación urbanística, cuando puedan tener efectos significativos para el medio ambiente.

Ambas normas consideran que disponen de efectos significativos los planes de ordenación urbanística –tanto en suelo urbano como rural– que sirven de marco para la autorización de futuros proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Dentro del grupo de proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental, tanto en la Directiva como en la legislación estatal, aparecen los proyectos de zonas industriales y los proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos.

Ello implica que será exigible la evaluación ambiental para los planes urbanísticos que permitan la realización de las obras de transformación del suelo que sean susceptibles de evaluación de impacto ambiental. Este criterio que incorpora la Directiva y la legislación básica del Estado difiere del previsto en la Ley 3/1998, norma que vincula la evaluación ambiental con los planes de ordenación urbanística, y sus modificaciones en suelo no urbanizable, y con los planes especiales en suelo rural.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha establecido que no es posible eximir *a priori* de la obligación de evaluación de impacto ambiental a los proyectos previstos en el suelo urbano. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 2006, asunto C-332/04 *Centro de ocio de Paterna*, considera contrario al derecho comunitario y a su Directiva 85/337 excluir de evaluación de impacto ambiental a los proyectos de urbanización únicamente por su ubicación en suelo no urbanizable *“ni los considerandos ni las disposiciones de la Directiva 85/337 modificada apoyan la interpretación de que no todos los proyectos de urbanización en zonas urbanas pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente en el sentido del artículo 1, apartado 1, de esta Directiva y pueden, por tanto, ser excluidos del requisito de autorización y evaluación con respecto a sus efectos.”*

Por otro lado es la ordenación pormenorizada la que permite, en algunos supuestos, la autorización de los correspondientes proyectos de urbanizaciones o de polígonos industriales que son susceptibles de requerir la evaluación de impacto ambiental conforme a la legislación ambiental. En principio, el ámbito de estos planes especiales y planes parciales no tienen porque ser de una superficie reducida pudiendo afectar incluso a todo el término municipal, artículo 69 de la Ley 2/2006.

Respecto a las modificaciones de planeamiento, la normativa comunitaria no vincula la exigencia de la evaluación ambiental a la clase de suelo que se vea afectada sino a que habilite un proyecto sujeto a evaluación de impacto ambiental. A meros efectos expositivos, una modificación del planeamiento urbanístico en suelo urbano puede permitir la recalificación de un terreno, hasta ese momento zona verde, y habilitar la instalación de una actividad sujeta a evaluación de impacto ambiental, así una estación intermodal o un puerto deportivo.

Así las cosas, las Administraciones Públicas deben exigir siempre la evaluación ambiental en el caso de planes que habiliten el uso del suelo o la ordenación urbanística para un proyecto susceptible de estar sometido a evaluación de impacto ambiental.

- En el caso modificaciones menores de estos planes o de planes de reducido ámbito territorial es la Administración ambiental quién debe determinar expresamente cuando existen efectos ambientales significativos en el medio ambiente conforme al procedimiento previsto en el artículo 3 de la Directiva y artículo 4 de la Ley 9/2006.

El ámbito de aplicación de la Directiva no permite excluir directamente a un conjunto de planes urbanísticos únicamente con base al único criterio de su ubicación en suelo urbano o urbanizable. Se debe seguir los criterios del anexo II entre otras sus dimensiones, la naturaleza del plan, el carácter acumulativo de sus efectos y del área que pueda verse afectada.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha delimitado el margen de apreciación del que disponen las autoridades nacionales respecto a la determinación de los efectos significativos en el medio ambiente. Así considera que debe interpretarse, como excepción que es, de forma restrictiva. El método elegido para excluir un determinado plan no debe menoscabar el objetivo de la directiva de la evaluación estratégica de aquellos planes con afecciones al medio ambiente, salvo que pueda descartarse de forma global que vaya a tener repercusiones²⁰. Para ello no puede tenerse sólo en cuenta la localización del plan en el suelo no urbanizable, sino también sus dimensiones y la naturaleza del proyecto²¹.

El propio criterio de vincular los efectos significativos para el medio ambiente con el suelo rústico es matizado por el Decreto 183/2003, de 22 de julio 2003, cuando incluye dentro del concepto "*efectos negativos en el medio ambiente*," no sólo en el caso de suelo no urbanizable sino que en el supuesto de que el plan afecte a una zona especialmente sensible, conforme lo previsto en el artículo 51 de la Ley 3/1998, o cuando el plan establezca el marco para la autorización de futuros proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

²⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de septiembre de 1999, asunto C-435/97 World Wildlife Fund

²¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 2006, asunto C-332/04 Centro de ocio de Paterna .

Por tanto, la Directiva 2001/41/CE y la Ley 9/2006 resultan de aplicación en nuestra Comunidad Autónoma para todos los planes de ordenación urbanística, estructural y pormenorizada, que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, cuyo primer acto preparatorio formal hubiera sido con posterioridad al 21 de julio de 2004.

- En cambio, la legislación medioambiental y la urbanística en nuestra Comunidad Autónoma no exige, con carácter general, que los planes de ordenación pormenorizada y modificaciones de planes de ordenación estructural sean objeto de evaluación ambiental, aun cuando puedan tener efectos significativos para el medio ambiente en los términos de la legislación medioambiental básica.

Tampoco se ha seguido hasta la fecha un procedimiento específico, conforme las exigencias previstas en la normativa mencionada, que determine la existencia de efectos significativos para el medio ambiente de determinadas modificaciones de planeamiento o de planes de ámbito reducido.

Hay que señalar que esa decisión corresponde al órgano ambiental correspondiente (Gobierno Vasco o Diputación Foral) y requiere un pronunciamiento expreso y público, explicando los motivos de la decisión, previa consulta al menos a las administraciones públicas afectadas.

Mientras no se siga ese procedimiento, el órgano ambiental debe analizar, caso por caso, si el correspondiente plan especial, plan parcial o cualquier modificación de los planes generales de ordenación urbana, requieren la evaluación ambiental por sus efectos negativos al medio ambiente.

Consideramos que, la legislación vasca de urbanismo y medio ambiente debe adecuarse a este procedimiento en los términos citados.

En ningún caso cabe aplicar una disposición legal que resulte contraria a las disposiciones comunitarias y estatales que regulan esta materia. En caso contrario, en opinión de esta institución, la administración con competencia en la aprobación del correspondiente plan podría estar incumpliendo las disposiciones legales comunitarias mencionadas.

Recomendación

En ese sentido la siguiente recomendación está dirigida a las administraciones locales y forales con competencia en la aprobación de los planes de ordenación urbanística.

A la vista de la normativa medio ambiental citada, tanto los planes especiales de ordenación urbana, los planes parciales como el conjunto de las modificaciones de los planes de ordenación urbanística con efectos significativos sobre el medio ambiente deben incluir en su tramitación la correspondiente evaluación estratégica ambiental.

Por su parte las administraciones medioambientales deben dictar una resolución para fijar los supuestos en los que las modificaciones menores de los planes y aquellos planes de reducido ámbito territorial pueden tener efectos significativos para el medioambiente.

En todo caso, resulta necesario que los departamentos con competencia en la materia de urbanismo, suelo y medio ambiente promuevan una modificación en la legislación urbanística y medio ambiental para adecuar sus disposiciones a la legislación básica que regula la evaluación ambiental de los planes urbanísticos.

3. NECESIDAD DE ADECUAR LA TRAMITACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL REGISTRO DE SOLICITANTES DE VIVIENDA A LA LEY 30/1992, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

I. Antecedentes y contexto

En los últimos años hemos recibido en la institución del Ararteko un importante número de quejas relativas al funcionamiento del Registro de Solicitantes de Vivienda. Con diferentes matices en todas estas reclamaciones se pone de manifiesto la disconformidad ciudadana con la forma en la que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco tramita las resoluciones que adopta en la gestión de dicho registro y se cuestiona la indefensión que genera a las personas interesadas la notificación edictal de las resoluciones de alta, baja o de cualquier otro aspecto relativo a las inscripciones del Registro de Solicitantes de Vivienda.

Ya en nuestro Informe al Parlamento Vasco del año 2005 destacábamos que se había producido un incremento del número de quejas relacionadas con la gestión del Registro de Solicitantes de Vivienda y fijábamos la posición de la institución en los siguientes términos:

“No nos parece razonable –ni ajustado a las garantías mínimas que el régimen de notificación de actos administrativos previstos en la LPA pretende asegurar– que los avatares de las solicitudes inscritas en el registro se comuniquen por la vía de la publicación, manteniendo a un gran número de ciudadanos y ciudadanas pendientes de las novedades que en el transcurso de ese tiempo indeterminado pudieran surgir, so pena de perder sus derechos de audiencia y defensa ante posibles actos gravosos para sus derechos o intereses. Consideramos, además, que en los supuestos de actos limitativos de derechos o que supongan un recorte de derechos respecto a la situación administrativa anterior, la audiencia a la persona interesada debe preceder, en cualquier caso, a la resolución administrativa”.

En el informe al Parlamento Vasco del año 2006, después de realizar un tratamiento más pormenorizado de la problemática de la gestión de altas y bajas del Registro de Solicitantes de Vivienda, emitimos la siguiente conclusión:

“Consideramos que, en aras de articular un procedimiento que respete suficientemente las garantías que amparan a las personas interesadas, resulta particularmente importante que se proceda en todos los casos en que se vayan a producir cambios en la situación de la persona interesada, mediante notificaciones individuales debidamente formalizadas. También resulta, en nuestra opinión, indispensable desde el punto de vista de las garantías procedimentales mínimas, que se de audiencia a éstas antes de proceder a dictar un acto de gravamen, en particular si este comporta la baja o exclusión del Registro, ofreciendo la posibilidad previa de alegar –aportando, si ello fuera necesario, nuevos datos acreditativos de su situación real en el momento en que se va a proceder a dictar dicha resolución– y no trasladando, a nuestro juicio incorrectamente, dicha posibilidad al momento procesal posterior de la interposición del recurso”.

Las observaciones precedentes también quedaron reflejadas en el informe extraordinario titulado *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV*, que fue

presentado al Parlamento Vasco en el año 2007. En la primera de las recomendaciones, que se incluyen en el apartado dedicado a la mejora de los procedimientos de acceso a las viviendas protegidas, subrayamos la necesidad de *“garantizar los derechos de defensa ciudadana en la gestión de los registros de solicitantes de vivienda”*.

En este contexto, hemos practicado los trámites de investigación en distintas quejas ciudadanas, en las que las personas reclamantes han denunciado la falta de garantías procedimentales con las que se han tramitado sus expedientes de baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda, con ausencia de trámite de audiencia y mediante la practica de notificaciones en el Tablón de Anuncios de las Delegaciones Territoriales del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

Los promotores de las quejas coinciden en considerar que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, al omitir trámites esenciales del procedimiento administrativo, les ha impedido ser oídos y ejercer el derecho a su defensa de forma previa a la adopción de las resoluciones de baja en el registro de demandantes de vivienda, lo que les ha producido la pérdida injustificada de derechos propios de cualquier persona solicitante de vivienda protegida (participación en determinados sorteos de vivienda) y la anulación de la antigüedad registral acumulada.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ha contestado a nuestras peticiones de colaboración sobre estas reclamaciones de forma prácticamente homogénea, negando que se haya producido ningún tipo de indefensión a los reclamantes en la tramitación de las resoluciones de baja practicadas, y justificando, en todo momento, la actuación administrativa en la propia regulación normativa del Registro de Solicitantes de Vivienda.

El criterio de dicho departamento se puede resumir en los siguientes términos empleados en varios de los expedientes de queja examinados:

“El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales trata, de este modo, de mantener el equilibrio entre las garantías para el administrado y la eficacia y eficiencia administrativa. La sistemática de notificaciones es ya bien conocida: se remite carta de notificación personal (si bien sin acuse de recibo) y al mismo tiempo se notifica mediante el correspondiente Tablón...”

II. Regulación normativa del registro de solicitantes de vivienda

En la normativa sobre la vivienda protegida en Euskadi, la inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda constituye un requisito de carácter obligatorio que toda persona demandante de vivienda debe acreditar para poder participar en los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial.

De ahí que las consecuencias que se derivan de las resoluciones de altas y bajas de dicho registro, para las personas solicitantes de vivienda protegida, no sean, ni mucho menos, insignificantes; pues, en definitiva, la posibilidad de solucionar el problema de acceso a una

vivienda digna y adecuada, que hoy en día afecta a una alto porcentaje de la ciudadanía vasca, está supeditada a una correcta inscripción registral.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, en repetidas ocasiones, ha defendido la conformidad a derecho de las diferentes actuaciones controvertidas practicadas en la gestión del Registro de Solicitantes de Vivienda, y siempre con fundamento en la singular normativa de la que se ha dotado durante los últimos años.

Aunque existen referencias normativas anteriores, centraremos el análisis de la regulación procedimental de dicho registro en las más recientes, la Orden de 14 de junio de 2002, del consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, de procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial, y la Orden de 16 de abril de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, del "Registro de Solicitantes de Vivienda", que ha venido a sustituir a la anterior a partir del pasado 13 de mayo de 2008.

Los preceptos concretos de la Orden de 14 de junio de 2002, de procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial, en los que se ha amparado el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales para practicar bajas en el registro de demandantes de vivienda sin previa audiencia de las personas interesadas y obviando las notificaciones personales en forma, son los siguientes:

– *Artículo 1.2º: "En el procedimiento previsto en esta Orden, las publicaciones en los Tablones de Anuncios de las Delegaciones Territoriales del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales sustituirán a las notificaciones personales, conforme a lo previsto en el artículo 59-5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."*

– *Artículo 7.2º: "Subsanación de solicitudes: examinadas las solicitudes presentadas se publicará periódicamente en el Tablón de anuncios de cada Delegación Territorial la relación de solicitudes que requieren subsanación, con indicación de los apartados a cumplimentar o de la documentación a incorporar, y concediendo un plazo de diez días hábiles para efectuar las subsanaciones indicadas. La publicación en el Tablón de anuncios será anunciada en el periódico de mayor difusión del Territorio Histórico."*

– *Artículo 7.4º: "El alta en el Registro de solicitantes de viviendas de protección oficial, su denegación o, en su caso, el archivo de la solicitud de inscripción se llevara a cabo mediante Resolución del Delegado Territorial que será publicada en los correspondientes Tablones de anuncios produciendo los efectos a que se refiere el artículo 1.2 de la presente Orden. Contra dicha resolución podrá interponerse recurso de alzada ante el órgano superior jerárquico de los Delegados Territoriales en el plazo de un mes a partir del siguiente al primero de su publicación."*

– *Artículo 12.5º: "Serán dados de baja en el Registro los demandantes que no renueven cuatrienalmente su demanda de inscripción en el Registro de Solicitantes o*

Servicio Vasco de Vivienda (Etxebide). Dicha circunstancia se notificara anualmente mediante el Tablón de la Delegación Territorial correspondiente."

Por otro lado, la vigente Orden 16 de abril de 2008, del consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, del Registro de Solicitantes de Vivienda, contiene la siguiente previsión relativa a las resoluciones de alta, baja o de cualquier otro aspecto que afecte a la inscripción registral:

– Artículo 5º: "Competencia para el dictado de Resoluciones y procedimiento de notificación. 1.– Las Resoluciones de alta en el Registro de Solicitantes de Vivienda, su denegación, baja o cualquier otro aspecto que afecte a la inscripción ya existente, serán competencia de los respectivos Delegados Territoriales del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

Contra esta Resolución cabrá interponer recurso de alzada ante el Director de Servicios del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales en el plazo de un mes desde la notificación de la misma.

2.– La notificación de dichas resoluciones, se efectuará a través de su publicación en los Tablones de Anuncios de las correspondientes Delegaciones Territoriales del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, sin perjuicio de la comunicación por cualquier otro medio."

III. Carácter excepcional de las notificaciones edictales

Ciertamente la normativa reseñada prevé la sustitución de las notificaciones personales por su publicación en Tablones de Anuncios, sin embargo, resulta igualmente cierta y digna de ser considerada la reiterada doctrina del Tribunal Supremo que destaca el carácter excepcional de estas publicaciones sustitutorias. Y ello motivado por las escasas garantías que las notificaciones edictales ofrecen respecto a lo que se considera la finalidad básica de toda notificación, que lo que, justamente, pretende es que el contenido del acto administrativo llegue a conocimiento de la persona destinataria para que ésta pueda actuar válidamente en defensa de su derecho.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en sentencia de 30 de abril de 1993 (RJ 1993\2667) tiene declarado que *"la notificación edictal reviste un carácter supletorio y excepcional, siendo un remedio último al que sólo cabe acudir cuando exista la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios normales de notificación"*.

Además del uso residual de esta forma de notificación (y únicamente en los supuestos en los que la LPA expresamente la autoriza), el citado tribunal vincula el buen funcionamiento administrativo ("empleo de la diligencia exigible") con la práctica de notificaciones personales. Es clarificadora la posición sostenida por el Tribunal Supremo en la sentencia de 25 de marzo de 2002 (RJ 2002\4390):

"Como hemos tenido ocasión de señalar reiteradamente el sistema de notificación edictal es operativamente eficaz cuando se refiere a sujetos desconocidos o cuyo

domicilio se ignora; pero no puede utilizarse válidamente en menoscabo de las garantías procedimentales de los administrados en todos aquellos supuestos en los que la administración pueda, con el empleo de la diligencia exigible, llegar a conocer la identidad y lugar idóneo para notificar personalmente a cualquiera de los posibles interesados en el trámite correspondiente (SSTS de 23 de setiembre de 1992, de 30 de abril de 1993 y de 22 de julio de 1999, entre otras muchas)."

Esta fundamentada jurisprudencia obliga a examinar, con especial rigor, si los actos derivados de la gestión del registro encajan en los concretos supuestos para los que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPA) permite la excepcional publicación sustitutoria.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, con amparo en lo establecido en el referido artículo 1.2º de la Orden de 14 de junio de 2002, de procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial, considera que las anotaciones (altas, bajas, modificaciones, etc..) derivadas de la gestión del Registro de Solicitantes de Vivienda son actos integrantes de un *"procedimiento de concurrencia competitiva,"* a los que el artículo 59.6º b) de la LPA autoriza, excepcionalmente, su notificación mediante la publicación de los mismos en tablones de anuncios.

A nuestro parecer, la doctrina expuesta sobre el uso restrictivo de la notificación edictal, la cual se asienta en una interpretación garante de los derechos e intereses de los administrados, es por sí sola suficiente para invalidar las referencias reglamentarias que autorizan al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales a notificar las anotaciones del Registro de Solicitantes de Vivienda mediante la utilización de anuncios en los tablones de las Delegaciones Territoriales. Ya que, no puede olvidarse que la notificación en forma, a la que se renuncia, constituye una garantía legal que afecta a principios básicos de la actuación administrativa, como son los principios de buena fe y de confianza legítima, cuyo respeto tiene que guiar siempre la intervención de todas las administraciones públicas (artículo 3º de la LPA)

Por otro lado, tampoco parece seguro el encaje de las anotaciones registrales en los supuestos especiales para los que la LPA admite la notificación edictal, ya que resulta controvertido que las resoluciones de altas y bajas registrales sean actos integrantes de un procedimiento de concurrencia competitiva, para los que el artículo 59.6º b) de la LPA permite la publicación sustitutoria. Efectivamente, de la simple lectura de la propia normativa del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, se deduce que dicho procedimiento de concurrencia competitiva comienza con un acto independiente dictado por el órgano máximo del departamento, la Orden de inicio de adjudicación de cada una de las promociones de las viviendas de protección oficial.

La ahora derogada Orden de 14 de junio de 2002, de procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial, después de dedicar su artículo 2º al *"Registro de Solicitantes,"* encabeza el artículo 3º con el título de *"Orden de inicio de la adjudicación de viviendas de protección oficial,"* y determina lo siguiente:

“1.– El proceso de selección de los adjudicatarios de las viviendas de protección oficial a que se refiere el artículo 1 se iniciará mediante Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales para cada una de las promociones de viviendas que deban ser adjudicadas...”

Una expresión muy similar se contiene en el artículo 7º de la vigente Orden de 16 de abril de 2008, del consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial²², para la adjudicación de viviendas de protección oficial en primera transmisión:

“1.– El proceso de selección se iniciará mediante Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales que deberá dictarse con posterioridad a la fecha de la calificación provisional de la promoción y publicarse en el Boletín Oficial del País Vasco.”

Es, en este momento, en el que se dicta el acto de inicio de la adjudicación de cada promoción (que señala el número de viviendas a adjudicar, el municipio donde irán ubicadas, su régimen de cesión etc.), cuando puede apreciarse la existencia de concurrencia competitiva entre las personas demandantes de vivienda interesadas en una promoción concreta y específica; pues es entonces, y no antes, cuando se hace factible el interés de cada uno de los demandantes de vivienda protegida.

Para la adjudicación de viviendas en segundas y posteriores transmisiones, al no precisarse de la citada orden del consejero del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, debe entenderse que el inicio del procedimiento de concurrencia competitiva se produce con la publicación de los listados de demandantes de vivienda elaborados por cada delegación territorial.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre el régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, en su artículo 4º, atribuye al Registro de Solicitantes de Vivienda una finalidad de mayor contenido que la de trámite integrante del proceso de adjudicación de viviendas de protección oficial y le asigna una doble función en los siguientes términos: *“tiene como finalidad principal la de facilitar los datos precisos para la gestión y control de la adjudicación de viviendas de protección pública, así como proporcionar información actualizada que permita a las distintas administraciones públicas actuantes, adecuar sus programaciones públicas de vivienda a la demanda existente”*.

Esta doble encomienda exige que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales la efectúe con la máxima diligencia y observancia del principio de contradicción, asegurándose de que los datos registrales de que dispone se ajustan a la realidad vigente, para

²² De hecho esta Orden de 16 de abril de 2008 no incluye ya la regulación del Registro de Solicitantes de Vivienda, que se distingue todavía más claramente del procedimiento de concurrencia mediante una norma específica, la Orden de 16 de abril de 2008, del “Registro de Solicitantes de Vivienda”.

lo cual es una condición ineludible que las personas inscritas conozcan a tiempo las resoluciones registrales que afecten a sus derechos e intereses y puedan aportar cuantos documentos sean necesarios para que la información que muestre el registro de demandantes de vivienda sea un fiel reflejo de la situación de la demanda de vivienda protegida en Euskadi.

En este apartado interesa, finalmente, traer a colación la sentencia de 27 de noviembre de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (RJCA 2000\202), que declara la nulidad de una orden de concesión de ayudas a titulares de tierras y ganados, al estimar que no se trataba de un procedimiento de concurrencia en el que pudiera hacerse uso de la publicación sustitutoria. Precisa lo siguiente:

“Cada ayuda precisa de un expediente personal y distinto del que el administrado tiene derecho a conocer y la Administración tiene la obligación de poner de manifiesto antes de que dicte la propuesta de resolución, siendo reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al establecer que son nulas las notificaciones defectuosas y que causen indefensión, limitando las posibilidades del ejercicio de los derechos que especifican; si no se notificara con todos los requisitos exigidos a la persona legitimada, no tendrá eficacia alguna, ni por tanto generaría el inicio del plazo para la posible interposición de los oportunos recursos. De ahí que ha de ser acogida la pretensión de la Asociación recurrente de que los requisitos para la validez y eficacia de las notificaciones que se enumeran en la Ley 30/1992– arts. 58 y 59– no podrán ser restringidos reglamentariamente, mediante una deslegalización no permitida constitucionalmente.”

Algo similar puede decirse de los sucesivos reglamentos dictados por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, en los que se dispensa la practica de notificaciones personales incurriendo en una especie de deslegalización, al subsumir las resoluciones administrativas registrales (altas, bajas, modificaciones, etc.) en una categoría (actos integrantes de un procedimiento de concurrencia competitiva) que no les es propia, eludiendo, de este modo, la práctica de notificaciones en forma.

Como hemos avanzado anteriormente, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ha reconocido, en varios de los expedientes de queja examinados, que hace uso de la notificación edictal porque es *“materialmente imposible notificar de modo personal a los solicitantes”* y defiende su habitual proceder con el siguiente argumento:

“El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales trata, de este modo, de mantener el equilibrio entre las garantías para el administrado y la eficacia y eficiencia administrativa. La sistemática de notificaciones es ya bien conocida: se remite carta de notificación personal (si bien sin acuse de recibo) y al mismo tiempo se notifica mediante el correspondiente Tablón,...”

Obviamente también debemos rechazar este alegato que, amparándose en el principio de eficacia administrativa, desconoce la doctrina del Tribunal Supremo según la cual la

eficacia administrativa no puede implicar una mengua de las garantías de las personas interesadas (sentencias de 8 de julio de 1995 (RJ 1995\5802) y de 12 de febrero de 1996 (RJ 1996\1067), entre otras muchas). Somos conscientes de las dificultades que conlleva la gestión de un registro cuyo número de solicitudes supera las 80.000, no obstante, las importantes consecuencias, que se derivan para las personas demandantes de vivienda de la correcta inscripción registral, exigen el cumplimiento de todas las garantías procedimentales que preceden al acto de baja de la solicitud de cada uno de los demandantes de vivienda protegida, para lo cual el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales deberá habilitar los medios materiales y personales que se requieran.

En último lugar, debemos manifestar nuestra disconformidad con la información que, al parecer, ha sido facilitada por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales a algunas de las personas reclamantes, a las que, una vez practicada la baja de su solicitud en el Registro de Solicitantes de Vivienda, se les ha aconsejado darse nuevamente de alta, asegurándoles que de la exclusión temporal del registro no se derivaba ningún perjuicio.

Tras la aprobación y entrada en vigor de la Orden de 16 de abril de 2008, sobre procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial, la antigüedad de la inscripción registral reviste una especial importancia, pues la misma constituye uno de los cupos de reserva que pueden fijarse en los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial en régimen de compra y de arrendamiento (*“antigüedad de la inscripción mayor de 4 años”*).

Derivado de lo anterior, se advierte que la baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda puede tener efectos perjudiciales que perduran en el tiempo para la persona solicitante de vivienda, porque los años acumulados como demandante de vivienda no podrán computarse si tras la baja en el registro la persona interesada insta una nueva alta registral. Ello, obviamente, puede provocar la exclusión del solicitante de uno de los cupos de adjudicación preferencial, al no contar con la antigüedad de 4 años exigida.

IV. Deber de prestar audiencia previa

Expuestos los argumentos que fundamentan nuestra discrepancia sobre la forma en la que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales notifica las resoluciones derivadas de la gestión del Registro de Solicitantes de Vivienda, debemos referirnos a la otra cuestión discutida en alguna de las quejas ciudadanas examinadas, la que se refiere a la omisión del trámite de audiencia con carácter previo a dictar las correspondientes resoluciones de baja en el registro de demandantes de vivienda.

A diferencia de lo que sucede con las notificaciones edictales, la omisión de este trámite al dictarse el acto de baja registral (o de modificación de cualquier aspecto relativo a la inscripción registral) carece de una cobertura normativa específica y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales defiende la práctica de dicha omisión acudiendo a un argumento ciertamente intrincado.

Desde el citado departamento se sostiene que la resolución de alta en el Registro de Solicitantes de Vivienda no es un acto en sí que ponga fin a un procedimiento administrativo, sino que, aunque se haya procedido al alta de una solicitud de inscripción, el procedimiento permanece abierto hasta el momento de la adjudicación al solicitante de una vivienda protegida, lo cual, como es de sobra conocido, puede demorarse durante muchos años.

Así las cosas, si durante el dilatado tiempo que perdura la inscripción en el registro de demandantes de vivienda el departamento advierte que las circunstancias²³ de los solicitantes se han modificado, dando lugar a un posible incumplimiento de los requisitos exigidos para ser adjudicatario de una vivienda protegida, el órgano administrativo competente emite, sin audiencia previa del interesado, una resolución de baja, como si estuviéramos ante un actuación de subsanación o mejora de la solicitud inicial (artículo 71 de la LPA) o del cumplimiento de un trámite por el interesado (artículo 76 de la LPA) en la tramitación de un procedimiento inconcluso.

Basta observar el modelo de solicitud, que con el título de “Formulario de Inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda”, se facilita en las Delegaciones Territoriales, o la actual regulación del registro establecida en la precitada Orden de 16 de abril de 2008, para concluir que con la resolución de alta en el registro de demandantes se pone fin al procedimiento de inscripción, impulsado por la persona interesada, con una vigencia máxima renovable, y que, de esta inscripción, incluso, se originan para la persona inscrita y demandante de vivienda una serie de obligaciones específicas derivadas de su nueva situación jurídica, como la de *“atender diligentemente los requerimientos que se les efectúen de aportación de la documentación necesaria a fin de comprobar el cumplimiento de los requisitos exigibles para el mantenimiento de la inscripción.”*

Otra cuestión diferente es que esta inscripción esté sometida a posibles revisiones como consecuencia de variaciones en los requisitos personales de las personas inscritas, lo cual dará lugar, lógicamente, a nuevas resoluciones administrativas (de baja o de modificación de cualquier aspecto relativo a la inscripción registral). Estos nuevos actos administrativos requieren de un tratamiento procedimental específico, pero, difícilmente, pueden considerarse actos de trámite de la fase de iniciación u ordenación del procedimiento de inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda, como ha sostenido el departamento en alguno de los expedientes de queja examinados.

De ahí que desde la institución del Ararteko hayamos defendido, reiteradamente, que las resoluciones de baja (o de modificación de cualquier aspecto relativo a la inscripción registral) deben estar precedidas del esencial trámite de audiencia establecido en el artículo 84 de la LPA, en desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 105 c) de la Constitución española.

²³ En este sentido, debe tenerse en consideración que, por ejemplo, los ingresos económicos se revisan anualmente.

De conformidad con la regulación contenida en el artículo 84 de la LPA, este elemental trámite del procedimiento de producción de actos administrativos solamente puede ser omitido por las administraciones públicas *“cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.”* Por lo tanto, en el procedimiento regulador del Registro de Solicitantes de Vivienda, únicamente podrá legalmente prescindirse del mismo cuando la resolución de baja o de modificación registral se practique a petición de la persona interesada y/o en consideración única de la documentación y alegaciones por la misma presentadas.

Es abundante la jurisprudencia sobre la naturaleza del deber de prestar audiencia a las personas interesadas, cuya esencia podemos encontrarla en la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 1993 (RJ 1993\7444) en la que se declara que *“se trata de un trámite esencial que se alza en garantía de los administrados, para evitar que se produzca indefensión; por otra parte, la audiencia del interesado es también instrumento a través del cual pueden llegar a la Administración los datos necesarios para poder resolver, con arreglo a Derecho el procedimiento.”*

Más recientemente, el trámite de audiencia al interesado se ha vinculado también al “derecho a una buena administración”, reconocido en la Carta de los Derechos Fundamentales de Unión Europea, al que específicamente alude como el *“derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente.”*

V. Conclusión

Los razonamientos hasta ahora expuestos ponen de manifiesto la necesidad de que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales someta a examen el procedimiento formal mediante el cual practica las resoluciones de baja y de modificación de las inscripciones del Registro de Solicitantes de Vivienda, e incorpore al mismo el trámite de audiencia al interesado y la notificación personal de dichas resoluciones, por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción.

Para ello, se requiere que la notificación en los tablones de anuncios de las resoluciones relativas a las anotaciones registrales, establecida en el artículo 5.2º de la Orden de 16 de abril de 2008, por la que se regula el Registro de Solicitantes de Vivienda, sea, en todo caso, complementaria de la notificación personal, de la que deberá quedar siempre acreditación en el expediente.

VI. Recomendación

Es preciso que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales adecue la tramitación y notificación de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



CAPÍTULO IV

INFORMES EXTRAORDINARIOS



1. INFORMES EXTRAORDIARIOS PRESENTADOS DURANTE EL AÑO 2008

1.1. ATENCIÓN SOCIOSANITARIA: UNA APROXIMACIÓN AL MARCO CONCEPTUAL Y A LOS AVANCES INTERNACIONALES Y AUTONÓMICOS

El día 22 de mayo de 2008 se entregó a la presidenta del Parlamento Vasco el Informe extraordinario *Atención sociosanitaria: una aproximación al marco conceptual y a los avances internacionales y autonómicos*.

Éste es un informe que era especialmente necesario porque aborda una cuestión clave en el ámbito de un Estado social y democrático de Derecho: la atención sociosanitaria entendida como un espacio de colaboración intensa y estructurada entre los servicios de salud y los servicios sociales.

Esto no significa necesariamente que tenga que existir un ámbito diferenciado de los dos sectores de origen –el sanitario y el social–, sino que se debe articular un procedimiento que garantice la prestación de servicios adaptados a necesidades complejas y mixtas, ajustándose en dicha prestación al principio de continuidad de acción.

Cada vez más los ciudadanos tienen simultáneamente necesidades sanitarias y sociales que deben ser abordadas de manera coordinada.

La elaboración de este informe respondió fundamentalmente a dos razones:

- Primeramente, la constatación de que los límites entre ambos sistemas son muy difusos y que era necesario definir el espacio sociosanitario, necesidad reflejada en muchos de los informes extraordinarios realizados por la institución.
- Y también dar respuesta al mandato del Parlamento Vasco, en el pleno celebrado el 23 de noviembre de 2006, sobre el Plan Estratégico para el Desarrollo de la Atención Sociosanitaria en el País Vasco (2005-2008), a esta institución del Ararteko de elaborar un informe sobre la atención sociosanitaria.

El espacio sociosanitario es un gran desconocido del que todo el mundo habla, que ocupa cada vez más espacio en el discurso político y técnico, pero que presenta aún muchas carencias en su definición teórica y en su aplicación práctica.

El objetivo del informe ha sido triple:

- Primeramente, estructurar, fundamentalmente sobre la base de los avances teóricos internacionales, un marco conceptual capaz de clarificar algunos elementos referenciales básicos y resolver algunas confusiones terminológicas.
- Segundo, describir la situación actual en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Y finalmente, acercar los avances prácticos de otras experiencias autonómicas e internacionales (europeas y norteamericanas).

Marco conceptual. Ámbito de la atención sociosanitaria

Hay determinadas necesidades de los ciudadanos a las que se debe dar una respuesta integral y personalizada, que no pueden ser atendidas ni por la estructura tradicional de los servicios de salud ni de los servicios sociales, que no se adaptan bien a la naturaleza mixta de estas necesidades.

El objetivo fundamental de la atención sociosanitaria es dar respuesta a estas situaciones de necesidades complejas. Afecta especialmente a determinados grupos de población para quienes, por la naturaleza y las características de sus necesidades sociales y sanitarias y, sobre todo, por el fuerte componente simultáneo o mixto de ambas, la máxima coordinación entre ambos sectores es indispensable para responder a ellas de forma idónea y eficiente.

Estos grupos son principalmente:

- las personas mayores dependientes;
- las personas con enfermedades crónicas o con enfermedad mental grave cronicada;
- las personas con enfermedades en fase terminal.

Si pensamos en cualquiera de los grupos descritos podemos entender mejor cuáles son los objetivos de la atención sociosanitaria:

- La eficiencia de los sistemas. Es decir, responder a las necesidades de la persona usuaria adecuadamente, con el menor coste posible y manteniendo la calidad constante.
- La continuidad en la atención.

Personas mayores dependientes

El grupo constituido por las personas mayores dependientes es, sin duda, el más representativo: primero, porque es, con diferencia, el más numeroso –los datos indican que el 85% de quienes requieren atención sociosanitaria se inscriben en ese colectivo–, pero también por otras razones:

En primer lugar, porque, a pesar de que la atención sanitaria a las personas mayores ha mejorado muy notablemente en los últimos años, el envejecimiento supone, además, la aparición de problemas o dificultades físicas, psicológicas y sociales cada vez más complejas y, casi siempre, muy interrelacionadas.

Algunas características o peculiaridades de la enfermedad en las personas mayores y de la atención sanitaria requerida son:

- Rápido deterioro en ausencia de tratamiento adecuado.
- Frecuencia de pluripatología.
- Modos de presentación atípicos o inespecíficos.
- Alta incidencia de complicaciones secundarias.
- Necesidad frecuente de procesos activos de rehabilitación.
- Necesidad frecuente de apoyo para retornar a su entorno comunitario habitual.

Un segundo elemento que lleva a considerar a las personas mayores dependientes como colectivo prioritario de la atención sociosanitaria es su mayor grado de vulnerabilidad, en la medida en que existen ciertas probabilidades, más elevadas que en otras etapas del ciclo vital, de sufrir alguna discapacidad física y/o mental.

Personas en condiciones crónicas

Los sistemas sanitarios vigentes en la actualidad se diseñaron y desarrollaron en respuesta a las patologías agudas y a las necesidades urgentes: examinar, diagnosticar, aliviar los síntomas y curar, son sus sellos distintivos. La dificultad estriba en que este modelo, muy eficaz para la atención de las contingencias para las que fue ideado, no se adapta bien a la atención de las condiciones crónicas.

Los datos indican que las condiciones crónicas crecen en proporciones muy considerables constituyéndose en un auténtico reto para la salud pública y en una de las principales causas del aumento del gasto público en este sector –se estima que, en los países occidentales, son responsables del 75% del gasto sanitario y de más del 80% del gasto farmacéutico–. Se hace imprescindible y urgente que este crecimiento tenga su reflejo tanto en los propios sistemas de salud como en su relación con otros sistemas de protección, en particular, con los servicios sociales.

Personas con enfermedades en fase terminal

En la actualidad, la mayor parte de la población occidental, una vez alcanzada la vejez, si bien consigue mantenerse en buen estado de salud hasta una edad muy avanzada, en la etapa final de su vida acumula problemas sociales y de salud (muchos degenerativos o progresivos) durante un periodo de tiempo relativamente largo antes de morir.

Este cúmulo de dificultades se hace particularmente penoso cuando se alcanza la fase terminal de una enfermedad.

El actual patrón demográfico y de morbilidad hace pensar que, en los próximos años, aumentará el número de personas que se encuentren en la fase terminal de su enfermedad, y tanto esta evolución como la naturaleza de las necesidades en esta fase del ciclo vital determinan, al igual que en la atención a las condiciones crónicas, que las actuales tendencias internacionales tiendan a propugnar, en su articulación de los cuidados paliativos, dos principios que abogan por una estrecha colaboración entre servicios sanitarios y servicios sociales:

- Facilitar la coordinación de los servicios sanitarios y sociales dentro de un programa de atención integrado y personalizado para cada paciente, facilitando cambios en la organización que permitan el trabajo interdisciplinar y una adaptación flexible a las cambiantes necesidades de la persona enferma.
- Favorecer la atención en el domicilio del paciente, como lugar más idóneo para seguir su evolución, control, tratamiento y apoyo.

Razones que explican el protagonismo actual de la atención sociosanitaria

El protagonismo adquirido por la atención sociosanitaria es un fenómeno reciente y es, también, un fenómeno internacional.

Este protagonismo parece tener como origen:

- Por un lado, el ya aludido creciente aumento de los grupos de población más susceptibles de necesitar y de beneficiarse de esta atención: todos ellos constituyen colectivos muy vulnerables, con necesidades complejas y permanentes que afectan a su autonomía en la vida diaria, y que requieren un paquete de servicios de naturaleza mixta, prestados de forma simultánea o secuencial, en su domicilio o en el ámbito hospitalario o residencial.
- Un segundo elemento que explica el protagonismo adquirido en esta última década por la atención sociosanitaria es, sin duda, la orientación general que, afortunadamente, han tomado tanto las políticas sanitarias como sociales hacia fórmulas que otorgan prioridad a la permanencia en el domicilio y a la atención en el ámbito comunitario.
- Por último, se aduce que, en nuestras sociedades modernas y postindustriales, los sistemas de salud se caracterizan por estar sometidos a profundas presiones desintegradoras, que tienen su principal causa en las continuas innovaciones técnicas y en la rápida expansión de estas innovaciones, con la consecuente intensificación de su ya marcada tendencia a la hiperespecialización.

La perspectiva conceptual en el contexto de la CAPV

Hay dos modelos básicos posibles de organización de la atención sociosanitaria:

- el de coordinación sociosanitaria;
- el de creación de una red de atención sociosanitaria diferenciada de las dos redes de origen –la social y la sanitaria–.

Tanto a nivel estatal como autonómico se opta por el primero de los modelos, por lo que cuando hablamos de espacio sociosanitario en la CAPV estamos hablando de un modelo de coordinación sociosanitaria.

El modelo de coordinación sociosanitaria

El modelo sociosanitario vasco es, por tanto, un modelo de coordinación y no una nueva red de asistencia sociosanitaria diferenciada de la sanitaria y la social.

Para consolidar esta coordinación sociosanitaria hay factores que la facilitan, como el establecimiento de metas y objetivos; el apoyo y compromiso institucional; una dirección y gestión eficaces; y el apoyo técnico. Y hay factores que la obstaculizan, como las diferencias organizativas, los planteamientos profesionales divergentes o la inseguridad financiera.

En efecto, hay algunos factores organizativos que facilitan la coordinación de los servicios sociales y sanitarios.

- Resulta fundamental el establecimiento de metas y objetivos claros, que entiendan y apliquen todas las organizaciones públicas y privadas y todos los profesionales que intervienen en su aplicación.
- Es necesario también un fuerte compromiso institucional, de las y los profesionales que actúan sobre el terreno, debiendo arbitrase estrategias que garanticen la conjunción de ambos.
- Las iniciativas de coordinación de servicios requieren de una dirección y gestión eficaces y, a tales efectos, resulta indispensable establecer, para quienes asumen la gestión y la dirección del proyecto, directrices claras que definan y delimiten sus responsabilidades, especialmente cuando en sus funciones confluyen la dirección técnica, la gestión de los recursos humanos y la gestión económica.
- El éxito de un proyecto de coordinación está condicionado por la dotación de recursos humanos y materiales que se pongan a su servicio. Con demasiada frecuencia, se comete el error de pensar que basta con articular los medios existentes en cada uno de los ámbitos que intervienen en el proyecto, sin inversiones específicas complementarias.
- Es necesario diseñar y aplicar sistemas de evaluación que, con carácter periódico o permanente, permitan conocer el funcionamiento y los resultados del proyecto.

Por el contrario, existen una serie de factores que obstaculizan la coordinación de servicios.

- Las diferencias organizativas básicas entre los sectores social y sanitario constituyen un freno a las iniciativas de coordinación de servicios.

- La coordinación puede verse muy considerablemente dificultada o incluso imposibilitada, tanto en el nivel estratégico de planificación y organización, como en el nivel operativo, por la divergencia entre la visión que los profesionales sanitarios y sociales pueden tener sobre la atención requerida.

El informe analiza distintas experiencias en las estrategias e instrumentos de coordinación, que se plantean en tres niveles:

– **En el nivel estructural o estratégico se plantean distintos modelos:**

- **Integración competencial**
Constituye la forma más pura de integración, en el nivel estratégico, en la medida en que conlleva la unificación de las competencias en materia de sanidad y de servicios sociales, haciéndolas recaer en un mismo órgano administrativo de ámbito estatal o regional.
Este modelo se da en Irlanda del Norte y en Québec. También en algunas comunidades autónomas como la de Castilla y León en la que se ha unificado en una única consejería, Sanidad y Bienestar Social.
- **Descentralización y delegación competencial**
Algunas administraciones han optado por delegar, en relación con la atención a determinados colectivos con necesidades complejas de larga duración –en particular las personas mayores dependientes–, algunas funciones clave.
Este modelo se da en Suecia y Dinamarca.
- **Planificación conjunta intersectorial**
Una tercera vía para alcanzar la coordinación en el nivel estratégico es proceder a la elaboración de planes de actuación conjunta entre las administraciones competentes en servicios de salud y servicios sociales.

En estos casos se plantean diferentes experiencias de financiación con la cofinanciación de servicios por módulos, en Cataluña, presupuestos conjuntos, en Reino Unido, sistema de financiación por capitalización –abonando una cuantía mensual fija por persona usuaria atendida–, en EEUU y Canadá.

– **En el nivel organizativo:**

- **Equipos interdisciplinares**
En el ámbito europeo, los equipos interdisciplinares constituyen, sin duda, uno de los principales y más extendidos elementos de organización para la prestación de servicios sociosanitarios, siendo habitual en muchos países que sean dichos equipos quienes lideren la fase de valoración y orientación.
Esta experiencia ha primado en el Reino Unido.

- Equipos y estructuras multidisciplinares
Estas fórmulas se basan en la colaboración interprofesional en su sentido más clásico, para la prestación de los diversos servicios que requiere la persona usuaria. Se ha aplicado en Francia en el ámbito gerontológico.
- Ventanilla única
El sistema de ventanilla única consiste en establecer un único punto de acceso a los servicios; si bien es un elemento bastante extendido para dar entrada al conjunto de servicios integrado en un único sistema –el social o el sanitario– se observan ya algunas experiencias que tratan de establecer un único punto de entrada a servicios de naturaleza mixta.
Hay modelos de ventanilla única en Italia y en Holanda.
- Co-emplazamiento de servicios
Compartir la misma sede genera mayores oportunidades y rutinas de comunicación entre profesionales de diferentes ámbitos, para cada profesional tener acceso directo a profesionales de otros ámbitos y especialidades puede resultar estimulante y sensibilizarle ante problemáticas y situaciones que, habitualmente, se encuentran al margen de su área de intervención.
Esta iniciativa funciona en Québec en centros locales de servicios comunitarios o en Skaevinge (Dinamarca) para personas mayores.

Hay otras experiencias como redes de atención o trabajo en red; itinerarios de atención integrada; sistemas de información y comunicación; o la figura de los “enclaves”, que consiste en la creación de puestos de trabajo social en un centro de salud o en una estructura hospitalaria.

– **En el nivel de la prestación de la atención a la persona usuaria:**

En este nivel se plantean distintos métodos, como la evaluación conjunta de necesidades y diseño conjunto de planes de atención individual o la denominada “gestión de caso”, por lo general en el marco de cuidados de larga duración.

En el marco de la atención sociosanitaria, la gestión de caso desempeña un papel clave en la coordinación del conjunto de las intervenciones, en particular en relación con la prevención de hospitalizaciones o en la adecuada organización del proceso de traslado y retorno al medio comunitario, tras el alta hospitalaria.

Hay una experiencia en este sentido en Austria.

Aquí resulta capital la figura del profesional de referencia, que es un profesional clave en los traslados sociosanitarios, que gestiona las altas hospitalarias y la vuelta al medio comunitario.

* * *

El análisis de la atención sociosanitaria en la CAPV

El capítulo III del informe contiene el segundo gran bloque del estudio: el análisis de la atención sociosanitaria en la CAPV. Se incluye el marco jurídico internacional, el marco competencial en la CAPV –que pone de manifiesto el diferente tratamiento competencial en el ámbito sanitario y social– y los aspectos jurídicos conceptuales de la coordinación sociosanitaria. Analiza la evolución desde los primeros convenios interadministrativos hasta los dos principales instrumentos de referencia: el convenio interinstitucional de 30 de enero de 2003 y el Plan Estratégico para el Desarrollo de la Atención Sociosanitaria en el País Vasco (2005-2008).

Para valorar la asistencia sociosanitaria en la CAPV se ha acudido, como criterio metodológico, a constituir un grupo de trabajo con cuarenta expertos seleccionados por su conocimiento de esta materia, a los que no se atribuye un carácter representativo, pero, dada la variedad de personas y de enfoques, las conclusiones obtenidas sí son muy indicativas.

Las conclusiones básicas a las que se ha llegado son las siguientes:

- 1) Hay una valoración moderadamente negativa respecto al desarrollo del espacio sociosanitario en la CAPV. Los avances se consideran, en general, insuficientes y los logros inferiores tanto a las expectativas creadas como a las posibilidades y a las necesidades.
- 2) Los avances que se han producido en este ámbito no se han trasladado con claridad ni a sus destinatarios ni a los profesionales de las dos redes.
- 3) No se puede hablar de una experiencia fallida. Hay avances claros, como la adopción de una herramienta común para la valoración de la dependencia, el inicio del diálogo entre las dos redes, mayor conciencia institucional de la necesidad de intervenir en el espacio sociosanitario o la consolidación de una estructura organizativa.
- 4) Hay una valoración negativa del cumplimiento de los objetivos instrumentales básicos del Plan Estratégico para el Desarrollo del Espacio Sociosanitario (2005-2008).
No se ha avanzado de forma significativa en ninguno de los principales objetivos del plan, es decir, en relación con el establecimiento de un sistema de acceso único, una ventana de servicios única, los sistemas de información compartido y una planificación conjunta.
- 5) La ausencia de una apuesta política decidida para el desarrollo del espacio sociosanitario y la carencia de un modelo compartido y consensuado.
- 6) Escaso peso de los ayuntamientos en el desarrollo del espacio sociosanitario, lo que ha supuesto su escaso desarrollo en el ámbito de la atención comunitaria.

- 7) Se mantienen diferencias interterritoriales muy importantes en el desarrollo de los recursos sociosanitarios entre los tres territorios históricos y dentro de cada territorio histórico, dada la concentración de los recursos en las capitales.
- 8) Hay que establecer mecanismos de financiación adecuados:
No se plantea tanto la escasez de recursos económicos como la necesidad de pactar continuamente la cofinanciación de los diversos recursos, lo que estaría lastrando en buena medida el desarrollo de la atención sociosanitaria.
- 9) Hay que reforzar, mejorar, dotar los recursos existentes, más que inventar recursos nuevos.
- 10) Hay cuatro recursos que requieren un desarrollo prioritario:
 - recursos residenciales para personas con enfermedad mental;
 - programas de intervención sociosanitaria a domicilio;
 - programas de carácter terapéutico y educativo para personas menores de edad con trastornos de conducta;
 - mayor desarrollo de las unidades específicas para personas mayores con necesidades sociosanitarias.
- 11) Los colectivos con especial necesidad de asistencia sociosanitaria son:
 - las personas mayores (en especial las muy mayores);
 - las personas con enfermedad mental;
 - las personas con patologías múltiples.

* * *

Análisis de experiencias de atención sociosanitaria en otras comunidades autónomas y en otros países

El capítulo IV tiene un gran interés, porque analiza experiencias de atención sociosanitaria en otras comunidades autónomas, como Cataluña, Castilla y León o Navarra, y en otros países, como Dinamarca, Finlandia, Holanda, Irlanda o Reino Unido.

En el capítulo se incluyen cuadros exhaustivos sobre cada una de estas experiencias, en los que se refleja el ámbito geográfico, la población destinataria, la intensidad de la relación, los tipos de servicio y los resultados o valoración.

Algunas de estas experiencias ya las he expuesto al tratar de las estrategias o instrumentos de coordinación.

* * *

Por último, como en todos los informes de la institución del Ararteko, se incluye un capítulo de conclusiones y recomendaciones.

A diferencia de otros informes, sin embargo, este capítulo incluye algunas directrices susceptibles de contribuir a mejorar la intervención de las administraciones públicas en la construcción del espacio sociosanitario. Podemos plantear tres bloques de recomendaciones:

- a) Las relacionadas con el modelo de atención sociosanitaria.
 1. Una interpretación amplia y flexible del modelo de coordinación.
Se aboga por la combinación de diferentes estrategias de colaboración y por establecer una gama flexible de servicios y prestaciones.
 2. Consolidación del espacio sociosanitario.
El espacio sociosanitario vasco se ha centrado más en cuestiones estratégicas, competenciales y financieras que en la coordinación de los instrumentos de atención a las personas.

Hay que conseguir:
 - un funcionamiento más dinámico y efectivo;
 - nuevas fórmulas en el ámbito de la organización de servicios;
 - fomento del trabajo interdisciplinar.
 3. Delimitaciones geográficas.
Los dos modelos, sanitario y social, se estructuran territorialmente de manera distinta.
A través de las modificaciones normativas en proceso se debería intentar un acercamiento de la zonificación de cada uno de los dos sistemas.
Una mayor coincidencia en la zonificación permitiría que los dos tipos de servicios fueran prestados a un mismo grupo de población.
 4. Necesidad de dotaciones económicas específicas.
La atención sociosanitaria no supone un "coste cero", sino que exige dotaciones económicas específicas. Hay, por tanto, que:
 - ajustar las previsiones de coste de la atención sociosanitaria;
 - hacer un uso más racional de los medios ya disponibles.
 5. Uso flexible de las dotaciones económicas.
Una fórmula novedosa que podría ser interesante es que las administraciones públicas competentes en ambas materias (social y sanitaria) aportasen recursos económicos a un fondo común.
Se podría plantear un proyecto piloto para llevar a cabo esta propuesta.

6. Compromiso institucional.

Es esencial reforzar un compromiso profesional y político en todos los niveles: autonómico, foral y municipal, que dé cobertura a un espacio de actuación, que por hallarse en la confluencia de dos sistemas corre el riesgo de quedar insuficientemente atendido.

b) Las relacionadas con la red de recursos.

7. Prioridad a las fórmulas de atención en el contexto comunitario.

Políticas dirigidas a que, siempre que sea posible, se facilite la atención a las personas usuarias en sus domicilios, desarrollando fórmulas intermedias de cuidado, y ello con independencia de que presenten un elevado nivel de necesidades complejas y mixtas.

8. Refuerzo de las fórmulas de apoyo a la red sociofamiliar de atención.

La atención a las personas con necesidades de larga duración recae, fundamentalmente, en las familias, y más en concreto en un cuidador principal, que suele ser una mujer.

Hay que reforzar actuaciones para aliviar la carga de estas personas, por ejemplo, intensificando las ayudas a domicilio.

9. Concentración de los esfuerzos en los colectivos que presentan necesidades complejas de larga duración.

Hay colectivos que están especialmente afectados.

- los mayores en situación de dependencia;
- las personas con enfermedades crónicas;
- las personas con enfermedad mental grave cronicada;
- las personas con enfermedades en fase terminal.

c) Las relacionadas con la instrumentación de la atención sociosanitaria.

10. Formas de trabajo.

Con equipos interdisciplinares y creando estrategias de coordinación.

11. Instrumentos de trabajo.

Por ejemplo, instrumentos comunes de valoración de los ámbitos preferentes o prioritarios.

12. Proyecto piloto.

Es conveniente poner en marcha iniciativas que sirvan para testar fórmulas nuevas en el ámbito sociosanitario.

En particular podrían ensayarse fórmulas de atención intermedia y fórmulas de atención domiciliaria muy intensivas.

Se ha tratado de reflejar con esta reseña las líneas principales de un informe denso y complejo que consideramos de gran interés, porque permite una aproximación conceptual y terminológica al espacio sociosanitario, y también analiza la situación actual en la CAPV, contrastándola con otras experiencias autonómicas e internacionales.

Se puede acceder a este informe en el sitio web de la institución, <http://www.ararteko.net>. Asimismo, el informe reseñado se halla incluido en el pendrive que acompaña a esta publicación.

1.2. CONDICIONES DE TRABAJO EN EL TERCER SECTOR DE INTERVENCIÓN SOCIAL

El 11 de junio se hizo entrega de este informe a la Presidenta del Parlamento. Posteriormente, el 30 de octubre, fue presentado y debatido en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas.

Se trata de un informe extraordinario cuya elaboración ha llevado algo más de un año y en el que analizamos las condiciones de trabajo de unas 20.000 personas dedicadas profesionalmente al llamado tercer sector de intervención social, cuestión que, al menos aparentemente, es más propia de la dinámica sindical o empresarial que de la defensa o garantía de derechos de las personas.

Al tratarse de un informe que ya se ha hecho público y que, por tanto, puede ser consultado en toda su extensión, en este resumen nos limitaremos únicamente a cuatro cuestiones. En primer lugar resumiremos las razones que nos han llevado a elaborar el informe así como algunas de sus características y limitaciones. En segundo lugar, señalaremos ciertos datos del sector que parecen especialmente significativos. Finalmente, destacaremos los problemas que, desde nuestra perspectiva, parecen más esenciales y las propuestas o recomendaciones de mejora que efectuamos.

• Contexto y razones que impulsan al Ararteko a abordar este tema

La mayoría de los servicios y recursos destinados en nuestra Comunidad a la atención social de sectores tan significativos como las personas en riesgo de exclusión, los menores desprotegidos, las personas con discapacidad o las personas mayores con mayor o menor grado de dependencia, se encuentran gestionados por asociaciones o entidades de iniciativa social que reciben, para ello, ayudas económicas de diferentes administraciones (departamentos del Gobierno Vasco; departamentos de las diputaciones forales; ayuntamientos y mancomunidades...). Existe, pues, de hecho, una colaboración entre lo público y lo privado, pero frecuentemente sin la clarificación o regulación que serían deseables.

Esta realidad ha sido abordada en varias ocasiones por el Ararteko, al menos parcialmente, o de forma más o menos indirecta. Así, por ejemplo:

- En recomendaciones generales efectuadas en anteriores informes ordinarios, por ejemplo sobre los convenios entre Bienestar Social y asociaciones; sobre las convocatorias de ayuda a asociaciones que trabajan en el campo social...
- En otros informes extraordinarios (sobre menores infractores, menores desprotegidos, menores no acompañados, integración laboral de las personas con discapacidad...).
- En actuaciones de oficio iniciadas a raíz de conflictos como, por ejemplo, el surgido en su día en los centros de menores extranjeros de Gipuzkoa, gestionados entonces por Cruz Roja.

- En muchas de las visitas efectuadas a diferentes servicios y recursos, y en su reflejo en los informes ordinarios...

En este informe extraordinario, se analiza el tema con mayor profundidad y, al mismo tiempo, se ofrece una visión de conjunto, en un momento que parece especialmente interesante, por varios motivos:

- Porque se estaba dando un debate sobre el futuro de los servicios sociales, con posible modificación de la ley, como, de hecho, así ha sucedido.
- Porque la ley de atención a las personas en situación de dependencia y su desarrollo está exigiendo y exigirá nuevos recursos.
- Porque en algunos territorios o sectores se están alcanzando acuerdos y firmando convenios laborales que afectan al sector...
- Porque parece existir una mayor sensibilidad o una mayor apuesta (política, presupuestaria) por la mejora del sector.

Por otra parte, se trata de un sector en constante crecimiento y que ha alcanzado en estos años un desarrollo considerable. Así, por ejemplo, los datos utilizados hace ya un par de años por el Consejo Vasco de Bienestar Social señalaban que el sector no lucrativo de acción social de la CAPV estaba compuesto por 1.569 entidades, a las que pertenecían un total de 181.185 personas. 18.612 personas trabajaban de forma remunerada en el sector y 57.846 lo hacían de forma voluntaria, sin recibir remuneración.

Estamos hablando, pues, de un sector en el que trabajan en la actualidad unas 80.000 personas y, de ellas, unas 20.000 de forma remunerada y a dedicación completa; de un sector de intervención formado mayoritariamente por asociaciones y fundaciones a las que se hallan ligadas en mayor o menor grado (como voluntarios, socios...), más de 180.000 personas; de un sector que gestiona varios cientos de recursos y que atiende a miles de personas, la mayoría de ellas en situaciones de especial vulnerabilidad.

Sin embargo, a pesar de ello y de su gran impacto socioeconómico, el tercer sector de intervención social se encuentra todavía hoy escasamente regulado. Influye en ello:

- El que los servicios sociales no hayan estado definidos como derechos subjetivos.
- El que no exista una cartera de servicios sociales que garantice dichos derechos.
- El que la regulación de la colaboración público-privada en materia de prestación de servicios sociales sea inadecuada o insuficiente...

Así pues, esta situación no sólo tiene un impacto en las condiciones de trabajo de varios miles de personas, sino que también influye en la calidad del servicio, en la continuidad de los programas. Fueron todas estas razones las que animaron a la institución del Ararteko a abordar el tema objeto de este informe, en el que la fuente de información principal han sido las propias asociaciones o entidades que trabajan en el sector. Se partió para ello de una base de datos muy amplia, utilizada por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, que fue cribada hasta las 898 entidades a las que se envió el cuestionario base del

estudio. De las 898 entidades encuestadas, respondieron al cuestionario 293 (la tercera parte), lo que ofrece un gran nivel de confianza en los resultados obtenidos.

Además, junto a los datos cuantitativos recogidos mediante cuestionarios, se ha hecho un esfuerzo considerable por recoger también informaciones cualitativas de los diferentes agentes implicados:

- Responsables de diferentes administraciones (mediante entrevistas).
- Representantes sindicales (mediante entrevistas).
- Representantes de unas 60 entidades (mediante seis grupos de discusión, dos por cada territorio histórico).
- Personas clave o expertas (mediante cuestionarios Delphi).

• **Algunos datos significativos**

Del cúmulo de datos analizados (el informe recoge más de 70 gráficos y más de 100 tablas de datos) resumiremos a continuación algunos que parecen especialmente significativos:

- 1) Respecto a las entidades, su distribución, su forma jurídica o el subsector de población al que dirigen su actividad...
- 2) Respecto a la dimensión económica de las entidades y sus canales o vías de financiación.
- 3) Respecto a la relación que mantienen con la administración y la valoración que hacen de ella.
- 4) Respecto a la dimensión laboral del sector y a las condiciones laborales de las personas que trabajan en él de forma remunerada.

1) Algunos datos globales sobre las entidades del sector:

La gran mayoría de las entidades del Tercer Sector de Intervención social se concentran en las capitales vascas y en sus zonas metropolitanas. El porcentaje aún aumenta más si solamente se tienen en cuenta las entidades profesionalizadas (las más relevantes para este estudio), que suponen un 70% del total.

El ámbito geográfico de actuación es mayoritariamente provincial y municipal y la forma jurídica más habitual es la de asociación sin ánimo de lucro (más de las tres cuartas partes de las entidades). Por el contrario, las entidades más profesionalizadas son, por este orden, las cooperativas de iniciativa social, las fundaciones y las federaciones.

Las entidades del Tercer Sector de Intervención social atienden sobre todo a personas de edad adulta (47,1%), tercera edad (19,1%) y jóvenes (16,5%), con situaciones asociadas a discapacidad (un 43,7%) y exclusión social (37,6%).

Entre las entidades profesionalizadas, un 65,1% de ellas tiene algún tipo de convenio firmado. El 31,8% restante –que carece de convenio alguno– solamente engloba al 13,6% de las personas trabajadoras, es decir, son las entidades de menor tamaño las que menor nivel de regulación presentan.

Estos convenios son habitualmente de aplicación para cada territorio histórico, siendo los de Intervención social (de aplicación en Bizkaia) y Oficinas y despachos (Bizkaia y Gipuzkoa) los más habituales a nivel de entidades, que no de empleo. El principal convenio en Bizkaia (por número de entidades profesionalizadas que lo aplican, no por volumen de empleos) es el de Intervención social (33,3% de las entidades), mientras que en Álava es muy elevado el número de entidades sin convenio, al ser el territorio histórico con entidades de menor tamaño, aunque es de esperar que el reciente convenio de Infancia, juventud y familia provoque cambios en este sentido. Gipuzkoa también presenta una proporción muy elevada de entidades sin convenio (30%).

2) Respecto a la dimensión económica de las entidades y sus vías de financiación:

El principal (y en ocasiones único) proveedor de fondos es la Administración pública (71,6% de los fondos), ya sea a través de subvenciones (un 57,3%) o de convenios y concertaciones (un 14,3%). El mecenazgo social o las aportaciones de entidades privadas (como grandes corporaciones empresariales o las obras sociales de entidades bancarias) suponen una parte mínima de los ingresos.

Las entidades del Tercer Sector de Intervención Social encuestadas gestionaron en 2006 un 12,3% más de presupuesto que en 2005, lo que les permite (o les permitía, al menos, en aquel momento) ser optimistas de cara al futuro (un 44,2% de las entidades opinaba que la cantidad disponible aumentaría en un futuro), especialmente aquellas más profesionalizadas.

Según tipo de convenio, son las entidades con convenio propio las que mayor volumen económico gestionan (por tratarse de aquellas de mayor tamaño), con un 60,3% del total. Intervención social (17,2%) y Tercera edad (8,3%) también son relevantes dentro de esta distribución.

Todo ello muestra que un volumen muy elevado del total de presupuesto del sector es gestionado por una reducida parte del tejido sin ánimo de lucro: entidades muy profesionalizadas con un volumen importante de personas empleadas y de personas usuarias. Este hecho viene a confirmar la tendencia existente a nivel estatal de que si bien existen muchas entidades, de todas ellas son unas pocas las que concentran una gran cantidad de recursos, y muchas de ellas se encuentran en el subsector de discapacidad. Se da, pues, simultáneamente una gran atomización de organizaciones y una gran concentración de recursos en unas pocas entidades.

3) Respecto a la relación que mantienen con la Administración y la valoración que hacen de ella:

En general, la relación con la Administración es satisfactoria, aunque es más habitual tener una relación de tipo económico que técnico, lo que indica que hay entidades que únicamente se relacionan con la Administración mediante los fondos percibidos.

Los principales interlocutores son las diputaciones y los ayuntamientos, debido a que el principal ámbito de actuación de las entidades es municipal y provincial, y a que las mayores competencias en materia social están en manos de estas administraciones. Gobierno Vasco y sobre todo Gobierno Central presentan una escasa relación –tanto a nivel técnico como económico– con el Tercer Sector de Intervención Social.

Existen grandes diferencias según el tipo de relación económica que mantienen con la Administración: aquellas entidades cuyo sistema de relación es la concertación o el convenio gozan de una relación más positiva que aquellas que funcionan bajo subvenciones, ya que en este último caso suelen desconocer hasta muy avanzado el año si disponen o no de fondos para sus actividades.

De todas maneras, e independientemente de cuál sea el modo de relación (ya sea a través de concertación, subvención o convenio), las entidades no cuentan con una perspectiva de trabajo a largo plazo, por lo que se topan con serias dificultades en la creación y mantenimiento de equipos de trabajo estables y experimentan en ocasiones una elevada rotación de personal.

A nivel económico, la inseguridad de las entidades es constante por dos motivos, principalmente:

- Por un lado, por el retraso en la concesión de las subvenciones (que hace que los pagos sean irregulares y con el año avanzado, llegando al punto de tener que avalar las actividades con los bienes personales de las juntas directivas y con el agravante de que parte del dinero concedido termina destinado a pagar los intereses de las líneas de crédito).
- Por otro, por la periodicidad anual de las adjudicaciones de fondos (independientemente de que éstas sean mediante subvenciones, convenios o concertaciones), lo que aumenta la rotación en el sector por la inseguridad de las personas empleadas y la dificultad para firmar contratos indefinidos por parte de las entidades.

A nivel técnico se advierten criterios poco claros en la firma de convenios –según una parte del Tercer Sector– ya que en ocasiones cambian las prioridades según cambian los partidos políticos (o incluso las propias personas) en el gobierno.

Se trata, pues, de un sector en el que la gran mayoría de los ingresos proviene de la Administración, que sin embargo no está presente en la negociación de las condiciones laborales. Existe una mutua interdependencia entre Administración y organizaciones, ya

que la Administración las necesita para proveer servicios públicos y éstas necesitan de la financiación pública para obtener fondos para dichos servicios. Esto provoca en ocasiones una situación de tensión, ya que la Administración obtiene servicios a menor coste pero con escaso control y el Tercer Sector gestiona muchos servicios pero en una situación de precariedad e inestabilidad.

4) Respetto a la dimensión laboral del sector:

El Tercer Sector de Intervención social es un sector mucho más feminizado que otros sectores productivos, con una presencia mayoritaria de mujeres tanto en el trabajo remunerado como en el voluntariado.

El personal remunerado se encuentra adscrito principalmente a convenios propios, Intervención social y Tercera edad. Oficinas y despachos es un convenio en el que se incluyen pequeños nichos de autoempleo y empresas con forma jurídica de asociación. También hay un porcentaje de entidades (superior al 13%) sin convenio alguno.

El Tercer Sector de Intervención social presenta en general unas condiciones salariales inferiores a otras áreas del mercado privado de carácter productivo o de servicios, aunque con grandes diferencias internas según cuál sea el subsector, el tipo de convenio y la vía de relación con la Administración.

En líneas generales, las entidades del subsector de Discapacidad (y en menor medida Tercera edad) presentan unas condiciones más beneficiosas que las del subsector de Intervención social, al ser entidades con convenio propio (con unos salarios más elevados, cumplimiento íntegro de los planes de vigilancia de la salud y de prevención de riesgos laborales, planes formativos amplios, jornada laboral equilibrada, etc.) y modos de relación más estables con la Administración (no sujetas a la relación mediante subvenciones, por ejemplo).

En general, los contratos que predominan son los de larga duración, aunque paradójicamente existe una alta rotación, derivada no tanto de las condiciones ofrecidas por las entidades, sino de la propia perspectiva de futuro de las personas empleadas (que al ver las formas de financiación renovarse año a año –con la inestabilidad que eso supone–, en muchas ocasiones buscan su futuro fuera del sector). Esto es especialmente llamativo entre determinadas entidades del subsector de Intervención social que dependen de las subvenciones.

El valor promedio de horas semanales trabajadas en el sector de Intervención social es de 37,5 horas, aunque existen importantes grupos tanto por encima como por debajo. En todo caso, la horquilla que abarca de 31 a 40 horas semanales agrupa a más del 90% de las personas empleadas. Del mismo modo, si bien el valor promedio de horas anuales trabajadas es de 1.670, el principal grupo de personas empleadas se mueve en una horquilla que va de las 1.501 a las 1.900 horas (prácticamente el 74%), aunque también hay un grupo relevante de personas con menos de 1.500 horas anuales trabajadas.

En cuanto a las horas extras, solamente el 17,8% de las entidades reconoce realizarlas y en un número de horas reducido (el 64,5% de las entidades consultadas dice realizar menos de 200 horas extraordinarias anuales). Esta situación se debe, entre otras razones, a la difusa frontera entre dedicación profesional y dedicación voluntaria existente en el sector.

La jornada más habitual es la jornada completa (en torno al 70% de las personas empleadas del sector), aunque la contratación a media jornada (22,6%) es también relevante. A diferencia del tipo de contrato, en el tipo de jornada sí que surgen claras diferencias por sexo, ya que los hombres mayoritariamente trabajan a jornada completa (86,5%) –la contratación a media jornada es muy minoritaria–, mientras que las mujeres presentan unas tasas de trabajo a media jornada, e incluso por horas, más relevante (27,6% y 10%, respectivamente).

El sector reconoce mayoritariamente un complemento por antigüedad a las personas que desarrollan su trabajo de forma remunerada en la organización (56,5% de las entidades). En todo caso, se trata de un complemento controvertido, ya que no es un elemento que las administraciones públicas suelen aceptar en sus modelos de financiación porque en ciertos niveles se critica este beneficio económico, no entendiéndose que sea por sí mismo un valor añadido al trabajo, sino algo que debería ir ligado a otros elementos como la formación, la productividad real, etc.

En materia de salud laboral existe una clara polarización respecto a los planes de vigilancia de la salud y de prevención de riesgos laborales, ya que las entidades o bien realizan revisiones anuales en ambos campos o bien no realizan ninguna, siendo las opciones intermedias poco representativas. Se aprecia claramente que son las entidades de mayor tamaño las que más al día llevan el cumplimiento de ambas obligaciones y las de menor tamaño las que más dificultades tienen.

Las bajas laborales más habituales son las referentes a incapacidad laboral temporal, con un 64%, seguidas de las de maternidad (22%) y accidente de trabajo (14%). Esta estructura de bajas responde a los condicionantes propios del sector: profesiones de alta exigencia física (en Tercera edad y Discapacidad, por ejemplo) y psíquica (en Intervención social, entre otros) más un elevado porcentaje de mujeres y de personas jóvenes. Suele ser complicado cubrir las bajas, tanto por la falta de recursos económicos como por la elevada exigencia y especialización de los puestos.

La formación realizada es reducida, tanto por la falta de oferta específica como por el coste. En todo caso, los procesos más estandarizados en formación se encuentran en las entidades de mayor tamaño y en los subsectores de Discapacidad y Tercera edad, por su mayor tamaño, capacidad de previsión y planificación a largo plazo y oferta formativa adecuada.

Muchas entidades carecen de cultura empresarial (no queriendo asumir ese rol en muchas ocasiones), y los trabajadores, de cultura sindical (sus niveles de afiliación son muy bajos,

aunque crecientes). No es habitual la existencia de la figura del delegado sindical en las entidades profesionalizadas, aunque está aumentando. En todo caso, desde el Tercer Sector se critica la tardía aparición de los sindicatos e incluso el no haber comprendido aún el funcionamiento real. Desde los sindicatos, en cambio, se alega que no se pueden hacer distinciones en los derechos laborales para un determinado sector, debiéndose garantizar a las personas empleadas todos ellos.

La promoción interna en las entidades no está estandarizada ni se guía por criterios protocolarizados, situación debida en parte al origen de las entidades y en parte a su propio tamaño, que hace que se trate de entidades bastante planas en su organización, con un máximo de tres niveles en las de mayor tamaño.

Estos datos, y otros muchos que el informe analiza, ofrecen una visión pormenorizada del sector, incluso de cada subsector. Sin embargo, desde la perspectiva del Ararteko nos parece más interesante destacar, a modo de síntesis, aquellos elementos que, a nuestro juicio, constituyen los principales condicionantes del sector y afectan, por tanto, a la calidad del servicio o a los derechos de las personas usuarias y profesionales.

Los podemos resumir, a continuación, en torno a seis grandes cuestiones.

• **Elementos más destacables y condicionantes del sector**

1. Lo primero a destacar tiene que ser la gran diversidad de situaciones observada:
 - dependiendo del sector de población al que cada entidad atienda (personas con discapacidad; personas en riesgo de exclusión; tercera edad; inmigración; toxicomanías...);
 - dependiendo del territorio en el que se encuentren ubicados los recursos o de cuál sea la administración que los subvenciona;
 - dependiendo del tamaño de la entidad, de su historia, de su nivel de profesionalización, de su capacidad de negociación...

Estos tres factores afectan, prácticamente, a todas las cuestiones analizadas, a cada una de las condiciones de trabajo que se han tomado en consideración: la estabilidad en el empleo, la situación económica, los horarios de trabajo, etc.

Y es preciso destacarlo porque constituye una de las principales dificultades que tiene el propio informe y, especialmente, sus recomendaciones: lo que es válido o urgente para determinada entidad puede ser algo ya superado hace tiempo por otras. La diversidad es, pues, la característica más destacable del sector.

2. A excepción de algunas entidades muy potentes o de subsectores con capacidad suficiente para conseguir por sus propios medios una cantidad significativa de recursos, en general, las entidades están condicionadas por la financiación pública. Así, pues, según cuáles sean estas condiciones de financiación serán también las condiciones laborales de sus profesionales.

3. Existe una escala bastante clara en cuanto a los sistemas de financiación que va desde las subvenciones (normalmente de carácter anual y con cuantías inferiores) hasta los convenios y contratos (que ofrecen normalmente una mayor seguridad y unas mejores cuantías que, en ocasiones, pueden llegar a cubrir la totalidad de los costes del servicio ofrecido). Quien vive de las subvenciones anuales aspira a un convenio o a un contrato más estable; quien ya tiene un convenio o un contrato aspira a igualar las condiciones del sector público.
4. Especialmente en el caso de los programas o recursos que reciben ayudas por la vía de las subvenciones es muy frecuente que sean no una sino varias las administraciones que ayudan, en un grado o en otro: las diputaciones, los ayuntamientos, diferentes departamentos del Gobierno Vasco... Se trata, normalmente, de campos de trabajo (por ejemplo, la lucha contra la exclusión social) en los que las competencias de cada administración no suelen estar delimitadas con suficiente claridad y, por tanto, los compromisos presupuestarios de cada cual no son tan evidentes. Esto obliga a las entidades a tener que buscar sus fuentes de financiación acudiendo anualmente a diferentes puertas o convocatorias, lo que mantiene en permanente duda la continuidad de los programas.

Si a esto añadimos una mala práctica administrativa –ya denunciada por esta institución con anterioridad y sobre la que hemos efectuado más de una recomendación general–, como es la de resolver las convocatorias anuales y efectuar los pagos con el año muy avanzado (como ha sucedido en algunas convocatorias este mismo año), es fácil imaginar la precariedad y los apuros que algunas entidades tienen para mantener sus programas o su servicio.

5. No siempre están claros los motivos por los que un determinado servicio es financiado o ayudado mediante una subvención, mediante un convenio o mediante un contrato, o las razones por las cuales este recurso es subvencionado por la administración equis en un 50 % y aquel otro (que cumple idénticas funciones) sólo lo es en un 20 % o un 30%.

En el primer caso, la opción por una vía u otra de financiación suele tener una estrecha relación con el grado de compromiso o de responsabilidad que la administración en cuestión tiene respecto a prestar el servicio. En el otro caso (% del coste que una determinada administración asume), todo apunta a la influencia en varios factores, como la cuantía presupuestaria disponible para ese año o para esa convocatoria, o la trayectoria o capacidad de negociación de las entidades.

Esta situación se explica en gran medida por la falta de una “cartera de servicios” en el ámbito social que establezca con claridad qué recursos o programas se consideran necesarios y cuáles son las responsabilidades que corresponden a cada administración.

6. Si hasta ahora hemos señalado y destacado algunos de los condicionantes de la intervención social que no dependen del propio sector, sino más bien de las

administraciones, sí conviene señalar también, al menos, algunas de las “debilidades” que este informe pone de manifiesto en el propio sector. Sirvan como ejemplo, la propia capacidad de gestión de las entidades, su nivel de profesionalización o las relaciones, no siempre satisfactorias, entre profesionales contratados y Juntas directivas de la entidad.

Lógicamente, las recomendaciones del informe –de acuerdo con las funciones que la ley atribuye al Ararteko– se han centrado en las mejoras que corresponden a las instituciones públicas, pero no conviene olvidar la necesidad de introducir mejoras también en la organización o en las prácticas de las propias entidades.

• **Las recomendaciones**

Como acaba de señalarse, nuestras recomendaciones se centran en las mejoras que corresponden a las instituciones públicas. En el informe, en concreto, efectuamos trece o, si se prefiere, doce recomendaciones dirigidas a las administraciones implicadas y algunas sugerencias finales dirigidas al propio sector o a otros agentes sociales. Recordadas de forma muy sintética serían las siguientes:

- 1ª Clarificar la cartera de servicios y la responsabilidad de cada Administración en materia social; cuestión absolutamente clave para el futuro del sector.
- 2ª Agilizar y mejorar los procedimientos y sistemas de financiación; una recomendación que el Ararteko ha efectuado en varios informes ordinarios.
- 3ª Favorecer una mayor estabilidad o continuidad a los programas y servicios gestionados por las entidades; recomendación muy ligada a cuál sea la vía de financiación utilizada (si las subvenciones, los convenios o los contratos).
- 4ª Reducir las diferencias actuales entre territorios y/o subsectores.
- 5ª Incorporar, a las fórmulas de financiación, nuevos conceptos que redunden en una mejora de la calidad del servicio (nos referimos, por ejemplo, a la prevención de riesgos laborales, o a la protección de datos, o a las ayudas a la euskaldunización).
- 6ª Promover la formación permanente del personal.
- 7ª Ofrecer posibilidades de sustitución, de rotación, de respiro, que eviten o reduzcan el “queme” profesional, especialmente alto en algunos subsectores.
- 8ª Tomar en consideración la incorporación al sector de entidades con ánimo de lucro, fenómeno relativamente nuevo pero con gran influencia ya en determinados sectores como la tercera edad.

- 9ª Evaluar y difundir las buenas prácticas, fruto de la experiencia acumulada en muchos años.
- 10ª Promover planes y evaluaciones públicas y participativas.
- 11ª Sensibilización social, absolutamente necesaria frente a reacciones contrarias, por ejemplo, a la creación de recursos destinados a población desfavorecida.
- 12ª Promover y favorecer el voluntariado.
- 13ª Algunas sugerencias dirigidas al propio sector o a otros agentes sociales: respecto a la profesionalización de la gestión; respecto al papel de los sindicatos; y respecto a la participación en el sector de otras entidades como las obras sociales de entidades bancarias.

Todas las recomendaciones -las trece- nos parecen necesarias. Pero, en su presentación en el Parlamento, el Ararteko insistió especialmente en la primera de ellas, por su trascendencia y por el momento en que se encontraba la tramitación del Proyecto de Ley de Servicios Sociales.

Como muestra el informe con multitud de datos, el hecho de que la Administración defina un servicio como público y otro no tiene una gran influencia en las condiciones de trabajo de la entidad que gestiona el servicio y en las condiciones laborales del personal. La Administración considera que su responsabilidad es mayor en aquellas entidades que gestionan servicios públicos o complementarios a los servicios públicos (contratación y convenio) y que es menor en aquellas que gestionan otros recursos (subvención). En este caso, considera que es responsabilidad de las propias entidades contar con financiación que cubra el coste del servicio.

El problema es que, en muchos casos, esta diferenciación no está clara, no está definida con claridad.

La institución del Ararteko considera que esta situación debe superarse (al igual que se hace con otros servicios como el sanitario o el educativo) con la fijación de una cartera de servicios para el ámbito social y, consecuentemente, con la clarificación de las responsabilidades que en cada caso asume cada administración. Eso es lo que se demanda en la primera recomendación del informe. En este sentido, la reciente aprobación de la Ley de Servicios Sociales y su futuro desarrollo deben suponer, a juicio de esta institución, un paso decisivo en la dirección apuntada y, por tanto, una mejora en las condiciones del sector. Algo que el seguimiento de los próximos años deberá confirmar.

2. INFORMES EXTRAORDINARIOS EN ELABORACIÓN DURANTE EL AÑO 2008

Durante el año 2008 se ha iniciado en unos casos o se ha avanzado en otros en la elaboración de diferentes informes extraordinarios:

- Un informe sobre víctimas del terrorismo.
- Un informe sobre la transmisión de valores a los menores.
- Un informe sobre la situación de las personas transexuales o transgénéricas.
- Un informe sobre adolescentes y drogas.
- Un informe sobre los servicios sociales de base.

- 1) El informe sobre la **situación y necesidades de las víctimas del terrorismo en la CAPV** está en fase de finalización y se presentará en los primeros meses de 2009.

El informe analiza la respuesta institucional a la situación de las víctimas del terrorismo a partir de los distintos acuerdos del Parlamento Vasco de 2003, 2005 y 2007 sobre la materia, así como de la trascendental Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo.

En el informe se aborda también la llamada “violencia de persecución”, a la que están sometidos numerosos ciudadanos pertenecientes a diversos colectivos amenazados por ETA.

Se realiza un análisis cualitativo a partir de entrevistas realizadas a personas pertenecientes a esos colectivos y de las conclusiones alcanzadas por un grupo de trabajo constituido por buena parte de las personas que aceptaron ser entrevistadas.

- 2) El informe sobre **transmisión de valores** a los menores está prácticamente finalizado y podrá ser hecho público en el primer semestre de 2009.

Se trata de un informe muy amplio, ya que se ha recogido información en diferentes tramos de edad (8-10 años; 10-12 años; 12-16 años) y sobre múltiples cuestiones: uso de las nuevas tecnologías; papel de los distintos agentes sociales en la transmisión de valores; valores y contravalores en temas como el medioambiente, la utilización de la violencia o la aceptación y respeto de las diferencias por motivo de origen o de orientación sexual, etc.

El análisis de la situación permitirá ofrecer recomendaciones fundadas para introducir mejoras necesarias en ámbitos como la familia, el sistema educativo o los medios de comunicación, claves en la transmisión de valores.

- 3) También se halla muy avanzada la elaboración del informe sobre la **situación de las personas transexuales o transgénéricas**, un tema prácticamente desconocido para las instituciones.

Hay que hacer constar la dificultad para obtener una información suficientemente amplia sobre esta realidad, dificultad salvada gracias a la colaboración del mundo asociativo y al testimonio personal ofrecido por las propias personas transexuales y sus familiares.

- 4) En cuanto al informe sobre **adolescencia y consumos problemáticos de drogas y alcohol**, se trata de un trabajo solicitado por el propio Parlamento Vasco. Sobre este tema se han realizado entre nosotros numerosas investigaciones, algunas de ellas muy recientes, lo que permite disponer de datos actualizados. En el informe del Ararteko se analizan muchos de estos datos, pero sobre todo se pretende analizar cuáles son las actuaciones institucionales que se llevan a cabo en nuestra comunidad en materia de prevención, así como valorar sus resultados y proponer vías de actuación que se consideran más adecuadas. En principio, el informe estaría finalizado hacia mediados de 2009.
- 5) A finales del año 2008 se ha iniciado la elaboración de un nuevo informe sobre los **servicios sociales de base**, que quiere ser, de algún modo, continuación y actualización del informe sobre estos mismos servicios elaborado por el Ararteko hace diez años. De momento se han mantenido reuniones con Eudel, se han enviado cuestionarios a todas las unidades de base de nuestra comunidad y se están recibiendo las respuestas. Durante 2009 se analizarán todos los datos recabados, se efectuarán visitas a una muestra de servicios en los tres territorios y se procederá a la elaboración del informe que, seguramente, no se podrá hacer público hasta 2010.

ararteko

CAPÍTULO V

**OTRAS ACTUACIONES PARA
CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA
DE RESPETO A LOS DERECHOS
HUMANOS Y DE RELACIÓN
CON LA SOCIEDAD CIVIL Y CON
INSTITUCIONES GARANTISTAS DE
DERECHOS**



1. ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

1.1. RELACIONES DE COLABORACIÓN CON COLECTIVOS, ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES

Lo más destacable de la actuación del Ararteko en el año 2008 en relación con el mundo asociativo ha sido, seguramente, la publicación del informe *Condiciones de trabajo en el Tercer Sector de Intervención Social*, entregado a la presidenta del Parlamento Vasco y hecho público el 11 de junio, y debatido en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento en sesión del 30 de octubre. En este mismo informe anual (en el cap. IV) se ofrece un resumen del mismo.

La elaboración del informe citado responde en cierto modo a las relaciones de colaboración mantenidas durante años con el mundo asociativo, en las que, en muchas ocasiones, se ha planteado a esta institución la situación de precariedad o de falta de seguridad económica en la que las asociaciones llevan a cabo a veces su labor. De hecho, en bastantes ocasiones, la relación con las asociaciones sirve también para recoger sus propios problemas de funcionamiento: dificultades que encuentran para realizar su labor, para establecer mecanismos de coordinación o vías de colaboración estable entre ellas, para dar continuidad a sus programas, para disponer de espacios de encuentro con las instituciones, para participar o hacer llegar sus aportaciones a planes institucionales, programas o normas...

En anteriores informes, nos hemos referido a estas cuestiones, elevando propuestas o destacando algunas iniciativas: superación del marco anual en las subvenciones, establecimiento de foros conjuntos instituciones-asociaciones, como el Foro para la integración social de los inmigrantes, la Mesa interinstitucional de temporarismo o el Consejo para la participación del pueblo gitano, clarificación de las responsabilidades de cada parte en los convenios de colaboración... El informe sobre condiciones de trabajo del Tercer Sector de Intervención Social ha pretendido abordar, en profundidad, algunos de dichos problemas y proponer vías de solución.

Para ello ha sido necesario recoger de forma sistemática la información de un sector enormemente diverso y disperso. De hecho, la elaboración del informe sobre condiciones

laborales del Tercer Sector de Intervención Social ha supuesto el envío de cuestionarios a 900 entidades (la mayoría de ellas asociaciones o fundaciones), el análisis y la explotación de las respuestas recibidas de una muestra de 293 de dichas entidades, así como la participación de representantes de 55 de ellas en los grupos de discusión llevados a cabo en los diferentes territorios. La relación de dichas entidades consta como documento anexo, en el propio informe extraordinario y, por tanto, no es preciso reproducirla en este apartado (cfr. Anexo II del informe citado).

El informe, lógicamente, una vez hecho público, se ha hecho llegar también al mundo asociativo, tanto mediante el envío de ejemplares a cada entidad como por la presentación pública de sus contenidos y propuestas en foros organizados, por ejemplo, por Gizardatz o la Fundación Zorroaga. Por otra parte, el seguimiento sobre el cumplimiento de las 13 recomendaciones efectuadas en el informe exigirá nuevas actuaciones del Ararteko y la continuidad de la relación con las entidades de este importante sector.

Igualmente, durante el año 2008 el Ararteko ha hecho público otro informe extraordinario, esta vez sobre el espacio sociosanitario, que afecta directamente a buena parte del sector y que también se ha hecho llegar a todo el mundo asociativo de nuestra Comunidad.

Pero, al margen de estas actuaciones extraordinarias centradas en dos informes, y especialmente en el primero de ellos, la institución del Ararteko, durante el año 2008 y en su actuación ordinaria ha seguido cuidando la relación con los agentes sociales. Especialmente con asociaciones, organizaciones y colectivos dedicados al apoyo de personas en situaciones desfavorecidas o a la resolución de problemas sociales de carácter muy variado: colectivos de defensa de los derechos humanos, de apoyo a las personas de origen extranjero, a las privadas de libertad o a las que tienen problemas de marginación, familiares de personas con determinadas enfermedades, personas sin hogar, etc.

Como se ha reiterado en anteriores informes, para una institución garantista como la del Ararteko, las asociaciones y colectivos organizados pueden actuar como auténticas antenas sociales: sensores que permiten detectar y hacer públicos problemas y situaciones que, de otro modo, podrían pasar desapercibidas.

La experiencia de estos años ha demostrado que, de hecho, numerosas asociaciones y colectivos pueden desarrollar un papel clave de intermediación entre sectores marginales o especialmente vulnerables de nuestra sociedad e instituciones como la del Ararteko, haciéndoles más conscientes de sus derechos y de las vías de resolución de conflictos, ayudándoles a la hora de expresar sus reivindicaciones, exigiendo el servicio diligente de las administraciones a la ciudadanía y favoreciendo así una mayor confianza en las instituciones y una mayor cohesión social.

El gran número de asociaciones, colectivos y organizaciones que existe en nuestra Comunidad constituye un signo de vitalidad social, pero, al mismo tiempo, supone un reto imposible para quien quisiera mantener con todas ellas unas relaciones más o menos estables de colaboración. Por ello, en nuestro caso, y teniendo en cuenta las limitaciones,

ese deseo de colaboración se ha concretado a lo largo del año por medio de ciertas vías complementarias:

- manteniendo algún tipo de contacto con buena parte de los colectivos con los que existía una relación previa, siempre que ello ha sido posible;
- respondiendo positivamente a cuantas asociaciones y grupos han manifestado su interés por hacernos llegar sus problemas y propuestas, o mantener una reunión con el Ararteko;
- tomando la iniciativa para establecer nuevas relaciones con determinados colectivos que desarrollan su labor con sectores especialmente vulnerables o sobre cuya problemática se está trabajando en ese momento;
- aprovechando la existencia de plataformas de coordinación o federaciones entre diferentes asociaciones con intereses o campos de actuación similares (cárceles, enfermedad mental, inmigración...).

Así, a lo largo del año 2008, la institución del Ararteko ha mantenido relaciones de colaboración, más o menos intensas, con las siguientes asociaciones, organizaciones o grupos sociales:

- ADSIS-Bestalde
- Agarre bizirik
- Agiantza
- AGIPASE (Asociación Guipuzcoana de Padres Separados)
- Aiarako Pertsona Ezindu Fisikoen Elkartea (APEFE)
- Alcohólicos Anónimos
- Amarena
- Amnistía Internacional
- Arrats
- Askabide
- Asociación Ayalesa de Familiares y Enfermos Psíquicos (ASASAM)
- Asociación de Ayuda al Preso (ADAP)
- Asociación de cáncer de mama (de Bizkaia y de Álava)
- Asociaciones de consumidores
- Asociación de daño cerebral adquirido (ATECE)
- Asociaciones de defensa de los derechos humanos de otros países
- Asociación de familiares de enfermos de Alzheimer de Álava (AFADES)
- Asociación de familiares de personas sordas (ARANSGL)
- Asociación de familiares de personas usuarias de la Residencia Ariznabarra
- Asociación de mujeres Hegaldi
- Asociación de jubilados de Lea-Artibai
- Asociación de padres de niños autistas de Bizkaia (APNABI)
- Asociación de Personas con Discapacidad Intelectual de Ayala (APDEMA)
- Asociación de padres de niños oncológicos (ASPANOVA)
- Asociación de Residentes Afro-americanos
- Asociación de víctimas del 3 de marzo

- Asociación Gitana Gao Lacho Drom
- Asociación Guipuzcoana de Investigación y Prevención del Abuso de las Drogas (AGIPAD)
- Asociaciones y comunidades de vecinos afectados por planes urbanísticos, problemas medioambientales, deficiencias en la red de servicios: Alde Berri y Txabarri Garbi (Sestao), Haritzalde elkarte naturzalea eta Parkea bizirik Plataforma (Donostia), Torrolate (Labastida), Praileaitz Lagunak (Deba), Eguzkizaleak (Ondarroa), Gasteiztxiki, Garvea, Bakiosos, Herripe auzo elkarte, Itsasaurre (Igeldoko segregaziorako elkarte)...
- Asociaciones y federaciones de madres y padres de alumnos de centros públicos
- Asociación Loiolaetxea
- Asociaciones o grupos contra la tortura
- Asociación medioambiental Izate
- Asociación Patrimonio Industrial
- Asociación provida animal
- Asociación Vasca de salud mental
- Asociación Ohianka
- ASPACE (Asociación Ayuda a Afectados de Parálisis Cerebral)
- ASVIAMIE (Asociación víctimas amianto Euskadi)
- ATEA (Asociación para el trato ético de los animales)
- AVAFAS (Asociación Vasca de Fibromialgia y Abstenia crónica)
- AVAIM (Asociación Vasca para la Ayuda a la Infancia Maltratada)
- Baikara Federazioa
- Bakeaz
- Baketik
- Behatokia
- Beroa (Asociación familias acogedoras de Gipuzkoa)
- Berriztu
- Bidasoaldeko Emakumeak
- Bidesari – Pastoral Penitenciaria
- Bilbo-Etxezabal
- Bizgarri
- Bizitegi
- Cáritas de los diferentes territorios
- CEAR (Comisión de Ayuda al Refugiado)
- Centros de cultura popular
- Centros educativos de nuestra Comunidad
- Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco (COVITE)
- Colegios de abogados de diferentes territorios
- Comisiones ciudadanas anti-sida de los tres territorios
- Congregación Oblatas – Oblatas Leiho Zabalik
- Congregación Siervas de Jesús de la Caridad
- Consejos escolares de diferentes centros educativos
- Cruz Roja de Gipuzkoa y Álava
- DEE

- Dianova
- Diferentes sindicatos, colectivos y asociaciones profesionales
- DISLEBI
- Drari
- Eginaren eginez
- Egunabar
- Ekimen
- Elkarbanatuz
- Elkartu
- Emaús
- Enseñantes con gitanos
- Entidades gitanas del Consejo Gitano
- Equipos directivos de centros educativos
- Etxerat
- Euskal Gorrak
- Familiares de personas detenidas o presas de diferentes lugares
- FEDEAFES (Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares de Enfermos Psíquicos) y asociaciones integradas en dicha federación (AVIFES, AGUIFES, ASASAM, ASAFES)
- Federación Española de Asociaciones de Rehabilitación Psicosocial
- Federación SARTU
- Federación Vasca de viudas
- FEKOOR (Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Bizkaia)
- FEVAPAS (Federación Vasca de Asociaciones de Padres-Madres y Amigos de los sordos)
- FEVAS
- Fundación Beti Gizartean
- Fundación EDE
- Fundación EDEX
- Fundación Etorkintza
- Fundación Fernando Buesa
- Fundación Hurkoa
- Fundación Intered
- Fundación Itaka-Escolapios
- Fundación Izan – Proyecto Hombre
- Fundación Matia
- Fundación Mejora
- Fundación Patronato Zorroaga
- Fundación Peñascal
- Fundación Secretariado General Gitano
- Fundación tutelar Atzegi
- Fundación tutelar Beroa
- Fundación tutelar de enfermos mentales de Álava (Usoa)
- Fundación tutelar Gorabide (Futubide)
- Fundación tutelar Hurkoa

- Fundación Síndrome de Down del País Vasco
- Fundación Vicente Abreu
- Fundación Vizcaína Caridad-Conde Aresti
- Gaztaroan Ekin
- Gazteleku
- Gernika Gogoratuz
- Gesto por la Paz
- GGEBE-ADDSI (Asociación defensa derechos sociales e individuales)
- Gizabidea
- Gizakia
- Gizardatz (Asociación de Entidades de Iniciativa e Intervención Social de Bizkaia)
- Gizarterako
- Goiztiri
- Grupos de alumnos de diferentes centros, facultades y escuelas
- Grupos de padres-madres de centros escolares con diferentes problemas
- Grupos de personas de otros países que visitan el nuestro en programas de colaboración o para divulgar su problemática
- Grupos participantes en el Alarde de Hondarribia (Alarde Zaleak)
- Gurasoak
- Harresiak Apurtuz (coordinadora de ONG de apoyo a inmigrantes integrada por CEAR, Cáritas, CITE, Cruz Roja, Hegoa, Médicos del Mundo, Zu eta Lur, Etorkinekin Bat, Goiztiri, Fundación Ignacio Ellacuria, Asociaciones de inmigrantes de numerosos países y regiones del mundo...)
- Hartu-emanak (Asociación de personas mayores para el aprendizaje permanente y la participación social)
- Hegoa
- Hezilan
- Hizkuntz Eskubideen Behatokia
- Hogar Mary Ward
- Hontza (centro de atención a drogodependientes)
- INGEMA (Instituto Gerontológico Matia)
- Iniciativa Gitana
- Institutos de Reintegración Social de los distintos territorios (IRSE)
- Izangai
- Ixuri
- Jaizkibel Konpainia
- Kalé dor Kayikó
- Kidetza
- Lagun Artean
- Lanberri
- Landalan
- Lantegi Batuak
- Lur gizen
- Médicos del mundo-Munduko medikuak
- Mendiak lau haizetara

- Mugarik gabe
- Nuevo Futuro
- Obra social de Nuestra Madre de los Desamparados
- Observatorio Internacional de Justicia Juvenil
- ONCE
- Ostatu
- Pantallas Amigas
- Parkea Bizirik plataforma
- Pastoral Penitenciaria
- Plataforma de colectivos en apoyo a las personas presas
- Plataforma de organizaciones de infancia (POI)
- Plataforma médica contra la incineradora de Txingudi
- Plataforma Txingudi Bizirik
- Posada de los abrazos
- Profesionales de los servicios sociales de base de diferentes lugares
- Proyecto Hombre - IZAN
- Red de apoyo a la Inserción Socio-laboral (RAIS) Bizkaia y Gipuzkoa
- Residencia San Andrés
- Salhaketa de los diferentes territorios
- Sarea Fundazioa
- Save the Children
- Servicios de Educación (berritzegunes, servicios de educación especial, servicios municipales, programa Bizikidetzta...)
- Sociedad San Vicente de Paul
- Sortarazi
- SOS-Racismo de los diferentes territorios
- T-4 (Asociación anti-sida)
- TAT (Torturaren Aurkako Taldea)
- Terciarios Capuchinos
- Transexualidad Euskadi
- Turnos de asistencia penitenciaria de los colegios de abogados (TAP)
- UNICEF-País Vasco
- UNICEF-Delegación para Europa (Instituto Innocenti)
- Urgatzi
- Zubietxe
- Zubiko

En muchos casos (respuesta a las solicitudes de las asociaciones, inicio de relaciones con un colectivo o presencia en foros de coordinación) la relación con los grupos citados ha sido directa y ha supuesto algún encuentro o reunión, o la visita a algún centro o servicio gestionado por ellos. En otros casos, por ejemplo, de continuación de una relación iniciada en años anteriores o de gestión de una queja concreta, no siempre ha supuesto nuevas reuniones; a veces ha bastado con los intercambios de información, tanto orales como escritos, o la participación en algún acto, o el envío de materiales o documentos...

Así pues, de un modo o de otro, utilizando unas u otras vías, y a pesar de las limitaciones ya apuntadas, durante el último año se han mantenido reuniones o intercambios de informaciones, materiales y fórmulas de colaboración, por lo menos, en los siguientes campos de actuación:

- la defensa de los derechos humanos y el desarrollo de programas de atención a las personas encarceladas en centros de nuestra Comunidad;
- la respuesta social a las personas con discapacidad;
- la integración social de las personas inmigrantes de origen extranjero;
- el planteamiento y la respuesta a necesidades específicas del colectivo gitano;
- el apoyo y la atención a las personas con enfermedades mentales y a sus familias;
- la tutela de personas con enfermedades mentales;
- la tutela de personas con discapacidad o sin apoyo familiar;
- el logro de la excarcelación o el acercamiento de personas presas;
- la atención a las víctimas del terrorismo o la defensa de sus derechos;
- la respuesta a necesidades educativas especiales;
- la gestión de servicios destinados a atender a menores desprotegidos y a menores infractores;
- la defensa del derecho a la educación;
- la defensa de los derechos lingüísticos y la utilización del euskera;
- la atención a personas con problemas de drogadicción;
- el apoyo al desarrollo y la solidaridad con los países del tercer mundo;
- la integración social de minorías étnicas o colectivos marginales;
- la cohesión social y la rehabilitación en zonas especialmente deprimidas;
- el pacifismo y la solución de conflictos mediante fórmulas de diálogo;
- la defensa de los derechos de las mujeres;
- la prevención de los malos tratos y la denuncia de situaciones de tortura;
- la atención sociosanitaria a personas marginadas y sin apoyos familiares;
- la defensa de diferentes colectivos profesionales;
- la accesibilidad a los espacios públicos;
- la atención o defensa de personas que sufren diferentes enfermedades;
- la prevención de situaciones de exclusión social grave y la atención a las personas sin hogar;
- la utilización de nuevos recursos de apoyo a personas con discapacidad;
- la denuncia de vulneraciones de derechos en el ámbito internacional;
- la defensa del medio ambiente;
- la memoria y el recuerdo de las víctimas;
- la prevención y denuncia del racismo y la discriminación;
- la participación en la vida social de las personas de la tercera edad;
- los derechos de la infancia;
- los derechos de comunidades de vecinos afectados por proyectos o actuaciones;
- el acogimiento a adolescentes en situación de desprotección;
- la atención a adolescentes y jóvenes con problemas con la justicia;

En bastantes casos, la colaboración con las asociaciones se ha establecido, o se inició en su día, en el marco de alguno de los trabajos monográficos realizados por la propia institución del Ararteko.

Así, por ejemplo, la elaboración del informe sobre la atención a las personas sin techo o en riesgo de exclusión permitió la colaboración con la mayoría de las asociaciones u organizaciones que gestionan servicios, como alojamientos, comedores o talleres de inserción (Agiantza, Askabide, Elkarbanatuz, Bidezari, Bizitegi, Beta, Ostatu, Goiztiri, Zubietxe, Izangai, Cáritas, Lagun Artean, Emaús, RAIS, diferentes congregaciones religiosas, etc.). Este año 2008, como una de las formas de seguimiento del citado informe, las 45 asociaciones implicadas en la atención a este sector de la población fueron invitadas a las reuniones convocadas por el Ararteko en cada uno de los territorios, reuniones a las que asistieron buena parte de ellas.

También la elaboración del informe sobre menores extranjeros no acompañados ha supuesto una relación continuada con las entidades que gestionan los recursos de acogida o que trabajan en su inserción (Cruz Roja, Nuevo Futuro, Terciarios Capuchinos, Landalan, Salesianos, Coordinadora Harresiak Apurtuz, Urgatzi, Goiztiri, Ixuri...).

Respecto a informes muy anteriores, este tipo de colaboración, muchas veces para la obtención de información o para el seguimiento de una cuestión abordada específicamente por nosotros, se ha seguido dando a lo largo del año en varios campos: atención comunitaria a la enfermedad mental (AVIFES, ASAFES, ASASAM, AGUIFES, FEDEAFES); apoyo a las personas encarceladas (ADSIS-Bestalde, Etorkintza, Izangai, Proyecto Hombre, Bilbao Etxezabal, Pastoral Penitenciaria, Hegaldi...).

En otros casos, la relación con las asociaciones se ha mantenido gracias a la participación conjunta en foros específicos o en actos organizados por ellas, o con motivo de la tramitación de determinadas quejas o la actuación para resolver algún problema, o mediante el intercambio de documentos y materiales...

A modo de ejemplo, podemos señalar brevemente algunas actuaciones significativas de la institución del Ararteko en el año 2008, en este marco de colaboración. Así:

- Como ya se ha apuntado, la visita a determinados servicios o las entrevistas y reuniones con profesionales que en ellos trabajan han servido para analizar las características de algunos convenios o vías de relación entre asociaciones y administraciones, su influencia en las condiciones laborales o en la continuidad del servicio prestado, las consecuencias de los retrasos o de la falta de garantías en las ayudas... Ello ha servido de contrapunto en la elaboración del informe extraordinario sobre las condiciones de trabajo en el sector de intervención social.
- En el marco de los cursos de verano y en colaboración con la UPV la Jornada promovida este último año por el Ararteko se centró en los derechos de las personas con enfermedad mental, sector de la población con cuyo mundo asociativo se viene manteniendo una relación sistemática (a través de la Federación de Asociaciones

de Familiares, FEDEAFES) y que participó directamente en las Jornadas (representantes de FEDEAFES y de Egunabar).

- Una gran parte de las quejas recibidas en relación con planes o actuaciones urbanísticas, o con las repercusiones en el medio ambiente, las han promovido colectivos de personas organizadas en plataformas, asociaciones de vecinos, comunidades de propietarios, grupos ecologistas... (De algunas de ellas damos cuenta en los apartados de este informe dedicados a las áreas de urbanismo o de medio ambiente).
- La relación con las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo, o con las propias víctimas o sus familiares, ha sido siempre prioritaria para esta institución, que ha procurado transmitirles su solidaridad y apoyo, así como participar en los actos por ellas convocados y mostrar su cercanía. La elaboración del próximo informe sobre víctimas ha sido posible gracias a esta relación y ha supuesto un nuevo paso en la dinámica de colaboración.
- Las visitas periódicas a los centros de acogida para menores extranjeros no acompañados y la relación con las asociaciones que los gestionan ha facilitado nuestro seguimiento sobre su situación, del cual se hace una extensa referencia en este mismo informe (CAP de menores).
- Muchas de las visitas efectuadas (por ejemplo a servicios destinados a personas en exclusión, a los centros de reforma, a centros de acogida...) ayudan a mantener la relación directa con las asociaciones que gestionan los recursos, facilitan el conocimiento actualizado de su situación y el seguimiento de nuestras recomendaciones, impulsan nuevas actuaciones...
- La relación periódica con numerosas asociaciones de apoyo a las personas presas ha venido supliendo, en parte, la falta de acceso directo a los centros penitenciarios. Ha posibilitado el intercambio de datos y cierto seguimiento, así como la puesta en marcha de algunas actuaciones de oficio o gestiones de buena voluntad.
- Las denuncias que han presentado algunas asociaciones de apoyo respecto a la detención o a la orden de expulsión de personas de origen extranjero, sobre el trato policial recibido, sobre dificultades de empadronamiento, sobre las condiciones excluyentes de algunas convocatorias u ofertas de empleo público o sobre el tratamiento de noticias en los medios de comunicación han posibilitado actuaciones de diferente tipo: mediaciones y gestiones ante la autoridad competente, tramitación de quejas, actuaciones de oficio, recomendaciones específicas...
- La relación con diferentes colectivos pacifistas, con asociaciones que trabajan en la mediación de conflictos y con centros escolares animó a esta institución a presentar en su día al consejero de Educación, Universidades e Investigación una propuesta global sobre la educación para la paz, a convocar, como aportación e impulso al desarrollo de la propuesta, cuatro becas de colaboración dirigidas específicamente a la elaboración y difusión de materiales de uso escolar para la educación en derechos humanos, a organizar una exposición itinerante sobre "La Ley de la Infancia", o a convocar este año el IV Concurso de trabajos escolares sobre derechos humanos que se resolverá el próximo año. Etc.

A juicio de esta institución, la colaboración entre las administraciones y servicios públicos y la sociedad civil organizada debe ser promovida y apoyada, para un mejor aprovechamiento

de los recursos existentes. La participación activa de los agentes sociales no debe suponer, sin embargo, que las responsabilidades institucionales en la prestación de los servicios a la ciudadanía queden diluidas, o que las instituciones dejen de asumir el liderazgo que, en muchas ocasiones, les corresponde. En relación con este asunto, ya en el informe del año 2001 se efectuaba una recomendación de carácter general sobre el liderazgo institucional respecto a la creación de servicios destinados a colectivos vulnerables, que, en muchas ocasiones, son gestionados por asociaciones.

La experiencia de los últimos años, las dificultades que las propias administraciones encuentran para la apertura de nuevos centros o recursos en diferentes localidades, también este último año ha vuelto a poner de manifiesto la importancia y la necesidad de tener en cuenta las propuestas efectuadas en la citada recomendación.

Por otra parte, en las visitas efectuadas a diferentes servicios, o mediante reuniones o quejas recibidas, incluso con posterioridad a la publicación de nuestro informe sobre condiciones del trabajo del Tercer Sector de Intervención Social, hemos vuelto a constatar problemas que aún siguen sin resolver, como los retrasos sufridos en la resolución de determinadas convocatorias de ayudas, lo que pone en situaciones precarias y complicadas tanto a asociaciones como a programas en marcha, repercutiendo muy negativamente no sólo en las propias asociaciones, sino también, y muy especialmente, en los ciudadanos y colectivos a favor de los cuales trabajan. A finales del año 2008, algunas convocatorias de ayudas clave aún seguían sin resolverse.

Debemos insistir en que, con mucha frecuencia, las asociaciones que trabajan en el campo social llevan a cabo programas de atención a personas en situaciones especialmente desfavorecidas, y gestionan, muchas veces, recursos y servicios de otro modo inexistentes o insuficientes, cubriendo campos de atención en los que existe una clara responsabilidad institucional y supliendo carencias de las propias administraciones. Parece razonable, pues, que obtengan toda la ayuda necesaria y una mayor garantía para sus programas.

En este sentido, el Ararteko, tras recabar, mediante varios expedientes de oficio, datos objetivos sobre diferentes convocatorias con incidencia notable en muchas asociaciones, ya efectuó, en el informe del año 2005, una recomendación general "Sobre la necesidad de mejorar las vías y procedimientos de ayuda institucional a las asociaciones que trabajan en el campo social". Recomendación que, por los datos recabados este último año, sigue siendo plenamente vigente.

1.2. BECAS DE INVESTIGACIÓN CONVOCADAS POR LA INSTITUCIÓN Y PUBLICACIONES DEL ARARTEKO

Durante el año 2008 se ha terminado el trabajo realizado a partir de la beca concedida por el Ararteko a un equipo de personas ligadas a la Fundación Matia, de reconocida trayectoria en la atención a las personas mayores. Aborda una serie de cuestiones de enorme importancia y, sin embargo, poco trabajadas o poco conocidas hasta el momento entre nosotros: los derechos de las personas mayores y sus cuidadores-cuidadoras y la prevención del trato inadecuado o maltrato. En el momento de redacción de este informe anual, el trabajo citado está en plena fase de edición y, seguramente, podrá darse a conocer antes que este informe.

El trabajo, como podrá comprobarse, aporta numerosas referencias, informaciones, documentos, instrumentos y datos en planos muy diferentes, que van desde códigos o derechos de aplicación universal (el plano más general) hasta datos de evaluación obtenidos en un determinado servicio o sector de la población atendida (el plano más concreto).

A la hora de seleccionar, e incluso de preparar la edición de los materiales, se ha buscado su máxima utilidad. Ello explica, por ejemplo, la inclusión como anexos de diferentes cuestionarios que cualquiera puede aplicar o adaptar a su propia situación: un cuestionario para personas mayores en situación de dependencia, otro cuestionario para personas mayores autónomas, un cuestionario para familiares o un cuestionario para profesionales. Pero también al hilo del texto se han incorporado catálogos de derechos, criterios para valorar si un trato es adecuado o inadecuado o incluso instrumentos que pueden ser de aplicación a diferentes situaciones (residencias, centros de día, familia...).

Como en otros temas similares (violencia de género, maltrato infantil...) también aquí nos enfrentamos a una realidad opaca, oculta, poco conocida y que exige intervenciones múltiples: sensibilización social, formación de profesionales, concienciación de las personas sobre sus propios derechos, aplicación sistemática de criterios de calidad, evaluación de los servicios, escucha de las personas, prevención, detección, intervención...

Tengamos en cuenta que en nuestra Comunidad hay 400.000 personas mayores de edad. A esto hay que añadir los muchos miles más que cuidan de ellas, con mayor o menor acierto y dedicación, así como varios miles de profesionales que desarrollan su labor en residencias, centros de día, servicios de ayuda domiciliaria... El trabajo publicado quiere ser útil a todas estas personas, ya que de ellas depende en gran medida el logro en la práctica de un trato adecuado y respetuoso con todos los derechos, pero pretende también servir de aldabonazo al conjunto de la sociedad, poco sensible todavía a los derechos de las personas mayores y poco consciente de la realidad del maltrato. La distribución del trabajo (editado tanto en forma de libro como de CD) está prevista para el primer trimestre del año 2009 y estará dirigida, sobre todo, a los recursos y servicios más directamente implicados en el tema: residencias de tercera edad, centros de día, servicios de ayuda domiciliaria, servicios sociales de base, asociaciones de personas mayores, asociaciones que gestionan recursos destinados a ellas...

En la convocatoria de becas de investigación 2006-2007 se adjudicó también una beca para la realización del estudio "Incomunicación: eficacia *versus* derechos humanos"; que en este momento está próximo a su finalización.

En el ejercicio 2007-2008 se adjudicaron sendas becas de investigación aplicada que versan sobre:

- "Acceso de la población inmigrante en la Comunidad Autónoma Vasca a los servicios y prestaciones sociales. Elaboración de un catálogo y sistema de medición"
- "¿Menores o extranjeros/as? Análisis de las políticas de intervención sobre los/as menores extranjeros/as no acompañados"

Ambos trabajos se encuentran en fase de elaboración.

1.3. III FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA SOBRE “CONVIVENCIA Y CONFLICTOS EN LOS CENTROS EDUCATIVOS”

En mayo de 2007, convocado por la institución del Ararteko, se llevó a cabo un foro de participación sobre el tema de la convivencia y los conflictos en los centros educativos, en el Palacio Euskalduna de Bilbao.

El foro tuvo dos partes diferentes. Por la mañana, unas cuarenta personas convocadas al efecto (profesorado, directivos, personal de apoyo, inspectores, padres-madres, investigadores, personas del sistema judicial...) reflexionaron e hicieron sus aportaciones en torno a ocho cuestiones:

- Factores que influyen positiva o negativamente en el clima escolar.
- Buenas prácticas de convivencia.
- El papel de la Administración.
- La organización de los centros.
- Cómo intervenir ante las situaciones de acoso o maltrato en el ámbito escolar.
- El papel del sistema judicial.
- Qué habría que evaluar o investigar.
- En qué podría colaborar el Ararteko.

Por la tarde, en sesión abierta, el Ararteko ofreció un resumen del informe extraordinario *Convivencia y conflictos en los centros educativos* y la profesora y experta de reconocido prestigio en esta materia, María José Díaz-Aguado, ofreció una conferencia con el título “Hacia un nuevo modelo de convivencia. Del acoso escolar a la cooperación en las aulas”. Estas dos intervenciones fueron seguidas de un coloquio con las personas participantes.

Todas las intervenciones fueron transcritas y, una vez revisadas, han sido publicadas a finales del año 2008 dentro de la colección Derechos Humanos “Francisco de Vitoria”, para su distribución a todos los centros educativos y demás servicios.

1.4. JORNADA DE LOS CURSOS DE VERANO DE LA UPV/EHU SOBRE “SALUD MENTAL Y DERECHOS DE LAS PERSONAS”

Desde el año 1997 la institución del Ararteko organiza unas jornadas de estudio y debate sobre los derechos humanos en los Cursos de Verano de la UPV/EHU.

Este curso partía de la constatación de que los trastornos y enfermedades relacionadas con la salud mental tienen presencia en diferentes planos relativos a los derechos humanos y a los sistemas de salud y de servicios sociales. En él se evaluaron las políticas públicas, tanto las de la vertiente sanitaria como las que operan en la social, dirigidas a las personas aquejadas por estas afecciones a su salud. Asimismo, se analizó la situación de los derechos de estas personas, así como los mecanismos de protección de sus derechos. Se abordaron cuestiones como el tratamiento involuntario ambulatorio o la influencia de la falta de recursos comunitarios suficientes en las interrupciones de los tratamientos. El curso se desarrolló desde la perspectiva de procurar la mejora de la protección de la salud y de los derechos de las personas aquejadas de enfermedad mental.

La profesora Clara Asúa disertó sobre “Salud mental y limitación de la capacidad de obrar”. El profesor Iñaki Markez habló sobre “Situación de la atención a la salud mental”. El profesor Julián Carlos Ríos realizó una intervención sobre “Salud mental en el ámbito penitenciario”.

Por último, se celebró una mesa redonda con representantes de asociaciones como Egunabar (Asociación Vizcaína de Usuarios de Psiquiatría), FEDEAFES (Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares y Enfermos Psíquicos) y con una psicóloga clínica.

1.5. ACTIVIDADES DE SENSIBILIZACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La institución del Ararteko ha realizado durante 2008 distintas actividades de sensibilización en materia de derechos humanos, dirigidas especialmente al ámbito escolar.

Así, en el año 2008, el Ararteko resolvió la convocatoria del III concurso de trabajos escolares sobre derechos humanos y convocó una IV convocatoria dirigida a los centros educativos de la CAPV, tanto de Educación Primaria como de Educación Secundaria. A esta nueva edición pueden optar trabajos de programación y materiales utilizados o producidos en el trabajo sistemático sobre derechos humanos o, más específicamente, derechos de la infancia, tanto a nivel de aula, curso, ciclo o centro, en euskera o castellano. Como en ediciones anteriores, una comisión de personas ligadas a la enseñanza y a los derechos humanos valorará los trabajos presentados, su originalidad y calidad, así como sus posibilidades de publicación y aprovechamiento didáctico. Habrá un premio por cada etapa, Primaria y Secundaria, que será entregado por el ararteko.

Como viene siendo habitual, la institución del Ararteko ha seguido colaborando, a lo largo de todo el año, con el Departamento Municipal de Educación de Vitoria-Gasteiz en la elaboración del *Informativo Gasteiztxo*. Alumnos y alumnas de distintos centros educativos de la capital alavesa nos visitan periódicamente y, convirtiéndose en periodistas, recopilan datos e informaciones relacionadas con la actividad de la institución para elaborar, posteriormente, un programa de radio, de televisión o un periódico.

Además, con motivo de la celebración el día 10 de diciembre del Día Internacional de los Derechos Humanos la institución del Ararteko, como defensora de los derechos de la ciudadanía, edita cada año un cartel destinado a ser colocado en los centros de enseñanza. El objetivo es contribuir a la reflexión y propiciar una mayor sensibilidad hacia las necesidades de las personas más desfavorecidas y poder avanzar en una sociedad involucrada, de forma activa, en la defensa y protección de los derechos humanos.

Este último año, aprovechando la iniciativa impulsada por el Consejo de Europa en contra del castigo físico, en los carteles del Ararteko se han utilizado imágenes y lemas de esa iniciativa, que también están siendo utilizados en otros países. Esos mismos elementos han sido aprovechados también para la edición de los calendarios 2009, donde se destacan 10 derechos fundamentales de los niños y las niñas. Estos materiales se distribuyen en todos los centros de enseñanza de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En relación con esta campaña impulsada por el Consejo de Europa, el Ararteko, tras lograr un acuerdo con dicho Consejo, ofreció a EITB la posibilidad de emitir un spot gratuito, en euskera y castellano, en torno al 20 de noviembre, fecha en la que se conmemora la Convención de derechos de infancia. La Dirección de EITB, en aplicación de un criterio de carácter general, no consideró conveniente emitir dicho spot pero sí lo incorporó y abordó el tema en un programa emitido en torno a dicha fecha.

Por otra parte, en relación con el uso inadecuado de las nuevas tecnologías y las situaciones de riesgo que ello conlleva para las personas menores de edad, durante el último año

y en colaboración con la Iniciativa Pantallas Amigas, el Ararteko ha editado y enviado a todos los centros y servicios educativos de la CAPV dos CD-ROM con materiales didácticos dirigidos tanto al alumnado como al profesorado y las familias.

El primero de ellos, titulado “Ciberbullying” (Material didáctico para la prevención del acoso por medio de las nuevas tecnologías) fue enviado a los centros dentro del curso 2007-2008 y supone una aportación más del Ararteko a la mejora de la convivencia y la prevención del acoso. Se trata de un material pensado, básicamente, para el alumnado de Educación Primaria y también sus padres-madres y educadores.

El segundo CD-ROM, titulado “Leihoak” (Una Aventura REAL en un Mundo VIRTUAL), es más amplio en su temática: normas básicas para evitar o afrontar diferentes peligros que se pueden encontrar en la red (acoso, pérdida de privacidad, timos o estafas, contenidos inadecuados...), criterios ergonómicos, etc. Ha sido enviado a los centros y servicios educativos, tanto de Educación Primaria como Secundaria, así como a bibliotecas, KZguneak, asociaciones de padres-madres y otros recursos o entidades.

Ambos materiales responden a idéntica preocupación: lograr el uso seguro y adecuado de las nuevas tecnologías por parte de los menores. Ofrecen juegos interactivos, criterios pedagógicos, guías didácticas... y han sido acogidos con gran interés en la comunidad educativa.

2. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1. XXIII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Las relaciones del Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos se basan en los principios de coordinación y cooperación. Por ello, a lo largo del año se mantienen estrechas relaciones en torno a las actuaciones ordinarias, de funcionamiento de nuestras instituciones. Las jornadas de coordinación constituyen un foro de debate y reflexión sobre temas de interés común.

En el año 2008 las XXIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo se celebraron en Oviedo los días 28, 29, 30 de septiembre y 1 de octubre, organizadas por la Procuradora General del Principado de Asturias. El tema central de estas jornadas versó sobre "Las personas en situación de desprotección social grave: defensa de sus derechos".

Con carácter previo, se realizaron talleres de estudio relacionados con el objeto de estas jornadas. El primero de ellos, celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 14 y 15 de abril, fue organizado por esta institución del Ararteko y trató sobre "Personas en situación de desprotección grave". Las conclusiones de este taller fueron las siguientes:

"TALLER SOBRE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN SOCIAL GRAVE

- I. Desprotección social grave y personas o sectores de población en situación de especial vulnerabilidad
- II. Causas y factores que concurren en la desprotección
- III. Las políticas públicas y sus limitaciones
- IV. Propuestas

I. DESPROTECCIÓN SOCIAL GRAVE Y PERSONAS O SECTORES DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD.

Para referirnos a las personas en situación de desprotección social grave se suelen utilizar, sin mayor precisión, términos muy variados y que, si bien no son sinónimos ni describen situaciones idénticas, sí pueden ayudar a caracterizar a qué personas o sectores de población nos estamos refiriendo.

Términos como vulnerabilidad, exclusión, pobreza extrema, precariedad, sin hogar, marginación, segregación social, etc. hacen referencia a situaciones en las que las personas, por diferentes motivos, no pueden ejercer plenamente sus derechos, no pueden disfrutar de una ciudadanía social plena, en condiciones de igualdad.

Así, por ejemplo, la exclusión se puede definir como la imposibilidad o incapacidad de ejercer los derechos sociales. Fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho

a la educación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social. No se trata sólo de pobreza o de falta de un hogar, sino de situaciones de desprotección y marginalidad caracterizadas por la ausencia de trabajo y el aislamiento social. La desprotección social, como la exclusión, no es un estado fijo o estático, sino un proceso dinámico y graduable en función de una evolución que puede conducir a los ciudadanos desde zonas de integración, seguridad y estabilidad hasta zonas de exclusión absoluta, pasando por zonas de vulnerabilidad, precariedad e inestabilidad, aunque también puede darse el proceso inverso de inclusión o reinserción social.

Se trata, normalmente, de situaciones provocadas por una “acumulación de carencias,” de desventajas generalizadas y que, con frecuencia, se mantienen en el tiempo, imposibilitando el ejercicio de los derechos sociales que corresponden a una ciudadanía plena.

Es esta perspectiva –la que liga la desprotección a la imposibilidad de ejercer los derechos– la que puede tener un mayor interés y utilidad para nosotros, de acuerdo con las funciones de garantes de derechos que corresponden a las Defensorías.

Si bien puede resultar complicado delimitar con precisión dónde empiezan las fronteras de la desprotección o de la exclusión social –entre otras razones porque se trata de procesos, de fronteras cambiantes en el tiempo y entre unas sociedades y otras–, todos sabemos que en nuestro entorno existen personas, e incluso sectores sociales, con un especial riesgo o vulnerabilidad de exclusión social. A la luz de la experiencia acumulada en las Defensorías por el trabajo que llevamos a cabo en el campo señalado, hemos podido constatar que algunas circunstancias personales o sociales resultan especialmente susceptibles de generar procesos que desemboquen en situaciones reales o potenciales de exclusión social o de agravar dichas situaciones.

Resulta evidente que las personas sin hogar se encuentran en una situación de gravísima exclusión social. Pero a éstas hay que añadir aquellas otras que, sin llegar a ese extremo, se encuentran en estado de exclusión, o en riesgo de ello, según la parametrización conceptual que hemos expuesto. Señalaremos seguidamente las circunstancias personales o sociales a las que nos referíamos antes, advirtiendo que el listado no tiene un carácter cerrado y que tiene la mera pretensión de visualizar, sin vocación omnicompreensiva, la vasta y compleja realidad de la exclusión social: a) situaciones de desempleo; b) pertenencia a minorías étnicas o culturales, especialmente a la comunidad gitana; c) mujeres solas con cargas familiares y sin recursos; d) personas inmigrantes en situación irregular; e) niños, niñas y jóvenes en situaciones de pobreza, desescolarización o absentismo, o jóvenes con fuertes cargas hipotecarias y/o con cargas familiares; f) personas discapacitadas y dependientes con recursos insuficientes; g) personas mayores y jubiladas con pensiones de escasa cuantía, especialmente mujeres viudas; h) personas con enfermedad mental sin redes familiares y/o sociales; i) personas drogodependientes sin recursos ni apoyos familiares; j) personas presas y ex presas, k) personas que ejercen la prostitución, l) personas con trabajos precarios o con infrasalarios que no pueden hacer frente a las necesidades económicas mínimas. Etc.

Por múltiples y diversos motivos, muchas de las personas o sectores sociales arriba apuntados presentan un mayor riesgo de desprotección social que otros. Y ello explica que, en muchas ocasiones, mediante informes extraordinarios o actuaciones de oficio, las Defensorías hayan dedicado una especial atención a la problemática específica de estos sectores.

Ello explica también que, con frecuencia, los acercamientos a estas realidades sean parciales (limitados a un determinado sector) e incluso, a pesar de ello, que los datos resulten poco fiables. Así, por ejemplo, los estudios más serios sobre las personas sin hogar –uno de los sectores sociales mejor definidos– pueden dar cifras para Europa que van desde un millón de personas (según la Federación Europea de Organizaciones que trabajan con personas sin hogar) hasta los 2,5 millones (Oficina Estadística de las Comunidades Europeas), o en el caso de España, las estimaciones pueden barajar cifras que van desde las 16.000 personas hasta las 200.000 (21.900, según la “Encuesta sobre las personas sin hogar Año 2005”, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística).

De ahí que, todavía muy recientemente (Declaración del 10/04/2008), la Eurocámara haya pedido a la Comisión Europea que “elabore una definición general europea del fenómeno de las personas sin hogar,” recoja datos estadísticos comparables y ofrezca información cada año sobre las medidas adoptadas y los avances registrados.

Podríamos poner ejemplos similares prácticamente en cualquiera de los sectores arribas señalados.

En todo caso, tanto en la desprotección como en la exclusión se pueden diferenciar “grados,” grados en un continuum que va desde la plena inclusión a la máxima exclusión, desde una completa protección hasta una desprotección absoluta, con múltiples situaciones intermedias. Así, los riesgos de desprotección o de exclusión se distribuyen de forma muy desigual según el espacio social en que una persona se encuentre: en la zona de integración, seguridad o estabilidad; en la zona de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad; en la zona de exclusión o marginación. Las reflexiones y propuestas que aquí se plantean se centran en las personas en situación de desprotección social “grave.” Es decir, aquellas que en un determinado momento de su vida y en un determinado contexto social, por diversas razones, pueden ser situadas en uno de los extremos de ese continuum, en el de máximo riesgo y desprotección para el ejercicio de sus derechos sociales.

II. CAUSAS Y FACTORES QUE CONCURREN EN LA DESPROTECCIÓN

Para poder luchar eficazmente contra la desprotección social, para prevenir y corregir las situaciones de marginación o de exclusión social, es necesario analizar sus causas, distinguir los principales factores que la configuran, que determinan la desprotección o el riesgo de sufrirla.

Todo el mundo parece de acuerdo en que se trata de fenómenos “multicausales,” de situaciones producto de una acumulación de circunstancias (individuales, sociales, estructura-

les, económicas...). Por ello, para calibrar los diferentes grados de exclusión o para ponderar el nivel de desprotección (grave/moderada/leve) o el riesgo de ella se suelen considerar diferentes variables, a modo de indicadores o factores clave, y diferentes "grados" en cada uno de ellos. Así, por ejemplo:

- El empleo: si se trata de una persona excluida del mercado laboral; de una persona con un empleo precario; excluida del empleo estable...
- La situación económica: si carece de recursos para cubrir sus necesidades básicas; si presenta dificultades para ello; si tiene dificultades para cubrir otros gastos...
- La vivienda: si no tiene posibilidad de acceder a una vivienda; si el acceso a una vivienda le supone un gasto excesivo o una situación de precariedad; si carece de equipamientos básicos en la vivienda...
- La educación: si se encuentra desescolarizado o no tuvo acceso a la educación; si ese acceso fue limitado; si posee una cualificación insuficiente...

Además de estos cuatro factores clave, a los que se les concede un especial valor, una particular eficacia en cuanto a facilitar la inclusión social, se suelen considerar también otros que modulan los efectos de la exclusión, determinando que nos encontremos en situaciones más o menos extremas. Por ejemplo:

- La salud física y sobre todo mental (en este aspecto, la situación más grave o de mayor riesgo sería la de una persona con grave deterioro en su salud y sin posibilidad de acceso a los recursos sociosanitarios).
- La integración social y familiar (carencia o conflictividad en las relaciones primarias)
- La relación social (conductas delictivas o asociales y conflicto familiar)
- La discriminación (ser objeto de discriminación por razón de etnia, origen, orientación sexual...)

Así, la situación más extrema o de mayor riesgo de desprotección sería aquella que acumule o en la que se interrelacionaran más circunstancias negativas, aquella que abarcase más ámbitos: estar excluido del mercado laboral, carecer de recursos para cubrir las necesidades básicas, no tener acceso a una vivienda, carecer de apoyo social o familiar, tener una salud quebrantada...

En este sentido, se suele considerar que las personas sin hogar constituyen el sector de la población más vulnerable o con mayor riesgo de desprotección. Pero, incluso en este caso, la ausencia de vivienda viene a escenificar una situación más global de falta de acceso a otros factores de integración, de dificultad para acceder a las diferentes políticas sociales; entre ellas, la de vivienda, pero también otras como la política de empleo, las rentas básicas, la formación, etc.

También la pobreza, la pobreza extrema, suele estar asociada a la desprotección pero no debe confundirse con ésta. De hecho, existen personas muy pobres que no se encuentran desprotegidas (por ejemplo, por disponer de un gran apoyo social o familiar), e igualmente existen personas con recursos económicos suficientes y que, sin embargo, viven

en situación de grave desprotección (por ejemplo, por un problema de salud mental, de abandono o de discriminación).

Si las causas o los factores esenciales que inciden en la desprotección son los ya apuntados (el empleo, la situación económica, la vivienda, la formación...) será sobre ellos sobre los que habrá que incidir prioritariamente. Así, si los mecanismos de protección más potentes se hallan vinculados al empleo, facilitar la integración de las personas y sectores al mercado de trabajo será, sin duda, la forma más directa o eficaz para garantizar su protección. Es verdad que en muchas ocasiones existen circunstancias personales o sociales que empujan hacia la exclusión, pero son los factores estructurales los que permiten revisar y reorientar las políticas para minimizar los riesgos de desprotección.

III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS LIMITACIONES

Durante los últimos años, prácticamente en todas las Comunidades Autónomas se han ido desarrollando normas, planes y programas de lucha contra la exclusión. Bajo diferentes nombres, con diferentes recursos y líneas de actuación, de carácter global o centrados en un determinado campo, pensados para el conjunto de la población o para un determinado sector de la población especialmente necesitado... Y también todas las Defensorías, en un momento u otro, hemos hecho nuestras aportaciones a la mejora de dichas actuaciones: destacando aspectos necesitados de mejora, haciendo aportaciones a los borradores o anteproyectos de normas básicas, efectuando un seguimiento sobre el cumplimiento de los planes, llevando a cabo investigaciones específicas o elaborando informes extraordinarios sobre los sectores y materias afectadas (personas sin hogar; vivienda; servicios sociales...).

Por encima de las diferencias –que, de hecho, existen y en algunos casos son de gran calado–, es posible destacar elementos comunes, grandes líneas de actuación en las que se puede apreciar una gran coincidencia.

Así, y si dejamos de lado la ley de la dependencia y su desarrollo –por ser este tema objeto de otro taller– podemos afirmar que las políticas públicas que en nuestro entorno están teniendo una mayor incidencia en la protección o desprotección de las personas, en tanto en cuanto afectan o pueden afectar a los problemas estructurales, son, sin duda:

- *Las políticas de empleo.*
- *Las políticas de rentas básicas.*
- *Las políticas de universalización de prestaciones sociales.*
- *Las políticas de vivienda.*
- *Las políticas de educación y de formación no reglada*

*En nuestra sociedad, disponer de un **empleo**, sobre todo si éste es estable y bien remunerado, constituye la vía más frecuente de inserción social para la mayoría de la población. Las limitaciones, sin embargo, son notorias:*

- No todas las personas pueden acceder al empleo, bien porque no hay empleo para todas (tasas de desempleo), bien porque el empleo existente no se ajusta a las posibilidades o características (formación, capacidad, situación administrativa...) de algunas personas o sectores de la población.
- No todos los empleos ofrecen unas condiciones que garanticen los recursos necesarios para una vida digna. En ocasiones, la precariedad en el empleo o los bajos salarios hacen que la protección de las personas sea insuficiente.
- Por otra parte, también las ayudas al desempleo presentan grandes limitaciones, especialmente para aquellas personas que, por diversos motivos, no cumplen determinados requisitos o son incapaces de cumplir con un contrato de inserción.

Superar esas limitaciones exigiría importantes medidas: subida del salario mínimo interprofesional, creación de empleo estable, mejora de la formación, recualificación de las personas, programas de acompañamiento, políticas de empleo con un objetivo de recuperación de personas o sectores excluidos del mercado laboral...

En cuanto a las políticas de **rentas básicas** y de **universalización de los servicios y prestaciones sociales** son, todavía, relativamente recientes y con grandes limitaciones en muchos aspectos:

- En su propia regulación legal, con variaciones significativas de unos lugares a otros.
- En los recursos económicos destinados a su satisfacción, en la cuantía de las ayudas.
- En los criterios o requisitos exigibles para poder acceder a las prestaciones...

Así, determinadas personas o unidades convivenciales que necesitarían de estas prestaciones, en función de su situación administrativa, su tiempo de empadronamiento en un lugar, sus desplazamientos entre Comunidades u otras circunstancias no tienen acceso a estos recursos ni derecho a percibirlos.

Y respecto al derecho a la **vivienda**, reconocido en la Constitución, dado el alto precio de la vivienda en propiedad y el escaso desarrollo de las políticas sociales de alquiler, se trata de un bien prácticamente inaccesible para personas y sectores sociales en situaciones de vulnerabilidad como las aquí señaladas: personas inmigrantes, personas sin hogar, población gitana con escasos recursos, personas con enfermedad mental... En otras ocasiones el problema no es la falta de recursos, sino su inadecuación: infravivienda, barriadas gueto, falta de acompañamiento social...

Pero estas limitaciones, propias de cada una de las políticas señaladas, ni son las únicas, ni tal vez las más importantes.

Casi siempre, los **problemas** de las personas en situación de grave desprotección son **globales**, afectan a diferentes ámbitos: a su salud, a su situación laboral, a sus lazos familiares, a sus recursos económicos, a sus condiciones de alojamiento... Es muy difícil que se limiten a un único campo. Y, sin embargo, con mucha frecuencia, las intervenciones sociales no son integrales. Por problemas de competencias, por falta de coordinación,

por cuestiones presupuestarias, por la falta de experiencia y la dificultad que conllevan las intervenciones globales...

En este sentido, desde las Defensorías del Pueblo, se quiere insistir en algunos aspectos que nos parecen esenciales para superar tales limitaciones:

- Es preciso superar la parcelación que, con frecuencia, se observa en las intervenciones, derivada de visiones parciales, estrictamente competenciales, de cada administración o departamento.
- Es preciso considerar la dimensión transversal que tiene la exclusión y actuar consecuentemente con ella.
- Es preciso mejorar los mecanismos de coordinación entre administraciones, departamentos y servicios, especialmente en terrenos como el socio-sanitario, el socio-laboral, el socio-educativo...
- Es preciso reforzar el papel central de los servicios sociales comunitarios, clave de todo el sistema de servicios sociales, y su papel de coordinadores con el resto de los servicios.
- Es preciso clarificar las competencias de la administración local en materia de servicios sociales y reforzar, al menos en los municipios de cierta entidad, el papel de los entes locales en materia de protección social, procurando la unificación de los servicios sociales comunitarios por parte de las administraciones competentes para ello, especialmente en lo que respecta a las prestaciones sociales básicas.
- Es preciso regular, controlar y aprovechar la experiencia y el buen hacer de tantas iniciativas sociales que se están llevando a cabo en este campo, sin que por ello quede diluida la responsabilidad de la administración en garantizar los derechos...

En esta línea de promover **intervenciones integrales, coordinadas**, que busquen una respuesta global al conjunto de las necesidades de cada persona, existen ya experiencias y mecanismos que conviene valorar y extender: protocolos de actuación conjunta, mesas técnicas, consorcios, equipos de coordinación sociosanitaria, programas de intervención global en el ámbito local o en una determinada zona, trabajos conjuntos entre asociaciones, agentes sociales y servicios de la administración...

Aparte de las limitaciones propias de cada una de las políticas impulsadas o de los problemas competenciales o de coordinación que dificultan una intervención más integral y eficaz –problemas puestos de relieve en los párrafos anteriores–, conviene señalar también otros aspectos que, desde la perspectiva de garantizar los derechos sociales a todas las personas, adquieren una especial importancia, puesto que, de hecho, están condicionando las políticas sociales.

Destacaríamos entre ellos el que no exista en materia de derechos sociales, en la mayoría de las Comunidades Autónomas, un catálogo claro de aquellas prestaciones o servicios a los que toda persona tiene derecho. La inexistencia en muchos casos de una ley que establezca con claridad **cuáles son los derechos sociales exigibles**, hace que en la actualidad

las diferencias entre territorios sean muy notables, en función de sus propios desarrollos normativos, de cuáles sean las disponibilidades presupuestarias o las prioridades del momento.

Existen, pues, limitaciones de muy diversa índole:

- *Respecto a la regulación de los derechos.*
- *Respecto a la estructuración de los servicios.*
- *Respecto a los recursos destinados a la protección (bien por insuficientes, bien por ser inadecuados).*
- *Respecto a la capacidad de respuesta a las necesidades específicas de determinadas personas o sectores especialmente vulnerables...*

Las propuestas que efectuamos en el siguiente apartado pretenden superar, precisamente, tales limitaciones.

IV. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta, pues, los diferentes análisis e iniciativas llevadas a cabo por cada institución, los problemas esenciales observados en las políticas sociales y los retos del momento, las Defensorías, de acuerdo con sus funciones y en aras a lograr una mayor garantía de los derechos de las personas en situación de desprotección social grave, plantean a las Administraciones competentes las siguientes propuestas o recomendaciones:

RESPECTO A LA CLARIFICACIÓN Y GARANTÍA LEGAL DE LOS DERECHOS SOCIALES

Teniendo en cuenta el actual desarrollo normativo en materia de derechos sociales, y en aras a garantizar mejor su efectivo cumplimiento para todas las personas, las Defensorías, con el respeto más absoluto al marco competencial vigente, quieren instar a los poderes públicos competentes a que:

1. Fijen y regulen por Ley una Carta de derechos sociales en la que se determinen las prestaciones y servicios que se garantizan en relación con el ejercicio de dichos derechos por parte de todas las personas.

En este sentido, existen ya algunas leyes que lo han abordado, como la Ley de la Comunidad Autónoma de Navarra 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, o la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, de Cataluña.

El efectivo cumplimiento de los derechos exigiría, evidentemente, unos compromisos político-presupuestarios capaces de garantizar las prestaciones y servicios considerados mínimos y exigibles en cada momento.

2. Configuren, regulen y adopten las medidas necesarias para asegurar el derecho a percibir de los poderes públicos, en caso de necesidad, unas prestaciones públicas que permitan cubrir las necesidades de subsistencia y garanticen unas condiciones de vida dignas.

Una nueva regulación de la renta básica tendría que revisar, en función de la experiencia de estos años, aquellas cuestiones que en la práctica están limitando o condicionando su ejercicio. Cuestiones que tienen que ver, especialmente, con las limitaciones presupuestarias, con los convenios de inserción, con el establecimiento de determinados requisitos (ciudadanía; autorización administrativa para residir; tiempo de empadronamiento; edad; unidad convivencial...), con los traslados o cambios de comunidad, con la posibilidad de ayudas excepcionales para situaciones de extrema necesidad...

3. Configuren, regulen y adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio real y efectivo del derecho a una vivienda –recogido en la Constitución Española– o alojamiento digno para todas aquellas personas que acrediten estar necesitadas de ser alojadas en un techo digno y adecuado a sus necesidades y demuestren que no poseen medios económicos y sociales suficientes para acceder por sí mismos a un inmueble de estas características o que no puedan seguir manteniendo el que disfrutaban con anterioridad.

La aplicación real de este derecho exigiría, al menos, desarrollar diferentes tipos de recursos e intervenir eficazmente desde la Administración para atajar las causas que están impidiendo o condicionando, de hecho, el acceso de muchas personas a este recurso básico; revisar los actuales programas y criterios de adjudicación de viviendas de promoción pública; evitar el riesgo de concentración de la exclusión en determinados barrios o zonas; establecer, cuando sea necesario, medidas de acompañamiento social encaminadas a la asunción de compromisos en materia de conservación, mantenimiento, buen uso de los inmuebles y de las normas habituales de convivencia vecinal...

RESPECTO AL MARCO COMPETENCIAL Y A LA NECESARIA COLABORACIÓN O COORDINACIÓN ENTRE DIFERENTES ADMINISTRACIONES Y AGENTES SOCIALES

4. Lograr consensos y establecer mecanismos que faciliten la asunción coordinada de competencias en materia social entre todos los ámbitos implicados (Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones y Municipios, Mancomunidades u Entes Locales).

5. Establecer, a través de los mecanismos de cooperación y colaboración precisos, y de conformidad con las responsabilidades y distribuciones competenciales existentes en el Estado autonómico, unos criterios comunes en materia de Inclusión, que constituyan un referente a nivel estatal y que permitan universalizar y garantizar en condiciones de igualdad el derecho de acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a las prestaciones básicas que se consideren necesarias para evitar la exclusión o para facilitar la inclusión.

6. Revisar las competencias susceptibles de transferencia o delegación en el ámbito local en materia de derechos sociales, a fin de ahondar y potenciar, siempre que sea posible, el protagonismo de los entes locales en la definición de la vida ciudadana, tomando como referente el principio de descentralización establecido en el artículo 103 de la Constitución Española.

Esta descentralización tendría que ir acompañada del consiguiente reajuste de recursos que hiciera posible la suficiencia presupuestaria por parte de las entidades locales. Y ello, con el objetivo último de consolidación de los derechos ciudadanos en materia de servicios y prestaciones sociales, para que en situaciones de crisis económica, los habituales recortes presupuestarios no afecten a los servicios y prestaciones de carácter social.

En todo caso, habrá que tener en cuenta que las posibilidades reales de descentralización o subsidiaridad están muchas veces condicionadas por factores, como la existencia de municipios muy pequeños.

7. Desarrollar el llamado “espacio sociosanitario”, garantizando la colaboración, la coordinación y la complementariedad, en la respuesta a las necesidades de las personas en riesgo de desprotección, de los sistemas y servicios tanto sociales como sanitarios.

Esta colaboración, coordinación o intervención conjunta se considera urgente y totalmente necesaria para ofrecer una respuesta adecuada a situaciones muy frecuentes en la actualidad en ámbitos como la salud mental, las adicciones, períodos como la convalecencia, o atenciones sanitarias básicas en determinados recursos sociales.

La necesidad de desarrollar el espacio sociosanitario se ha convertido ya casi en un lugar común. Los avances experimentados en la práctica son, sin embargo, más bien pocos. Parece necesario, pues, poner en marcha estructuras de coordinación más eficaces, experimentar nuevas formas de organización de los servicios, fomentar el trabajo interdisciplinar orientado a la valoración conjunta de necesidades y al diseño de respuestas sociales y sanitarias bien articuladas, llevar a cabo proyectos piloto que respondan a la necesidad de realizar un acompañamiento individualizado del proceso...

8. Redefinir o reforzar el papel central de los servicios sociales comunitarios, como instrumentos básicos de prevención y detección, acompañamiento y derivación y/o atención a las personas en situación de riesgo o de grave desprotección.

Ello exigiría no sólo más recursos en los servicios comunitarios, sino también un mayor apoyo a éstos en su relación con otros sistemas o recursos especializados, haciendo siempre especial hincapié en la necesaria coordinación entre unos y otros.

En muchos casos puede suponer también la necesidad de revisar, redefinir o valorar hasta qué punto algunos servicios son adecuados o no para desarrollar tales funciones.

9. Favorecer y regular la colaboración entre las Administraciones y otras entidades de iniciativa social que llevan programas o gestionan recursos dirigidos a las personas en situación de grave desprotección.

En este sentido, habría que diferenciar con claridad entre lo que es una gestión de recursos (gestión pública o privada) y la delegación de responsabilidades (responsabilidad que, en última instancia y en cuanto a los derechos sociales, siempre debe corresponder a la Administración competente).

La colaboración no debe servir, pues, para diluir responsabilidades de la Administración sino para aprovechar el potencial de acompañamiento e intervención de otros agentes sociales, facilitándoles los marcos y recursos necesarios para ello y el fortalecimiento de las redes de apoyo social.

La Administración debe también evaluar con rigor la labor que vienen desarrollando las entidades de iniciativa social, valorar si están satisfaciendo adecuadamente los objetivos perseguidos y, en consecuencia, revisar y ajustar su colaboración y financiación.

RESPECTO A LA MEJORA DE LA INTERVENCIÓN TANTO MEDIANTE POLÍTICAS INTEGRALES COMO ESPECÍFICAS

10. Desarrollar medidas prácticas dirigidas a potenciar un empleo de calidad y estable, especialmente para las personas o sectores más vulnerables o en riesgo de exclusión.

Dado el valor central que en nuestra sociedad posee el empleo remunerado como instrumento de integración social y barrera contra la exclusión, parece necesario que las políticas de empleo tengan en consideración esta dimensión social. Ello puede exigir medidas de discriminación positiva hacia determinados sectores sociales, en la formación, recualificación, acompañamiento e incluso en la propia contratación, fomentando, por ejemplo, el empleo social protegido promovido por entidades locales y de iniciativa social, empresas de inserción, cooperativas sociales, etc., previa la elaboración de planes, itinerarios y contratos de inserción laboral, como instrumentos que posibiliten el que las personas excluidas reúnan las condiciones necesarias para poder asumir algún tipo de empleo lo más estable posible y de calidad. Desde esta perspectiva, será necesario mejorar también la coordinación socio-laboral.

11. Promover políticas o intervenciones transversales, poniendo especial atención en sus posibilidades preventivas.

Nos referimos, por ejemplo, a la intervención de los servicios sociales en los juzgados, que pueden prever y prevenir situaciones de desprotección derivadas de desahucios, separaciones o divorcios, excarcelaciones...; o en los servicios sanitarios, que pueden prevenir

situaciones ligadas a altas hospitalarias o períodos de convalecencia...; o en el sistema educativo, previniendo situaciones de desprotección de los menores y jóvenes; a una planificación urbanística que prevea y contemple el impacto social de los planes, al igual que prevé el impacto ambiental, etc. Intervenciones transversales que normalmente exigen la coordinación de diferentes instancias o servicios o pueden preverse mediante protocolos de actuación conjunta.

La prevención de situaciones de desprotección, por otra parte, puede exigir actuaciones centradas no tanto en las personas individuales o en las familias cuanto en barrios o zonas desfavorecidas, o en ámbitos, como el rural, donde las necesidades pueden pasar más desapercibidas.

12. Detectar y adecuar la respuesta a “nuevas” necesidades o perfiles sociales.

Los cambios sociales, con frecuencia, ponen en evidencia nuevos problemas o destacan situaciones o problemas de carácter estructural que apenas se percibían: personas inmigrantes que quedan sin empleo, mujeres inmigrantes sin hogar ni empleo y con criaturas recién nacidas, personas enfermas dadas de alta y sin un lugar donde pasar su convalecencia... Es preciso detectar estas situaciones lo antes posible, analizar los problemas estructurales que subyacen, y adecuar los recursos existentes, o crear otros nuevos, capaces de atender a estas necesidades.

Así, las políticas públicas, si bien deben dirigirse al conjunto de la población, deben también tener en cuenta las especiales dificultades que determinadas personas o sectores encuentran, por diversas razones, para acceder a los bienes sociales. Sirva como ejemplo la especial dificultad que muchas familias gitanas o muchas personas inmigrantes encuentran, de hecho, para acceder a una vivienda digna por motivos como: las dificultades para poder acreditar unos ingresos mínimos, el riesgo de infravivienda en trabajos de temporada, la dificultad de lograr contratos de arrendamiento, las dificultades de acceder a la información sobre ayudas existentes, la discriminación de algunos propietarios y agencias, etc.

13. Planificar la intervención social y evaluarla sistemáticamente.

En los últimos años, muchas de las Administraciones han hecho públicos planes de actuación bien globales (por ejemplo, de inclusión social), bien, más frecuentemente, centrados en un determinado campo o ámbito (por ejemplo, de vivienda).

Para que dichos planes constituyan instrumentos eficaces de mejora es conveniente que cumplan con algunas condiciones básicas: contar con los recursos suficientes para su aplicación y especificarlos; contar con la participación activa de los agentes sociales; disponer de indicadores de evaluación; ser objeto de una evaluación independiente, pública y participativa...

14. Crear una auténtica “red” de recursos y equipamientos con capacidad de respuesta a la diversidad de situaciones.

Es decir, diversificar los recursos de tal modo que permitan itinerarios adecuados a cada persona y situación, lo que exige planificación y trabajar en red. El trabajo en red supone la colaboración o coordinación entre diferentes recursos así como facilitar la participación de los diferentes agentes públicos, sociales y familiares que asumen o pueden asumir responsabilidades compartidas en la respuesta a las necesidades.

15. Asumir desde las instituciones la tarea de sensibilizar al conjunto de la sociedad sobre la necesidad de proteger a aquellas personas o sectores en situaciones de especial vulnerabilidad.

Ello supone prevenir posibles reacciones sociales no siempre favorables hacia estas personas y asumir el liderazgo ante las situaciones de rechazo que puedan darse por la creación de nuevos recursos o la aplicación de programas destinados a las personas o sectores de la población en mayor riesgo.

16. Facilitar el empadronamiento de todas las personas, trámite imprescindible para poder acceder en la actualidad a muchas de las prestaciones sociales que favorecen su protección, sin olvidar que también se dan situaciones de emergencia que requieren la intervención de los dispositivos de atención social y de prestaciones sociales con carácter de urgencia, para los que, en su caso, no se debe tomar en consideración la necesidad de empadronamiento en el municipio de que se trate.

17. Regular y controlar las condiciones mínimas que deben cumplir los diferentes recursos.

Nos referimos a las condiciones físicas, funcionales, de seguridad, en cuanto a las normas de funcionamiento, respecto a los derechos y deberes de personas usuarias y profesionales... La regulación básica de estos recursos y su control posterior –inexistente en muchos casos– debe ir dirigida a garantizar unos estándares mínimos en cuanto a su cantidad y calidad, y a garantizar los derechos de las personas atendidas y que ejercen su trabajo en ellos.

RESPECTO A LA CONVENIENCIA DE DISPONER DE DIFERENTES INDICADORES QUE FACILITEN EL CONOCIMIENTO Y EL SEGUIMIENTO

18. Dada la indefinición o los límites imprecisos de la desprotección social grave, sería conveniente disponer de ciertos indicadores o parámetros suficientemente claros y a la vez flexibles para determinar qué personas se encuentran en situación de riesgo o de exclusión, y en qué grado, lo cual facilitaría un conocimiento más exacto de las necesidades, una intervención más ajustada a ellas o la fijación de prioridades.

19. De igual modo, sería conveniente la existencia de **indicadores que permitieran una evaluación de las políticas y sus resultados**, ayudando así a valorar avances y retrocesos y, en consecuencia, adoptar nuevas y más eficaces medidas.

En este sentido, la existencia de algunos indicadores consensuados facilitaría también las tareas de seguimiento de las propias Defensorías e incluso la comparación entre diferentes realidades o momentos. Sirvan como ejemplo de este tipo de indicadores la tasa de pobreza grave, la tasa de prevalencia de la renta básica, el gasto anual en renta básica por titular, el número de plazas en recursos de acogida nocturna por cada equis personas, etc.”

* * *

Se llevó a cabo un segundo taller en la ciudad de Logroño, los días 21 y 22 de abril, organizado por la Defensora del Pueblo Riojano, cuyo título fue “La dependencia: lagunas y problemas de implantación de la Ley de Dependencia”. En este taller se adoptaron las siguientes conclusiones:

“TALLER SOBRE LA DEPENDENCIA: LAGUNAS Y PROBLEMAS DE IMPLANTACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA

- 1. Promover normas autonómicas de desarrollo y ejecución del sistema previsto en la Ley de Dependencia**, dirigidas a la integración de la Dependencia en los Servicios Sociales, como sistema único.
- 2. Establecer criterios para la determinación de la capacidad económica de la persona beneficiaria y del sistema de copago que garantice un nivel mínimo de asistencia** con idéntica calidad de servicios por parte de todos los beneficiarios, contemplando fórmulas de participación en el pago en caso de multiplicidad de servicios.
- 3. Establecer, con cargo a los presupuestos autonómicos, complementos a las prestaciones económicas, y a los servicios de atención a la dependencia.**
- 4. Reforzar la coordinación y compromiso de todas las administraciones implicadas**, especialmente de las entidades locales, a través de acuerdos o convenios con la administración autonómica, así como el traspaso de los medios y recursos que fueran necesarios, para asegurar la adecuada y eficaz cooperación de los Servicios Sociales Comunitarios en la gestión de este sistema.
- 5. Incrementar sustancialmente los servicios y centros de atención social de carácter público**, para conseguir el objetivo de la Ley y adecuarse a sus previsiones.
- 6. Reforzar los recursos destinados a la valoración y resolución de la situación de dependencia**, a fin de agilizar los procedimientos relativos al reconocimiento del grado y nivel, y a las prestaciones y servicios derivados de la misma, en los plazos establecidos, con el fin de evitar demoras en la materialización del servicio o derecho.

7. **Flexibilizar los requisitos** para poder ser sujeto beneficiario o cuidador no profesional (periodo mínimo de residencia, periodo de convivencia para dependientes itinerantes o acogidos por familias residentes en distintas Comunidades autónomas,...).
8. **Regular mediante norma los plazos máximos** en el procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y el acceso a los servicios y prestaciones vinculadas, con el fin de garantizar tiempos de espera razonables, **y fijar las consecuencias jurídicas que conlleve el incumplimiento.**
9. **Respetar la prioridad de los servicios del catálogo sobre las prestaciones económicas**, a la hora de determinar en los Programas Individuales de Atención (PIA) la intervención mas adecuada a las necesidades de la persona en situación de dependencia.
10. **Establecer la fecha de efectos con que deben reconocerse las prestaciones económicas.**
11. **Implantar medidas de apoyo y formación a los cuidadores, profesionales y no profesionales.**
12. **Desarrollar el ámbito sociosanitario a las personas dependientes**, en orden a una asistencia integral, continuada y coordinada entre los distintos niveles asistenciales, adaptando las estructuras de atención a las necesidades de estos usuarios.
13. **Puesta en marcha programas específicos de atención a menores dependientes**, que garanticen un nivel suficiente de asistencia sociosanitaria y educativa, con independencia de su edad.
14. **Puesta en marcha de programas de promoción de la autonomía personal y de prevención de las situaciones de dependencia**, incluyendo **ayudas para la adaptación del entorno de las personas dependientes** (vehículos a motor, gastos de transporte, adecuación de viviendas...), como uno de los medios más eficaces de promoción de la autonomía personal.
15. **Prever medidas destinadas a cubrir o paliar las necesidades urgentes** durante el periodo de tramitación hasta la materialización del servicio recogido en el correspondiente PIA.
16. **Articular canales que ofrezcan una información unificada, comprensible y fácilmente accesible para toda la población**, así como la puesta en marcha de **mecanismos de seguimiento, información y asesoramiento a los profesionales** con la finalidad de facilitar su labor valoradora, conocer la disponibilidad de servicios y orientar a las personas en situación de dependencia.
17. *Sobre la conveniencia de integrar psiquiatras en los equipos de valoración de la dependencia, y contemplar en los correspondientes PIAs recursos asistenciales especializados cuando sea necesario....."*

* * *

El tercero de los talleres se realizó en Albacete, los días 28 y 29 de abril, y en él se debatió sobre "Personas en situación de desprotección social grave con limitación de su capacidad". Éstas fueron las conclusiones que se tomaron:

“TALLER SOBRE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN SOCIAL GRAVE CON LIMITACIÓN DE SU CAPACIDAD

1. *Delimitación de contenidos y conceptos*
2. *La atención a las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social*
 - 2.1. *Medidas propuestas*
3. *Las medidas restrictivas de la voluntad individual como instrumentos de protección de las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social*
 - 3.1. *El internamiento no voluntario*
 - 3.2. *El tratamiento no voluntario*
 - 3.3. *Otras medidas restrictivas de la voluntad individual*
4. *La incapacitación legal como procedimiento judicial para la protección de las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social*
 - 4.1. *Medidas propuestas*

1.- DELIMITACIÓN DE CONTENIDOS Y CONCEPTOS

La referencia a la situación de desprotección social grave en la cual pueden encontrarse las personas que tienen limitada su capacidad implica la necesidad de definir, de forma precisa, qué entendemos por “desprotección social grave” y “limitación de la capacidad”, de manera que quede delimitado cuál es el colectivo de personas al que nos estamos refiriendo.

Así, conforme a un criterio unánime expresado por todas las Defensorías, podría definirse el concepto de desprotección social como la dificultad o imposibilidad que pueden tener los ciudadanos para tener asegurado el ejercicio de los derechos sociales reconocidos en el Capítulo Tercero del Título I de nuestra Constitución.*

De esta forma, el término de desprotección social hace referencia a una situación de carencia de ciertos recursos sociales –medios económicos, empleo, vivienda o alojamiento, red

* Taller sobre personas en situación de desprotección social grave, celebrado en Vitoria-Gasteiz durante los días 14 y 15 de abril de 2008.

familiar, formación, etc.– y/o personales –salud, capacidad, autonomía, habilidades sociales, etc.–, asociada a una situación de exclusión social, entendida como la falta de integración o participación en el sistema socioeconómico y normativo-cultural de la sociedad.

La desprotección social, como la exclusión, no es un estado fijo o estático, sino un proceso dinámico y graduable en función de una evolución que puede conducir a los ciudadanos desde zonas de integración, seguridad y estabilidad a zonas de exclusión absoluta, pasando por zonas de vulnerabilidad, precariedad e inestabilidad, aunque también puede darse el proceso inverso de inclusión o reinserción social.

Desde esta perspectiva, podría calificarse de grave la situación de desprotección social de una persona cuando en ella concurra una importante carencia de recursos sociales y personales, y un elevado grado de marginación de las redes sociales existentes y de desajuste respecto a las normas de convivencia, que la sitúe, en un determinado momento y contexto social y por diversas razones, en el extremo de máximo riesgo y desprotección del “continuum” anteriormente descrito.

Por lo que se refiere al concepto de limitación de la capacidad desde un punto de vista estrictamente jurídico, debemos acudir a lo previsto en el artículo 200 del Código Civil:

Son causas de incapacitación las enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico, que impidan a la persona gobernarse por sí misma.

Sin entrar en definiciones médicas, este precepto establece claramente dos requisitos de incapacitación: la persistencia de la deficiencia o enfermedad y la imposibilidad de gobernarse a sí mismo.

Esclarecedora de esta definición es la interpretación de la jurisprudencia al señalar que lo que no es viable es no incapacitar al enfermo sino sólo en cada una de las fases críticas, ya que si la enfermedad es persistente con posibilidad de repetición han de adoptarse las medidas necesarias en defensa de su persona y bienes de modo continuo y estable, para lo cual parece institución mas adecuada la tutela, pues ésta obliga al tutor a promover la recuperación de la salud del tutelado.*

Por tanto, hemos de concluir que nuestra intervención en este caso se refiere a las personas que tienen limitada su capacidad de autogobierno y, además, se encuentran en una situación de carencia de recursos sociales y personales, de aislamiento respecto a las redes sociales existentes, y/o de conflicto con las normas de convivencia.

En resumen, consideramos que existen dos tipos de personas que se ajustan de forma destacada a este perfil:

* Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 1999.

- *Las que tienen algún tipo de enfermedad mental, demencia o discapacidad intelectual incapacitante y se encuentran en situación de desprotección social, tal como la hemos definido. El ejemplo más significativo podría ser el de las personas con síndrome de Diógenes.*
- *Las que padecen una enfermedad mental grave o asociada a algún otro tipo de patología o a una discapacidad, que requieren de una atención y supervisión continuadas, de manera que la ausencia, insuficiencia o inadecuación de éstas puede agravar o desencadenar el inicio del proceso de desprotección social. Como ejemplos más importantes podemos mencionar el de las personas enfermas de esquizofrenia o con patología dual que no reconocen su situación o abandonan los tratamientos.*

Asimismo, debemos señalar que nuestro objetivo es supervisar la actividad que llevan a cabo las Administraciones Públicas para garantizar los derechos de unas personas que están expuestas a una situación de doble desprotección que les incapacita para hacerlos valer por sí mismas y que, en consecuencia, necesitan una especial atención.

Dicha atención se concreta, fundamentalmente, en la prestación de servicios sociosanitarios que garanticen su derecho a la protección a la salud como condición necesaria para asegurar el disfrute del resto de derechos sociales, y en la adopción de medidas legales de protección que hagan posible el ejercicio de sus derechos constitucionales, para lo cual es imprescindible contar lo antes posible con un diagnóstico preciso de la enfermedad o discapacidad y de la posible incapacidad inicial o de futuro.

2.- LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON CAPACIDAD LIMITADA QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN SOCIAL.

La atención que requieren las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social viene determinada por la conjugación de tres factores principales: el tipo y la gravedad de la discapacidad o de la enfermedad mental, el grado de exclusión social, y la existencia de una red de apoyo familiar y social.

En función de ello, cada persona precisa, en cada momento, un tipo de asistencia socio-sanitaria concreta, ya sea ambulatoria, hospitalaria o residencial, que procure, a la vez, mejorar su salud y, en lo posible, su recuperación personal, favorecer el proceso de inclusión social, y apoyar o sustituir los cuidados de la red familiar o social.

De esta necesidad deriva la exigencia de contar con recursos suficientes e idóneos para cada caso, en especial con aquellos que pueden hacer posible la continuidad de la atención, los cuidadores. En este sentido, es preciso apoyar de forma decidida y prioritaria a las familias y tutores, y, dotarse de diversos tipos de plazas residenciales, incluidas las de estancia permanente.

El problema surge, como sucede en la actualidad, cuando los sistemas de protección social –básicamente, de salud y de servicios sociales– tienen muchas dificultades para prevenir, detectar y tratar la situación de estas personas, pudiendo afirmarse que cuanto mayor es su gravedad, menor es su capacidad de respuesta, de forma que muchas de ellas van quedando excluidas de los propios sistemas encargados de protegerles.

Así ocurre, por ejemplo, en el caso de las personas con enfermedades mentales graves o asociadas a otras patologías que, no dando resultado el tratamiento ambulatorio, no pueden contar con apoyo familiar o social, ni con recursos residenciales apropiados de larga estancia en la red pública.

En estas circunstancias, garantizar la prestación de los servicios socio-sanitarios necesarios para atender adecuadamente a estas personas debe convertirse en la máxima prioridad de los poderes públicos competentes, a fin de hacer posible también una mayor eficacia de las medidas legales de protección.

A los efectos de contribuir a ello, a continuación exponemos las medidas que hemos considerado más prioritarias en relación con las características y la organización de dichos servicios, basadas en:

- *los diferentes análisis e iniciativas llevados a cabo por cada una de las Defensorías.*
- *las normas vigentes en el ámbito social y sanitario.*
- *la Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud, pues este documento constituye un referente muy importante para conocer la realidad en nuestro país, dado que es el resultado del esfuerzo consensuado entre el Ministerio de Sanidad, las Comunidades Autónomas, las asociaciones de pacientes y las sociedades científicas por avanzar en la mejora las políticas socio-sanitarias de atención a la salud mental.*

2.1.- Medidas propuestas

*2.1.1.- Con el objetivo de fomentar la máxima **autonomía** y la recuperación de estas personas, priorizar:*

- *Las intervenciones que mejoran su autosuficiencia para vivir en la comunidad y refuerzan sus recursos personales, reduciendo al mínimo la aplicación de medidas coercitivas y de restricción de la libertad, velando que no conlleve riesgos evitables tanto para la propias personas como para su entorno.*
- *La lucha contra la estigmatización, discriminación y marginación para preservar su dignidad.*

- *La información a la persona, su familia o tutor, sus cuidadores y su entorno social sobre el diagnóstico efectuado, los factores externos de influencia, los efectos que produce y las alternativas de tratamiento.*
- *La formación, el asesoramiento y el apoyo psicoterapéutico, en su caso, a las personas cuidadoras para que el aumento de la autonomía de las personas no implique un mayor esfuerzo para quienes les atienden.*

2.1.2.- *Establecer formas organizativas orientadas a mejorar la **continuidad** de la asistencia –tratamiento, rehabilitación, cuidados y apoyo– entre los servicios de la red asistencial, evitar abandonos de tratamiento, reducir el número de hospitalizaciones y mejorar su funcionamiento social y calidad de vida, potenciando la atención por procesos y su carácter multidisciplinar, e implantando procedimientos de seguimiento.*

2.1.3.- *Favorecer la **accesibilidad** en la asistencia, acercando los recursos a los lugares de residencia, ampliando horarios y nuevas formas de consulta, y facilitando las visitas a domicilio. En definitiva, establecer un funcionamiento asertivo y pro-activo en busca de la necesidad, no una mera atención a la demanda.*

2.1.4.- *Garantizar la **equidad** en el acceso y la distribución de los recursos socio-sanitarios de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, así como de los escenarios asistenciales ambulatorios, hospitalarios y residenciales destinados a estas personas:*

- *Proporcionándolos en una cantidad suficiente para atender las necesidades existentes, incluyendo plazas residenciales de estancia permanente.*
- *Orientándolos al logro de la máxima calidad en la prestación de los servicios.*
- *Diversificando su tipología para adaptarlos a las características de estas personas.*

2.1.5.- *Implantar mecanismos eficaces de planificación y **coordinación** asistencial, de forma que pueda avanzarse en la consolidación de una **red de servicios** basada en acuerdos de funcionamiento integrado entre los servicios de salud mental, la atención primaria y los servicios sociales, respaldada por el órgano de coordinación de la actuación de los correspondientes Gobiernos, que garantice la prestación socio-sanitaria definida en el artículo 14 de la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, como el conjunto de cuidados destinados a los enfermos, generalmente crónicos, que por sus especiales características y/o situación pueden beneficiarse de la actuación simultánea y sinérgica de los servicios sanitarios y sociales para aumentar su autonomía, paliar sus limitaciones y/o sufrimientos y facilitar su reinserción social.*

3. LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA VOLUNTAD INDIVIDUAL COMO INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON CAPACIDAD LIMITADA QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN SOCIAL.

Los procedimientos de tratamiento, internamiento y contención involuntarios no se centran en determinados diagnósticos, sino en la existencia de un particular estado mental que impide a la persona percibir y aceptar el tratamiento cuando éste es necesario, y suponen una excepción a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico general, que garantiza el respeto a la autonomía personal en su aceptación, concretada en el consentimiento informado.

La gran variabilidad de la dimensión y frecuencia que existe en la adopción de estas medidas se debe a las dificultades para evaluar con precisión la capacidad de la persona para decidir sobre el tratamiento más adecuado –como ocurre, por ejemplo, en el caso de personas con drogodependencias–, a la falta o discontinuidad de tratamiento por ausencia o sobrecarga asistencial de las familias o cuidadores, o a la propia disponibilidad de los dispositivos de hospitalización y atención domiciliaria o residencial.

Por esta razón, las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social son especialmente vulnerables a la aplicación de medidas que restrinjan su voluntad como forma más o menos habitual de prestarles la atención de urgencia que necesitan –sobre todo cuando el riesgo de inseguridad se ve acompañado de alarma social–, sin que posteriormente se les preste la asistencia necesaria para asegurar la realización de un seguimiento.

Esta circunstancia pone de manifiesto la necesidad de desarrollar al máximo el sistema socio-sanitario, tanto en la dotación de recursos suficientes como en la eficacia de su funcionamiento para asegurar la continuidad asistencial, de manera que el uso de estas medidas se reduzca a las situaciones en que sea estrictamente imprescindible para garantizar, en último término, la protección de las personas afectadas y su entorno.

Asimismo, la limitación de derechos fundamentales que supone la aplicación de estas medidas exige que se produzca siempre bajo supervisión del Ministerio Fiscal y de los Órganos Judiciales, y mediante protocolos individuales de actuación que determinen de forma concreta todos los aspectos que intervienen en la misma: acciones, procedimientos, etc.

También sería importante desarrollar un modelo de consentimiento informado para familiares o tutores y para las propias personas interesadas ante situaciones que impliquen adoptar medidas restrictivas, según lo establecido en la Ley 41/ 2002, de Autonomía del Paciente.

Las medidas restrictivas a las que nos referimos son:

- *El internamiento no voluntario.*
- *El tratamiento no voluntario.*
- *Otras medidas restrictivas de la voluntad individual como el aislamiento, la contención, los tratamientos especialmente agresivos o el control de las comunicaciones*

3.1.- El internamiento no voluntario

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el internamiento involuntario de las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social –ajustado, lógicamente, a las garantías establecidas en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- puede tener un carácter terapéutico, dirigido a prestar el tratamiento idóneo en régimen de hospitalización, o un carácter asistencial, destinado a asegurar durante el tiempo necesario, en régimen residencial, las condiciones adecuadas para que ese tratamiento pueda tener efectividad.

En este sentido, el sistema socio-sanitario debe cumplir su deber de garantizar en condiciones de igualdad el derecho a la salud de estas personas, poniendo a su disposición, en la forma que considere oportuna, todos los recursos necesarios en cantidad e idoneidad para hacer que dichos internamientos se lleven a cabo.

Por otra parte, es imprescindible que los ingresos se realicen con la mayor coordinación, eficacia, diligencia y rapidez por parte de todos los servicios que intervienen, para lo cual sería muy importante que se generalizara la elaboración de protocolos de actuación en la línea de los que ya existen en algunas provincias y Comunidades Autónomas.

3.2.- El tratamiento no voluntario

Aunque en nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación específica sobre autorización de tratamientos involuntarios de personas con trastorno mental, ya sea en régimen ambulatorio o de internamiento, sí existe una legislación general –la Ley General de Sanidad y la Ley 41/ 2002, de Autonomía del Paciente- que regula los tratamientos no consentidos con posibilidad de ser aplicada en estos casos.

Por lo que se refiere a las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social, el problema no se centra tanto en dilucidar si dicha previsión legal es suficiente para que el tratamiento involuntario pueda hacerse efectivo en la medida que sea precisa, como en hacer posible que su aplicación se reduzca a las situaciones en que sea estrictamente imprescindible para preservar su integridad, y que en estos casos existan las condiciones adecuadas para que se lleve a cabo.

Paradójicamente, es frecuente observar cómo la necesidad de someter a tratamientos involuntarios a estas personas no se debe a razones que tienen su origen en procesos propios de su enfermedad, sino que deriva de las deficiencias de funcionamiento –básicamente en accesibilidad y coordinación- de la red de servicios socio-sanitarios para asegurar la continuidad asistencial, y cómo, además, dichas deficiencias dificultan que puedan realizarse, principalmente en el escenario ambulatorio, de manera que durante periodos prolongados de tiempo los pacientes se encuentran desprovistos de cualquier tipo de tratamiento.

Es obligado, por tanto, reiterar la necesidad de desarrollar al máximo las potencialidades de nuestro sistema socio-sanitario con el fin de asegurar que los tratamientos no voluntarios constituyen una medida excepcional y residual para garantizar la protección de la salud de los pacientes, y que, cuando deban llevarse a cabo, cumplen los siguientes requisitos:

- *Su realización debe responder a una prescripción médica y a un plan individualizado de atención que prevea el seguimiento del mismo dentro del proceso asistencial.*
- *Se deberán haber agotado previamente todas las posibilidades de aplicar recursos alternativos al tratamiento que se pretende imponer.*
- *Deberá constar que se le ha dado al paciente la posibilidad de cumplir voluntariamente el tratamiento.*
- *Deberá potenciarse en el paciente el mayor grado de autodeterminación y de responsabilidad personal frente a sus decisiones, respetando en la medida de lo posible sus deseos y opiniones.*
- *Los familiares o tutores –y, en su caso, el propio interesado– deberán dar su consentimiento.*
- *Deberá existir una autorización judicial previa que vele por la protección de los derechos del paciente y asegure la procedencia del tratamiento, en tanto que su ausencia supondría un perjuicio grave para su salud o la de quienes le rodean.*

3.3.- Otras medidas restrictivas de la voluntad individual

Sobre las medidas restrictivas de la voluntad de los pacientes –contención y tratamientos especialmente agresivos-, de su libertad individual –aislamiento-, o de otros derechos fundamentales –por ejemplo, el control de las comunicaciones-, debemos hacer referencia a la recomendación del Defensor del Pueblo de España al Ministerio de Justicia en noviembre de 2005 de que se modifique el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil al objeto de introducir la necesidad de contar con la autorización o comunicación judicial pertinente cuando el proceso sanitario aconseje la adopción de dichas medidas.

Asimismo, y de acuerdo con las recomendaciones contenidas en la Estrategia de Salud Mental consideramos muy importante:

- *Regular, por medio de protocolos generales e individuales, los procedimientos para la aplicación de dichas medidas –incluido el tratamiento involuntario-, que contemplen el principio de la mínima restricción necesaria, el respeto y la dignidad de las personas.*
- *Desarrollar un modelo de consentimiento informado para los familiares y los pacientes en estos casos.*
- *Elaborar una guía general de buenas prácticas sobre aspectos éticos y legales de la práctica asistencial de cualquier modalidad de intervención en contra de la voluntad del paciente.*

4. LA INCAPACITACIÓN LEGAL COMO PROCEDIMIENTO JUDICIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON CAPACIDAD LIMITADA QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN SOCIAL.

En el marco de todo lo expuesto hasta ahora, la incapacitación legal de las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social no debe ser utilizada como un mero trámite para lograr su internamiento, como ocurre frecuentemente, sino como un procedimiento legal para conseguir la adopción de las medidas que correspondan para la protección del ejercicio de sus derechos.

En este sentido, el papel de los poderes públicos es fundamental, ya que de ellos depende en la mayoría de los casos el inicio del procedimiento y la responsabilidad del ejercicio de la tutela y guarda de estas personas, dado el deber legal que tienen en ausencia de familiares.

Así, hemos de resaltar la función primordial de los servicios sociales y sanitarios en la puesta en conocimiento de la fiscalía de la situación de las personas con posible incapacidad que detecten, y la necesidad de que las Administraciones Autonómicas se doten de estructuras y recursos adecuados y suficientes para ejercer sus competencias en este ámbito, especialmente en aquellos casos que el ejercicio de la función tutelar resulta más complicado.

A continuación exponemos las conclusiones más importantes del análisis llevado a cabo por las Defensorías sobre las medidas legales de protección de las personas incapacitadas en situación de desprotección social.

4.1.- Propuestas

- 4.1.1. *Informar y formar a los afectados, a sus familiares o cuidadores y a los profesionales del ámbito socio-sanitario, sobre la figura de la incapacitación legal, el procedimiento judicial y los efectos jurídicos que produce, asegurando un uso adecuado de la misma para conseguir la atención priorizada de las personas afectadas.*
- 4.1.2. *Promover una mejora en la formación especializada de los profesionales que intervienen en procedimientos de protección de personas con limitación de su capacidad.*
- 4.1.3. *A fin de agilizar los procedimientos, mejorar la comunicación a la fiscalía con formularios-tipo de informes médicos y sociales y con una documentación lo más completa posible de todos los datos necesarios, y facilitar el reconocimiento forense y judicial a domicilio de las personas que lo precisen.*
- 4.1.4. *Estudiar la posibilidad de que parte del patrimonio de una persona reuerta en la Administración cuando ésta ostente su tutela como compensación por el coste público de su ejercicio, teniendo en cuenta su capacidad económica.*

- 4.1.5. *De acuerdo con sus obligaciones tutelares, las Administraciones Públicas deben velar por que las funciones tutelares se ejerzan siempre teniendo en cuenta el beneficio e interés superior de la personas incapacitadas, procurándoles una asistencia integral.*
- 4.1.6. *Regular las funciones de los delegados tutelares y su relación con tutores y guardadores, ya que son las personas que mantienen una relación directa y personal con los tutelados y sirven de contacto entre todos ellos.*
- 4.1.7. *Promover Fundaciones Tutelares Públicas u otras entidades de derecho público para asegurar el ejercicio de la tutela de las personas con incapacidad en situación de exclusión social.*
- 4.1.8. *Garantizar una financiación suficiente para la atención de las personas tuteladas por parte de las Fundaciones o Entidades Tutelares."*

* * *

En el desarrollo de las jornadas celebradas en Oviedo se contó con prestigiosos ponentes externos, como la catedrática de Derecho Constitucional Yolanda Gómez Sánchez o el fiscal-jefe de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo José María Paz Rubio, así como con representantes de las distintas defensorías participantes.

Además, se realizó el VII Foro de Derechos Ciudadanos "Los derechos de las personas con especiales dificultades desde la visión de la iniciativa social", en el que participaron representantes de distintas asociaciones y organizaciones sociales.

Para finalizar, los defensores del pueblo adoptaron las siguientes conclusiones de las jornadas:

"CONCLUSIONES JORNADAS DE COORDINACION DE DEFENSORES DEL PUEBLO. OVIEDO, OCTUBRE 2008

Preámbulo

La desprotección social grave, como identificativa de aquellas situaciones provocadas por una acumulación de carencias, de desventajas generalizadas, generalmente evolutivas en el tiempo, y que imposibilitan o incapacitan para el ejercicio de los derechos sociales que corresponden a una ciudadanía plena, constituye objeto de análisis e intervención por parte de todas las Defensorías en el ejercicio de sus funciones de garantes de derechos que les corresponde.

Si bien con frecuencia nuestras instituciones se acercan a los sectores de población que sufren los efectos de una grave desprotección social, lo cierto es que ese acercamiento

tiene, en muchas ocasiones, un carácter parcial. Lo que se pretende en las 23 Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, es realizar y mostrar una reflexión global de la desprotección social como un proceso evolutivo, pluricausal, en el que inciden y con distinta intensidad la ausencia o insuficiencia de una interrelación y transversalidad de distintas políticas públicas tales como las políticas económicas, de vivienda, educativas, de empleo, de ingresos básicos e inserción social, sanitarias, etc.

Se han analizado, pues, las políticas públicas existentes y su incidencia en la desprotección social, advirtiéndose que si bien los problemas o condicionantes de las personas en situación de grave desprotección son globales, esto es, afectan a diferentes ámbitos de su vida, sin embargo, con mucha frecuencia, las intervenciones sociales no son integrales, como consecuencia de rigideces estructurales o competenciales y por una ausencia de coordinación interadministrativa, sin que se contemple la dimensión trasversal de la exclusión y de la desprotección social.

Desde las Defensorías se estima imprescindible apelar a la necesidad de que, los poderes públicos diseñen y aborden intervenciones integrales y coordinadas, que ofrezcan una respuesta global al conjunto de las necesidades de las personas. Estimamos que a este fin contribuye, sin duda, la aprobación de respectivos catálogos de derechos sociales materializados en prestaciones o servicios a los que toda persona tiene derecho.

Uno de los aspectos que en mayor medida demanda una intervención pública coordinada y multisectorial lo es, sin duda, el relativo a la atención que precisan aquellas personas que, por encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, procurándoles una mayor autonomía personal y el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía. Este es el objeto, como es conocido, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Dada la trascendencia de su aprobación, toda vez que configura un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía, las Defensorías participan de la convicción, socialmente compartida, de la importancia y necesidad de garantizar una implantación y un desarrollo adecuado de dicha ley.

Si bien somos conscientes de la gran complejidad que concurre en la implantación del sistema diseñado por esta Ley, complejidad especialmente visible en los momentos iniciales, en tanto que al tiempo que se acomete el desarrollo normativo –sometido en gran parte al principio de coordinación interterritorial- se ha de llevar a cabo simultáneamente por las Comunidades Autónomas una pronta y eficaz gestión administrativa.

Una de las notas definitorias de la Ley es precisamente el carácter consensuado de la misma; así su desarrollo y la implantación del sistema pasa por la necesidad de acuerdos previos entre todas las Administraciones Públicas competentes, adoptados en el seno del Consejo Territorial. Los aspectos de desarrollo reglamentario que se someten al mismo, no sólo vinculan y condicionan el propio desenvolvimiento del derecho, sino

que comprometen el principio de igualdad en el disfrute del derecho a las prestaciones básicas que conforman el nivel mínimo del Sistema de Dependencia. Constatada la ausencia de acuerdos en aspectos básicos como la contribución económica del usuario, las Defensorías reivindicamos de las administraciones competentes un ejercicio de responsabilidad pública en orden a llegar a los acuerdos necesarios que eviten la quiebra del principio de igualdad.

Finalmente, debemos señalar que, si la desprotección social alude a la dificultad o imposibilidad que pueden tener las personas para tener asegurado el ejercicio de los derechos sociales reconocidos constitucionalmente, resulta especialmente patente y visible que esta dificultad o imposibilidad concurre significativamente en aquellas que tienen limitada su capacidad de autogobierno como consecuencia de enfermedades mentales o discapacidad intelectual y que se encuentran en una situación de carencia de recursos, apoyos y herramientas sociales y personales.

Como es lógico, la merma en la capacidad de obrar de estas personas exige que los poderes públicos eviten el riesgo de una desprotección social en la que pueden incurrir quienes la padecen. En este sentido, no cabe olvidar que si bien tienen limitada su capacidad de obrar, siguen siendo titulares de los derechos constitucionalmente reconocidos, entre los que, sin duda, cobran especial relevancia, el derecho a la vida e integridad física, a su dignidad personal, materializados, dada su situación, en el derecho a la protección de su salud.

En este sentido, las Defensorías recabamos de los poderes públicos, en relación con la protección social de estas personas, la prestación de una efectiva y coordinada asistencia sociosanitaria que procure una prevención, detección, diagnóstico, tratamiento, atención y seguimiento integrales.

Asimismo, la necesaria dotación de recursos materiales y personales, clínicamente idóneos a las diferentes patologías, adaptados a las necesidades y evolución del paciente, es una exigencia que cabe hacer a las Administraciones Públicas, toda vez que con su insuficiencia se consolida una grave desprotección pública. Cabe, asimismo, recabar de los poderes públicos un reflexión sobre la posibilidad jurídica y la viabilidad científica de dar cobertura legal expresa a la obligatoriedad de los tratamientos y recursos sanitarios como instrumento de protección distinto y alternativo a la incapacitación y al internamiento.

Finalmente, no podemos obviar la reciente ratificación por el Estado Español, el pasado 3 de diciembre de 2007, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006, cuya entrada en el ordenamiento jurídico español puede hacer preciso la modificación de la normativa interna reguladora de algunos ámbitos que inciden directamente en el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad garantizados en la citada Convención. La efectiva implantación de la misma en nuestro ordenamiento jurídico exige de los respectivos poderes públicos una pronta actuación en tal sentido la cual, asimismo, instamos mediante la presente declaración.

Propuestas

En atención a cuanto se ha expuesto, los Defensores y las Defensoras del Pueblo entienden que, en materia de desprotección social, los poderes públicos han de asumir un especial protagonismo y responsabilidad, mediante:

1.- *La aprobación, en el respectivo ámbito competencial autonómico, de una carta de derechos sociales en la que se determinen las prestaciones y servicios a garantizar a todas las personas, complementado con la adopción de medidas eficaces que aseguren entre otras:*

- *la concesión de unos ingresos básicos que permitan cubrir las necesidades de subsistencia y garanticen unas condiciones de vida dignas.*
- *el ejercicio real y efectivo del derecho a disfrutar de un alojamiento digno a aquellas personas que carecen de medios para procurarse el mismo.*

2.- *El diseño y ejecución con carácter transversal de las políticas públicas que inciden en la eliminación de las situaciones de desprotección social o minoran los riesgos de padecerla, demandándose la efectiva configuración del “espacio sociosanitario” y articulando:*

- *iniciativas normativas configuradas con carácter interdepartamental y multidisciplinar.*
- *estructuras orgánicas cuya naturaleza, régimen de funcionamiento y desenvolvimiento práctico les confiera el carácter de efectivos instrumentos de coordinación con representación y corresponsabilidad de los distintos sectores implicados.*
- *instrumentos funcionales que desarrollen un trabajo interdisciplinar orientado a la valoración conjunta de las necesidades y al diseño de respuestas, especialmente sociosanitarias, bien articuladas.*

3.- *La asunción de una efectiva corresponsabilidad por parte de todas las Administraciones Públicas competentes en la implantación y desarrollo del sistema creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, a fin de garantizar el cumplimiento del principio constitucional de igualdad en el disfrute del derecho a las prestaciones básicas que conforman el nivel mínimo del Sistema de Dependencia, instando para ello a la adopción en el seno del Consejo Territorial de los acuerdos necesarios en aquellas materias que, por imperativo legal, determinan la propia configuración del derecho subjetivo creado.*

Asimismo, y sin perjuicio de la evidente complejidad que conlleva la implantación y desarrollo inicial del recientemente creado Sistema de Dependencia, conscientes de la trascendencia social que supone la creación del nuevo derecho subjetivo, cabe demandar de las Administraciones Públicas competentes que extremen el rigor en la adopción de todas aquellas medidas normativas, organizativas y funcionales que, aun eventualmente dotadas de carácter temporal o coyuntural para asumir la gestión inicial del sistema, puedan sin embargo comprometer o distorsionar su futura e imprescindible consolidación.

Cabe exigir, pues, una continúa autoevaluación en el desarrollo del Sistema de Dependencia y en la calidad de los servicios que lo integran, corrigiendo y reorientado la gestión en aquellos supuestos en los que se detecten disfunciones, tales como pueden ser los detectados en los momentos iniciales y que fundamentalmente se concretan en:

- *la necesidad de potenciar y mejorar la calidad de la información y orientación que se suministra, especialmente en relación con el acceso al sistema en donde cabe exigir una coordinación efectiva de los mecanismos que orientan dicho acceso.*
- *la necesidad de acometer una mejora en los tiempos de respuesta entre la solicitud y la materialización del servicio o prestación, debiendo asimismo, subsanarse la general ausencia normativa de una previsión instrumental que posibilite la adopción temporal de respuestas en caso de situaciones de acreditada emergencia.*
- *la necesidad de incorporar medidas que prevean la evolución y tendencia de la situación de dependencia personal inicialmente valorada y apreciada, arbitrando instrumentos que garanticen una gestión unitaria del expediente personal y de su seguimiento evolutivo.*

4.- *En relación con la protección social de las personas que, como consecuencia de enfermedades mentales asociadas o no a trastornos psiquiátricos, tienen limitada su capacidad autogobierno, y por tanto minorado el ejercicio de los derechos sociales, cabe interesar de los poderes públicos competentes una especial protección que se concreta en las siguientes demandas:*

- *la adopción de medidas directamente dirigidas a conformar una conciencia social que excluya la estigmatización, discriminación y marginación de estas personas como instrumento imprescindible para preservar su dignidad.*
- *la prestación de una efectiva y coordinada asistencia sociosanitaria que procure una prevención, detección, diagnóstico, tratamiento, atención y seguimiento integrales, y que garantice, en definitiva, su derecho a la protección de la salud como condición necesaria para asegurar el disfrute del resto de derechos sociales.*
- *la dotación de recursos materiales y personales, clínicamente idóneos a las diferentes patologías, adaptados a las necesidades y a la evolución del paciente.*
- *el establecimiento de medidas tendentes a favorecer la accesibilidad en la asistencia, mediante una actividad asistencial proactiva, tendente a la detección de la necesidad, a un diagnóstico preciso y temprano de la enfermedad, promoviendo en todo caso la accesibilidad al sistema, con formulas de intervención próximas, domiciliarias, flexibles y continuadas.*
- *el establecimiento de fórmulas organizativas orientadas a mejorar la continuidad de la asistencia (tratamiento, rehabilitación, cuidados, apoyo) que, en todo caso ha de tener carácter multidisciplinar y garantizar la implantación de procedimientos de seguimiento tendentes a evitar abandonos de tratamiento y a propiciar una normalidad convivencial.*
- *la realización de un estudio comparado en orden a promover una reflexión sobre la posibilidad jurídica y la viabilidad científica de dar cobertura legal expresa a la*

obligatoriedad de los tratamientos y recursos sanitarios como instrumento de protección distinto y alternativo a la incapacitación y al internamiento.

- *la adopción de cuantas medidas resulten necesarias en orden a garantizar la fiscalización por las Administraciones Públicas de las estructuras administrativas o institucionales que asumen el ejercicio tutelar de las personas con incapacitación en situación de desprotección, así como la suficiencia financiera y la dotación de recursos y medios personales suficientes, dotados de la especialización necesaria para el correcto ejercicio de dichas funciones.*

5.- *El análisis de la normativa actual a fin de examinar su adecuación a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, promoviendo, en su caso, las modificaciones normativas que resulten precisas para la garantía de su ejercicio.”*

2.2.VI SEMINARIO DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Los días 3 y 4 de noviembre se llevó a cabo en Berlín el VI Seminario de los defensores del pueblo regionales de los Estados miembros de la Unión Europea. A este VI Seminario, organizado conjuntamente por el Comité de Peticiones del Parlamento Regional de Berlín y el Defensor del Pueblo Europeo, acudieron defensores del pueblo regionales de distintos países de la Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia, y Reino Unido.

Bajo el título de “Protegiendo a los más vulnerables de la sociedad: el papel de las quejas y peticiones”; a lo largo de dos jornadas los participantes en el Seminario trataron diversos temas de actualidad y del máximo interés para las instituciones de Ombudsman.

El acto de apertura del Seminario contó con intervenciones de Ralf Hillenberg, presidente del Comité de Peticiones del Parlamento Regional de Berlín, P. Nikiforos Diamandouros, defensor del pueblo europeo, Walter Momper, presidente del Parlamento Regional de Berlín, y de Günter Baumann, miembro del Comité de Peticiones del Parlamento Federal de Alemania.

La jornada inicial dio comienzo con la intervención del profesor Günter Hirsch, antiguo presidente del Tribunal Supremo de Alemania y actual defensor del pueblo en materia de seguros, que abordó el papel de los defensores del pueblo en el ámbito de la protección jurídica nacional y europea.

A continuación, bajo el título de “Trabajando eficazmente para los ciudadanos”; en una primera sesión presidida por Burgi Volgger, defensor del pueblo de Bolzano, se desarrollaron las siguientes ponencias: “Asegurando la independencia de los Comités de Peticiones”; a cargo de Ralf Hillenberg, presidente del Comité de Peticiones del Parlamento Regional de Berlín, y “Salvaguarda de la independencia del defensor del pueblo”; a cargo de Rafael Ribó, síndic de greuges de Catalunya.

En la segunda sesión de esta primera jornada, presidida por Ullrich Galle, defensor del pueblo de Renania-Palatinado, se presentaron las siguientes ponencias: “Valoración de las reclamaciones”; a cargo de Alice Brown, defensora del pueblo de Escocia, y “Efectividad de las comunicaciones”; a cargo de Frédéric Bovesse, defensor del pueblo de Valonia.

En la segunda jornada, bajo el título de “Tramitación de reclamaciones/peticiones de grupos vulnerables”; en una primera sesión presidida por Jerry White, defensor del pueblo local de Inglaterra, se desarrollaron las siguientes ponencias: “Reclamaciones en materia de sanidad”; a cargo de Giorgio Morales, defensor del pueblo de Toscana, y “Reclamaciones relativas a la tercera edad”; a cargo del ararteko Iñigo Lamarca. En su intervención, el ararteko se refirió a la vulnerabilidad de la tercera edad y a las quejas y consultas que presenta este sector de la población. Además, realizó algunas reflexiones y propuestas de mejora en la actuación de los defensores del pueblo en relación con las personas mayores.

En la última sesión de esta segunda jornada, presidida por Josef Hauser, defensor del pueblo de Tirol, se presentaron las siguientes ponencias: “Reclamaciones relativas a asuntos sociales”, a cargo de Birgit Wille-Handels, defensora del pueblo para los asuntos sociales de Schleswig-Holstein, y “Reclamaciones sobre problemas de inmigración”, a cargo de José Chamizo, defensor del pueblo andaluz.

El Seminario concluyó con las palabras de Ralf Hillenberg, presidente del Comité de Peticiones del Parlamento Regional de Berlín, y con la intervención del defensor del pueblo europeo, P. Nikiforos Diamandouros, que insistió en la necesidad de intensificar la cooperación entre todas las instituciones de Ombudsman en el marco de la Red Europea de Defensores del Pueblo.

2.3. XIII CONGRESO ANUAL DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN (FIO)

En la ciudad de Mérida (México) tuvo lugar, los días 20 y 21 de noviembre, el XIII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). Asimismo, se celebró su XIII Asamblea General y la VII Asamblea General Ordinaria de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano.

El objeto del congreso fue “El futuro de los derechos humanos a 60 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Se debatió sobre la vigencia de los derechos humanos ante una efemérides tan importante como el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En el transcurso de la asamblea general se decidió la incorporación de redes temáticas al estatuto de la FIO, “con el fin de potenciar y optimizar la realización de sus actividades”.

En este congreso, y coincidiendo con la conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, se adoptó la siguiente “**Declaración de condena del feminicidio**”:

“El próximo 25 de noviembre se conmemora el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

Las Instituciones que conforman la Federación Iberoamericana de Ombudsman, reunidas en Mérida, México, con motivo de la celebración de su XIII Asamblea Ordinaria, quieren llamar la atención sobre la gravísima violación de los derechos humanos que supone la violencia contra las mujeres en sus distintas formas y manifestaciones que lamentablemente se produce todos los días y en todas las partes del mundo.

Una clara muestra de esta repudiable situación lo constituyen los asesinatos de mujeres que de forma reiterada y sistemática se han producido en Ciudad Juárez y que ya superan con creces el millar. Estos execrables actos de violencia suponen la violación del principal derechos fundamental que tiene todo ser humano, el derecho a la vida y a la integridad personal.

Por tal razón, la FIO además de llamar la atención sobre estas graves circunstancias y condenar rotundamente tales hechos quiere reiterar su compromiso con la defensa y protección de los derechos humanos, para lo cual redoblabemos nuestros esfuerzos en la lucha por la eliminación de cualquier manifestación de violencia de género que pueda producirse en nuestros países, instando a los poderes públicos para que adopten todo tipo de medidas que permitan la erradicación de estos fenómenos y la

sanción de los responsables de estos hechos, pues solo así podremos construir una sociedad más libre, justa, solidaria y respetuosa con los derechos humanos.

De esta declaración se dará traslado a las oportunas instancias para que procedan en consecuencia.

En Mérida, México a 21 de noviembre de 2008.”

2.4. DECLARACIÓN DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO CON MOTIVO DEL 60 ANIVERSARIO DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los defensores del pueblo autonómicos y el Defensor del Pueblo de España, reunidos en Barcelona el 10 de diciembre de 2008, fecha del 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobaron una declaración en conmemoración de tan importante fecha.

En esta declaración se resaltan algunas de las carencias en materia de derechos como, por ejemplo, la violencia terrorista, el deterioro de las condiciones laborales, la violencia machista o la falta de recursos para la gente de la tercera edad.

También se habla de la falta de medios humanos y materiales de la administración de justicia y las condiciones de las cárceles y de los centros de menores para infractores. Los defensores apuestan, entre otras cosas, por el derecho a una buena administración, por el derecho a la educación en igualdad de oportunidades con atención precisa a las necesidades especiales, por un desarrollo económico y urbanístico sostenible y por unas prestaciones sociales que tienen que tener garantizadas "su exigencia y sostenibilidad en el tiempo".

El texto íntegro de esa declaración es el siguiente:

"El Defensor del Pueblo de España, Enrique Múgica; el Defensor del Pueblo de Andalucía, José Chamizo; el Justicia de Aragón, Fernando García; la Procuradora General de Asturias, M^a Antonia Fernández; el Diputado del Común de Canarias, Manuel Alcaide; el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, José Manuel Martínez; el Procurador del Común de Castilla y León, Javier Amoedo; el Síndic de Greuges de Cataluña, Rafael Ribó; el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, Carlos Morenilla; el Valedor do Pobo de Galicia, Benigno López; la Defensora del Pueblo de La Rioja, María Bueyo Díez; el Defensor del Pueblo de Navarra, Francisco Javier Enériz; el Ararteko del País Vasco, Íñigo Lamarca, y el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, José Pablo Ruiz Abellán formulan la siguiente declaración conjunta con motivo del 60 aniversario de la proclamación, el 10 de diciembre de 1948, de la Declaración Universal de Derechos Humanos por la Asamblea General de Naciones Unidas.

El respeto a los derechos humanos y la existencia de instituciones y mecanismos de garantía y salvaguarda de los mismos constituyen los pilares fundamentales de las democracias modernas. En este sentido, las instituciones españolas, centrales o autonómicas, de garantía de los derechos de las personas, que tenemos encomendada esa función mediante la supervisión de las actuaciones y las políticas públicas de las administraciones, con el objetivo de que los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico sean debidamente respetados y alcancen su plenitud desarrollando toda su potencialidad, asumimos el compromiso de seguir trabajando intensamente a favor de la Declaración Universal de Derechos Humanos, para lograr el máximo nivel de bienestar de los ciudadanos.

Con esta declaración conjunta, queremos dar a conocer algunas de las cuestiones relacionadas con nuestro trabajo sobre las que nos parece necesario hacer hincapié para que la conmemoración del 60 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos nos permita impulsar y estimular las políticas públicas que dotan de contenidos reales a los derechos reconocidos. La dignidad, la libertad, la justicia y la igualdad de las personas son, en toda su extensión, los valores básicos que sustentan los derechos de las personas y, por ello, su garantía; de ahí que los mecanismos y recursos institucionales destinados a la protección de estos derechos hayan de velar también por la eficacia de las políticas públicas sectoriales.

La violencia terrorista –sea de ETA, de Al Qaeda o de cualquier otro origen– que se asienta en el fanatismo, el odio y el totalitarismo, es sin duda un cáncer para los derechos fundamentales de los ciudadanos. Un mal que debemos erradicar y deslegitimar mediante la acción permanente, coordinada y sin desmayo. En esta dirección, la manifestación de la verdad, la justicia y la reparación en relación con las víctimas del terrorismo han de reflejarse de manera oportuna y eficaz en las leyes, en las políticas públicas y en el reconocimiento social.

En la presente coyuntura económica queremos hacer pública nuestra honda preocupación por el progresivo deterioro de las condiciones laborales (incluida la creciente siniestralidad laboral) y existenciales que afecta a muchos ciudadanos y familias, y por el aumento del paro, lo que a buen seguro intensificará la vulnerabilidad socio-económica y la exclusión social, sobre todo entre los inmigrantes que se encontraban en proceso de integración, y, todavía de modo más dramático, entre quienes continúan llegando de manera irregular a nuestro territorio. En consecuencia, es preciso perfeccionar las prestaciones sociales que aseguren una vida digna, la acogida y la inclusión social, evitando el incremento de las bolsas de pobreza y de exclusión que se hacen cada vez más evidentes, en primer término por las personas sin techo que se encuentran en la calle, combatiendo también las causas que originan aquellas desigualdades.

La violencia machista contra las mujeres es una realidad insoportable que hay que combatir con más eficacia, desarrollando con más amplitud y profundidad los aspectos sociales y preventivos de la legislación actual contra la violencia de género y coordinando adecuadamente los dispositivos y los medios disponibles.

Del mismo modo, los niños, niñas y adolescentes como grupo particularmente vulnerable, reclaman una atención continuada y preferente por parte de los poderes públicos. Nos preocupa, en este ámbito, el aumento del número de menores necesitados de recursos de protección, la atención deficiente a los menores extranjeros no acompañados, el incremento de las conductas agresivas en el ámbito escolar, en el intrafamiliar y en los espacios de ocio, así como el aumento de fenómenos asociados a trastornos psíquicos, el consumo de alcohol y de otras drogas.

El crecimiento notable de las necesidades de las personas mayores no está siendo correspondido por un aumento de los recursos dedicados a su atención. Aun cuando la ley de

promoción de la autonomía personal ha supuesto un avance en las políticas dirigidas a las personas que sufren algún tipo de dependencia (principalmente mayores) su desarrollo y aplicación presentan todavía carencias en aspectos básicos como la determinación de la contribución económica del usuario, lo que demanda de las administraciones competentes un necesario ejercicio de responsabilidad pública.

Debemos mostrar, asimismo, nuestra inquietud por la incidencia creciente de las enfermedades mentales y por la insuficiencia de las políticas y de los programas para su atención. La citada ley de autonomía personal no ha respondido debidamente a las necesidades de las personas que las sufren y de los familiares dedicados a su cuidado. Una apuesta decidida por la atención sociosanitaria, habilitando recursos de manera coordinada entre el ámbito social y el sanitario, paliaría las deficiencias y contribuiría a prevenir los riesgos en este sector, así como en el de las personas con discapacidad en general.

La lucha contra toda discriminación necesita también de nuevos impulsos y herramientas dentro de un planteamiento integral, transversal y proactivo que, además de combatir eficazmente los casos de discriminación que se produzcan por razón de sexo, raza, ideología, religión, discapacidad, orientación sexual o cualquier otra circunstancia, tenga como finalidad la desaparición de contravalores como el sexismo, el racismo, la homofobia y, en general, del desprecio o la intolerancia que alimentan la conculcación del respeto a las personas y a su dignidad consustancial. En este aspecto, nos preocupan especialmente las actitudes xenófobas contra las personas extranjeras o inmigrantes y los comportamientos de hostilidad y exclusión contra la población gitana.

La seguridad ciudadana y la protección de la libertad y la integridad de las personas y de sus bienes deben ser preservadas con la mayor intensidad posible por los poderes públicos y, en este sentido, deben reforzarse al máximo los medios que trabajan en la prevención de la delincuencia y en la lucha contra ella, dotando a las fuerzas policiales, que realizan una labor encomiable, de los recursos necesarios.

Los magistrados, jueces, fiscales y todo el personal que integra la Administración de Justicia desempeñan, por su parte, una función esencial en un Estado democrático de Derecho, que quedaría desvirtuado si dicha función no se ejerciera plenamente a los efectos de procurar una eficaz tutela judicial, especialmente en lo que afecta a la agilidad procesal. Por ello, el Poder Judicial y la Administración de Justicia deben contar con los recursos personales y materiales necesarios para realizar adecuadamente su función lo que, en el momento presente, dista de ser una realidad contrastada.

Las condiciones de las prisiones y de los centros que acogen a menores infractores deben cumplir escrupulosamente con los principios y derechos constitucionales. No debe postergarse en ningún caso el objetivo de la reinserción y reeducación de las personas reclusas que, en un porcentaje elevado, provienen de situaciones de exclusión social grave. En este sentido, el trabajo que realizan los funcionarios de prisiones resulta de vital importancia, por lo que debe ser reforzado con los recursos personales, formativos y materiales adecuados.

Una democracia plena debe ser particularmente exigente en los ámbitos de privación de libertad, garantizando con especial cuidado los derechos de las personas detenidas o encarceladas y también los de los funcionarios policiales y de prisiones. La designación del mecanismo nacional y los correspondientes mecanismos territoriales descentralizados acorde con las competencias autonómicas que contempla el Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que España suscribió el 13 de abril de 2005, en el que las instituciones de Defensoría estamos llamadas a desempeñar un papel clave, es una decisión que debe ser tomada a la mayor brevedad.

El derecho a la buena administración debe orientar las actuaciones de las administraciones públicas y de sus relaciones con los ciudadanos, muy en concreto en lo que afecta a los derechos a la información y a la participación. Por otra parte, conviene que los derechos de los consumidores y usuarios sean dotados de nuevos elementos de protección y garantía, muy en concreto en cuanto toca a los servicios imprescindibles para la vida cotidiana, como el uso de la energía y las telecomunicaciones, así como a lo que se refiere a las inversiones y el ahorro.

En el mismo sentido, un sistema democrático de convivencia exige un desarrollo económico y urbanístico sostenible, respetuoso con el medio ambiente y con el patrimonio histórico-artístico, que no hipoteque o condicione negativamente su disfrute por las generaciones venideras. Debe, asimismo, procurar que todos sus ciudadanos y ciudadanas accedan a los recursos de internet, evitando que se produzca o se amplíe la denominada brecha digital, en función de las posibilidades de uso de la red. Debe también garantizar el derecho a la intimidad de sus ciudadanos y la protección de sus datos personales; poner los medios para reducir la contaminación ambiental y acústica, y regular de modo conveniente la presencia y la vida de los animales.

La protección máxima de los derechos que hemos mencionado, entre otros, ha de ser completada con la defensa firme de aquellos que constituyen los fundamentos clásicos del Estado social. El derecho a la salud, que sufre los embates de un desequilibrio cada vez más acentuado entre las demandas crecientes y los recursos disponibles, tiene que estar garantizado debidamente para todos los españoles en términos de igualdad y con la máxima calidad exigible.

El derecho a la educación, por su parte, tiene que asegurar una enseñanza adecuada para todos, la igualdad de oportunidades y la atención precisa a las necesidades especiales. La escuela debe ser un espacio en el que nuestros niños y niñas aprendan a convivir y a respetar los derechos humanos, y debe forjar los valores para que la sociedad del mañana sea más inclusiva en la diversidad, más solidaria y más equitativa.

Las prestaciones sociales, sean o no contributivas, incluida la que corresponde al derecho a una vivienda digna, deben responder a los principios en los que se fundamentan y tener garantizadas su exigencia y sostenibilidad en el tiempo.

V

Todos los titulares de instituciones de defensa y garantía de derechos deseamos culminar esta declaración, con el recuerdo solemne de la afirmación inicial de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros." Esa nos gustaría que fuese la guía de las actuaciones y los comportamientos de los poderes públicos y de todas las personas.

Barcelona, 9 de diciembre de 2008"

3. OTRAS ACTIVIDADES DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO

La institución del Ararteko, además de aquellas actuaciones directamente relacionadas con el cumplimiento de las funciones que tiene legalmente encomendadas, realiza durante todo el año un gran número de actividades, como la participación en actos organizados por organizaciones sociales, la impartición de conferencias en diferentes foros sobre temáticas relacionadas con los derechos humanos y con la actividad del Ombudsman vasco, la presencia en actos institucionales estrechamente vinculados con los objetivos de la institución, etc.

A continuación, se detalla una relación de actividades protagonizadas por el ararteko Iñigo Lamarca que, sin ánimo de ser exhaustivos, se considera de importancia que queden reflejadas en este informe anual:

- o 17 de enero: participación en unas Jornadas sobre psicología en fibromialgia, en Vitoria-Gasteiz.
- o 3 de febrero: participación en el acto de homenaje a las personas que padecieron persecución y cárcel durante el franquismo por su condición sexual, en Nanclares de Oca.
- o 5 de febrero: presencia en el acto de celebración del 20 aniversario de Emakunde, el Instituto Vasco de la Mujer, en Vitoria-Gasteiz.
- o 22 de febrero: participación en un seminario organizado por AMPGYL, la Asociación de Madres y Padres de Gays y Lesbianas, en Barcelona.
- o 22 de febrero: presencia en una gala contra el cáncer infantil, en Bilbao.
- o 6 de marzo: reunión con representantes de la asociación Bakeaz, en Vitoria-Gasteiz.
- o 6 de marzo: encuentro con alumnos del Colegio Mayor Ayete, en Donostia – San Sebastián.
- o 1 de abril: conferencia en la sede del Colegio de Abogados de Gipuzkoa, en Donostia – San Sebastián, que llevó por título “La ejecución penal en Euskadi: modelos penitenciarios y opciones de política criminal”.
- o 2 de abril: presencia en el acto de inauguración de una escultura en homenaje a las víctimas del terrorismo y de la violencia, en la sede de las Juntas Generales de Gipuzkoa, en Donostia – San Sebastián.
- o 4 de abril: participación en las VI Jornadas sobre derechos de los menores, organizadas por la Universidad de Comillas, en Madrid.
- o 9 de abril: conferencia en la Facultad de Ciencias Sociales de la UPV-EHU, que llevó por título “El Ararteko y la calidad de la democracia”, en Leioa.

- o 9 de abril: reunión con representantes de las asociaciones de afectadas por el cáncer de mama de Álava y de Bizkaia, en Bilbao.
- o 11 de abril: presencia en el acto de inauguración de una escultura en homenaje a las víctimas del terrorismo y de la violencia, en la sede del Parlamento Vasco, en Vitoria-Gasteiz.
- o 12 de abril: presencia en el acto de inauguración de la exposición “Biktimak-Víctimas”; en la sede del Parlamento Vasco, en Vitoria-Gasteiz.
- o 17 de abril: presencia en la conferencia que la presidenta del Parlamento Vasco, Izaskun Bilbao, impartió bajo el título “Innovar en política”; en Bilbao.
- o 24 de abril: participación en las Jornadas organizadas por el sindicato ERNE sobre la mujer policía, en Bilbao.
- o 24 de abril: reunión con AMPGYL, la Asociación de Madres y Padres de Gays y Lesbianas, en Barcelona.
- o 29 de abril: asistencia al acto de entrega del Premio Emakunde por la igualdad de mujeres y hombres, en Bilbao.
- o 7 de mayo: participación en la Jornada organizada por FEKOOR (Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Bizkaia), que llevó por título “Derechos de ciudadanía y autonomía personal”; en Bilbao.
- o 7 de mayo: visita a la sede de la asociación ATECE, que se ocupa de la atención a las personas afectadas por un daño cerebral adquirido, en Bilbao.
- o 10 de mayo: reunión con Martin Scheinin, relator especial de la ONU sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, en Donostia – San Sebastián.
- o 14 de mayo: presencia en el acto de entrega del Premio Manuel de Irujo, en Vitoria-Gasteiz.
- o 15 de mayo: participación en el acto de entrega de diplomas a los nuevos licenciados en la Facultad de Derecho de la UPV-EHU, en Donostia – San Sebastián.
- o 17 de mayo: conferencia bajo el título “La homofobia: un cáncer para los Derechos Humanos”; en Tarrasa.
- o 18 de mayo: presencia en el segundo acto de solidaridad con las víctimas del terrorismo y de la violencia, organizado por el Gobierno Vasco, en Donostia – San Sebastián.

- o 30 de mayo: intervención en el 2º Congreso de Excelencia en la Gestión en las Administraciones Públicas, con una ponencia que llevó por título “La excelencia en la gestión *versus* la participación ciudadana”, en Vitoria-Gasteiz.
- o 7 de junio: participación en el II Congreso de la Federación española de asociaciones de rehabilitación psicosocial, en Bilbao.
- o 9 de junio: reunión con representantes de FEDEAFES, la Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares y Enfermos Psíquicos, en Vitoria-Gasteiz.
- o 12 de junio: intervención en una jornada sobre las futuras condiciones laborales en el sector de las personas mayores, con una ponencia que llevó por título “Informe sobre las condiciones de trabajo en el sector de intervención social”, en Donostia – San Sebastián.
- o 13 de junio: presencia en el acto de clausura del III Congreso Internacional de Derechos Humanos, organizado por la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco, en Bilbao.
- o 15 de junio: participación en un acto organizado por la asociación de Alcohólicos Anónimos de Gipuzkoa, en Donostia – San Sebastián.
- o 16 de junio: reunión con representantes de las asociaciones del Pueblo Gitano, en Vitoria-Gasteiz.
- o 17 de junio: reunión con Irene Khan, secretaria general de Amnistía Internacional, en Vitoria-Gasteiz.
- o 19 y 20 de junio: participación en las Jornadas organizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz como conmemoración del 25º aniversario de la aprobación de su Ley reguladora, que llevaron por título “Los retos de los defensores del pueblo ante el nuevo marco estatutario”, en Baeza.
- o 21 de junio: asistencia al acto de celebración del 5º aniversario de la fundación del diario Berria, en Donostia – San Sebastián.
- o 24 de junio: asistencia a un acto de solidaridad con mujeres y hombres refugiados de Colombia que residen en diversos países europeos, organizado por la Escuela de Trabajo Social de la UPV-EHU en colaboración con el colectivo Bachué, en Vitoria-Gasteiz.
- o 27 de junio: reunión con Paul Bilbao, director de Behatokia, el Observatorio de Derechos Lingüísticos, en Donostia – San Sebastián.
- o 30 de junio: presencia en el desfile del Alarde mixto en Irun, con objeto de apoyar la igualdad de participación de mujeres y hombres en el evento festivo de dicha localidad.

- o 8 de julio: intervención en el curso de verano “Diversidad afectivo-sexual en la escuela: conflictos y vías de solución” en el marco de la XXVII edición de los Cursos de Verano de la UPV-EHU, con una ponencia que llevó por título “Historias de vida”, en Donostia – San Sebastián.
- o 8 de julio: participación en el encuentro organizado por la Delegación de la Facultad de Derecho de la UPV-EHU en Bizkaia con las entidades que han tomado parte en el Prácticum, en Bilbao.
- o 8 de septiembre: presencia en el desfile del Alarde mixto en Hondarribia, con objeto de apoyar la igualdad de participación de mujeres y hombres en el evento festivo de dicha localidad.
- o 8 de septiembre: asistencia al acto de inauguración de la exposición “Biktimak-Víctimas”, en la sede de las Juntas Generales de Gipuzkoa, en Donostia – San Sebastián.
- o 12 de septiembre: participación en el III Foro Social Mundial de las Migraciones, organizado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) bajo el lema “Nuestras voces, nuestros derechos. Por un mundo sin muros”, en Rivas-Vaciamadrid.
- o 16 de septiembre: presencia en el acto de entrega de los Premios Joxe Mari Korta 2007, que fueron instituidos en homenaje al empresario y presidente de Adegí (Asociación de Empresarios de Gipuzkoa) asesinado por ETA el año 2000, en Vitoria-Gasteiz.
- o 22 de septiembre: participación en una mesa redonda sobre el acoso escolar, organizada por Maristak Ikastetxea de Durango.
- o 2 de octubre: visita al Comité de Ética de Salud Mental de Álava, en Vitoria-Gasteiz.
- o 2 de octubre: presencia en el acto de presentación del libro titulado *El valor de la palabra*, editado por la Fundación Fernando Buesa, en Vitoria-Gasteiz.
- o 17 de octubre: participación en el II Congreso Interdisciplinar de Violencia de Género e Intrafamiliar, organizado por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, en Donostia – San Sebastián.
- o 20 de octubre: reunión con colectivos que trabajan en diferentes ámbitos relacionados con las cárceles y las personas en prisión, en Vitoria-Gasteiz.
- o 23 de octubre: asistencia a un desfile de vestidos realizados por mujeres que se encuentran en prisión, organizado por la ONG Agiantza en colaboración con la Fundación Ared de Barcelona y la Agrupación Los Molinos de Madrid, en Bilbao.

- o 30 de octubre: intervención en un curso obligatorio para la permanencia en el turno de oficio de violencia de género, doméstica y/o agresiones sexuales, organizado por el Consejo Vasco de la Abogacía, con una ponencia que llevó por título “El principio de igualdad en los supuestos de las mujeres víctimas de Violencia de Género y/o Doméstica”, en Bilbao.
- o 13 de noviembre: participación en una mesa redonda que llevó por título “Necesidad de recursos y sus características” en el marco de la 1ª Jornada sobre violencia contra las mujeres en Lea-Artibai, organizada por la Mancomunidad de Lea-Artibai, en Markina-Xemein.
- o 27 de noviembre: intervención en un curso obligatorio para la permanencia en el turno de oficio de violencia de género, doméstica y/o agresiones sexuales, organizado por el Consejo Vasco de la Abogacía, con una ponencia que llevó por título “El principio de igualdad en los supuestos de las mujeres víctimas de Violencia de Género y/o Doméstica”, en Donostia – San Sebastián.
- o 1 de diciembre: asistencia al concierto benéfico de la cantante anglo-egipcia Natasha Atlas, organizado por el Centro Cultural Montehermoso en colaboración con SIDALAVA con motivo de la celebración del Día Mundial de lucha contra el Sida, en Vitoria-Gasteiz.
- o 3 de diciembre: presencia en el acto conmemorativo del Día Internacional del Euskara, en Vitoria-Gasteiz.
- o 10 de diciembre: asistencia al acto de entrega de los Premios René Bassin y de clausura de la campaña vasca de conmemoración del 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en Bilbao.
- o 11 de diciembre: presencia en el acto de entrega de los Premios de Derechos Humanos de Gipuzkoa, en Donostia – San Sebastián.
- o 18 de diciembre: intervención inaugural en el V Foro de mujer y discapacidad de Bizkaia, organizado por FEKOOR (Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Bizkaia) bajo el lema “Seamos capaces: Una propuesta de Transversalidad de Género y Discapacidad para el País Vasco”, en Bilbao.
- o 18 de diciembre: asistencia a la presentación del libro *Prisión y género. Efectos del encarcelamiento en mujeres y hombres presos y su entorno familiar*, prologado por él y editado por la asociación Zubiko, en Bilbao.

Asimismo, se enumeran seguidamente los actos más relevantes en los que ha tomado parte o ha protagonizado la adjunta al ararteko, Julia Hernández:

- o 3, 4 y 5 de abril: asistencia a la reunión de Defensores en la que se analizaron las relaciones entre los Defensores del Pueblo y la Administración de Justicia, en Santa Cruz de la Palma.
- o 21 de abril: presencia en la IV edición de los Premios ONCE Euskadi Solidarios, en Bilbao.
- o 25 de abril: asistencia a las III Jornadas Multidisciplinares “Penas Alternativas/Alternativas a las Penas,” en Vitoria-Gasteiz.
- o 27 y 28 de abril: asistencia a la Retreta y a la Recepción celebradas con motivo de las Fiestas de San Prudencio, en Vitoria-Gasteiz.
- o 7 de mayo: presencia en la toma de posesión del Delegado del Gobierno en el País Vasco, Mikel Cabieces, en Vitoria-Gasteiz.
- o 9 de mayo: asistencia a la Cena Benéfica de la Asociación de Esclerosis Múltiple de Gipuzkoa, en Donostia – San Sebastián.
- o 12 de mayo: participación en la Jornada “Proyectar, crear y construir en femenino”, incluida en el Foro para la Igualdad NARO 2008, en Vitoria-Gasteiz.
- o 18 de mayo: presencia en el segundo acto de solidaridad con las víctimas del terrorismo y de la violencia, organizado por el Gobierno Vasco, en Donostia – San Sebastián.
- o 23 de mayo: asistencia a los actos celebrados para conmemorar el 28º aniversario de la Capitalidad de Vitoria-Gasteiz.
- o 5 de junio: participación en un encuentro para intercambiar opiniones e ideas sobre la responsabilidad social corporativa de EITB para el próximo trienio, en Bilbao.
- o 13 de junio: asistencia al acto de clausura del IV Congreso Internacional sobre gestión de recursos humanos en la administración pública, en Vitoria-Gasteiz.
- o 15 de junio: asistencia al acto conmemorativo de la celebración del 25 aniversario del Estatuto de Autonomía y de la Asamblea de Extremadura, en Bilbao.
- o 18 de junio: presencia en una charla-coloquio sobre los retos del sistema educativo vasco, organizada por la Escuela de Formación Tomás y Valiente, en Vitoria-Gasteiz.
- o 19 de junio: asistencia al debate y resolución definitiva sobre el dictamen formulado por la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento Vasco en relación con el Proyecto de Ley de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo, en Vitoria-Gasteiz.

- o 19 de junio: asistencia a la entrega de premios a empresas colaboradoras del programa Pila, organizada por Asafes (Asociación Alavesa de familiares y personas con enfermedad mental), en Vitoria-Gasteiz.
- o 21 de junio: presencia en el acto inaugural del día de la Once 2008, en Donostia – San Sebastián.
- o 22 de junio: asistencia a la Recepción de Autoridades del XXIII Día de Galicia en Euskadi, en Bilbao.
- o 26 de junio: asistencia al VII Seminario Fernando Buesa, en el que se analizó la promoción de los valores democráticos en los medios de comunicación, en Donostia – San Sebastián.
- o 26 de junio: presencia en la presentación del libro *Aspectos psicológicos básicos para la atención de víctimas por parte de los cuerpos de seguridad*, organizada por Arco (Asociación para la resolución de conflictos y la cooperación), en Bilbao.
- o 10 de julio: asistencia a la clausura del curso 2007-2008 de la Escuela de Práctica Jurídica, en Vitoria-Gasteiz.
- o 4 de septiembre: presencia en la inauguración de la exposición organizada por la Xunta de Galicia “As nosas palabras, os nosos mundos” sobre la lengua gallega en la diversidad lingüística, en Bilbao.
- o 8 de septiembre: asistencia a la Recepción Oficial en honor a la Virgen de Guadalupe, organizada por el hogar extremeño “Virgen de Guadalupe”, en Vitoria-Gasteiz.
- o 24 de septiembre: asistencia a los actos organizados con motivo de la festividad de Nuestra Señora de la Merced en el Centro Penitenciario de Nanclares de Oca.
- o 25 de septiembre: asistencia a los actos organizados con motivo de la festividad de Nuestra Señora de la Merced y a la conmemoración del 60 aniversario de la inauguración del Centro Penitenciario de Martutene.
- o 2 de octubre: presencia en los actos organizados con motivo de la festividad de los Santos Ángeles Custodios, en Donostia – San Sebastián.
- o 9 de octubre: asistencia al acto de Apertura del Año Judicial, en Bilbao.
- o 10 de octubre: participación en la cena anual organizada por AARPE, la Asociación de Afectados de Retinosis Pigmentaria de Euskadi, en Bilbao.

- o 16 y 17 de octubre: asistencia al II Congreso Interdisciplinar de Violencia de Género e Intrafamiliar, organizado por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, en Donostia – San Sebastián.
- o 21 y 22 de octubre: presencia en la III Conferencia Internacional del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, en Valencia.
- o 28 de octubre: asistencia a una mesa de trabajo para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata, organizada por Save the Children, en Vitoria-Gasteiz.
- o 4 de noviembre: participación como ponente en la Jornada “Intervención psicológica, educativa, jurídica y socio-familiar con mujeres y menores víctimas de maltrato”, organizada por la Asociación Clara Campoamor, en Laguardia.
- o 6 y 7 de noviembre: asistencia al Congreso “La agenda del feminismo del siglo XXI. Tiempo de mujeres, tiempo de libertad”, organizado por el Ministerio de Igualdad en conmemoración del 25 aniversario de la creación del Instituto de la Mujer, en Madrid.
- o 10 de noviembre: intervención como ponente en las Jornadas “Menores extranjeros no acompañados: políticas y alternativas”, organizadas por SOS Arrazakeria, en Donostia – San Sebastián.
- o 25 de noviembre: participación en una Jornada contra la Violencia de Género, organizada por la Concejalía de la Mujer e Igualdad de Oportunidades del Ayuntamiento de Miajadas, en Cáceres.
- o 25 de noviembre: asistencia a la VIII Mesa de Hombres contra la Violencia de Género, organizada por la asociación extremeña “Mujeres que ayudan”, en Cáceres. Durante este acto se hizo entrega del premio “Lazo blanco Cecilia” al profesor Jesús Neira Rodríguez, siendo la encargada de recoger el premio su esposa, Isabel Cepeda.
- o 30 de noviembre: participación en la marcha contra la violencia de género organizada por ACOVIDEM, Asociación contra la Violencia Doméstica y en Defensa del Menor, en Donostia – San Sebastián.
- o 3 de diciembre: asistencia a los actos organizados por FEKOOR (Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Bizkaia) con motivo del Día Internacional de las Personas con Discapacidad, en Bilbao.
- o 10 de diciembre: asistencia a un acto organizado por el Consejo General de la Abogacía con ocasión del 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en Vitoria-Gasteiz.

- o 12 de diciembre: participación como ponente en las “Jornadas de Participación Social e Inserción Sociolaboral de la Población Inmigrante en Álava”; organizadas por AMPEA (Asociación de Mujeres Profesionales y Empresarias de Álava), en Vitoria-Gasteiz.
- o 13 de diciembre: asistencia a la comida organizada por la ONCE con motivo de la Festividad de Santa Lucía, en Bilbao.
- o 17 de diciembre: asistencia al desayuno informativo del “Fórum Europa. Tribuna Euskadi” en el que intervino el Secretario de Estado para la Unión Europea, Diego López Garrido, en Bilbao.



CAPÍTULO VI

LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO EN CIFRAS



1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES

A lo largo de este capítulo que dedicamos a la estadística intentaremos ofrecer una visión global de lo que es la actividad de la institución del Ararteko. Así, de forma exhaustiva, recogemos las cifras sobre las reclamaciones que afectan a cada una de las administraciones públicas vascas, cuál es su distribución territorial y en qué fase del procedimiento se encuentran. Además, el análisis sociológico nos revelará la vía que utilizan las personas para presentar su reclamación, en qué idioma se expresan, la edad y procedencia de las personas reclamantes, etc. Desglosaremos, también, la actividad de las tres oficinas de atención directa. Las cifras en detalle se pueden consultar a lo largo de todo este capítulo estadístico, pero a continuación destacaremos algunos aspectos a modo de resumen.

Durante el año 2008 se han atendido 4.054 consultas, tanto telefónicas como de las personas que han acudido a alguna de nuestras tres oficinas. El número total de visitas ha sido de 2.601. Del total de visitas, 590 se han materializado en queja, es decir, un 22,68%. Es evidente, por tanto, la importante labor previa que se realiza en las oficinas de atención directa, al no admitir reclamaciones que, por diversas razones, no van a poder ser investigadas por el Ararteko. Por primera vez, Internet ha sido la vía más utilizada para presentar las reclamaciones. El 38,91% de las personas ha optado por esta vía.

En 2008, los ciudadanos y ciudadanas han presentado un total de 1.696 reclamaciones ante el Ararteko y se ha iniciado la tramitación de 389 expedientes de oficio.

En cuanto a las quejas cuya tramitación ha finalizado en 2008, se ha considerado que existía alguna actuación incorrecta en 392 casos, esto es, en el 28,43% de las quejas analizadas. La administración afectada ha enmendado la actuación que originó la queja en el 85,54% de las reclamaciones en las que se ha apreciado que había alguna actuación incorrecta.

En cuanto a la valoración sobre la intervención realizada por la institución, los resultados de la encuesta que los reclamantes cumplimentan de forma voluntaria y anónima nos revelan que la mediación del Ararteko es considerada como muy o bastante positiva (82,2% de quienes han respondido). Incluso entre aquellos cuyo problema no se ha resuelto o se ha resuelto de forma desfavorable, la valoración es favorable (71,23%). La mayoría de los ciudadanos que acuden a la institución, el 91,1%, asegura que recomendaría a otras personas dirigirse al Ararteko en caso de tener problemas con alguna administración.

Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko

	%
Actuación incorrecta resuelta	85,54
Actuación incorrecta no resuelta	14,46

(Ver diagrama 2 en anexo)

- Quejas recibidas

En el año 2008 se han recibido un total de 1.696 reclamaciones. De ellas, 1.268 han sido admitidas a trámite para su estudio e investigación por parte del Ararteko. El 7,25% han sido presentadas por algún colectivo.

Evolución del número de quejas recibidas (1989 - 2008)

Año	Nº
1989	585
1990	1.159 ¹
1991	766
1992	781
1993	827
1994	747
1995	1.164
1996	1.674
1997	1.991
1998	2.660 ²
1999	1.283 ³
2000	1.231
2001	1.513 ⁴
2002	1.253
2003	1.377
2004	1.531
2005	1.459
2006	1.678
2007	1.558
2008	1.696

¹ 545 conforman un grupo de quejas idénticas.² 1.143 conforman 2 grupos de quejas idénticas.³ 62 conforman un grupo de quejas idénticas.⁴ 264 conforman 2 grupos de quejas idénticas.

(Ver diagrama 3 en anexo)

- Quejas rechazadas

El artículo 21 de la Ley 3/1985, que crea y regula la institución del Ararteko, señala las circunstancias que concurren para no admitir las quejas de los ciudadanos. En este sentido, del total de las computadas en 2008 deben diferenciarse las quejas que se han rechazado por diferentes motivos: por tratarse de un conflicto entre particulares, por referirse a una cuestión que ya estaba planteada ante los tribunales, sobre la que ya se había dictado sentencia firme o estaba pendiente de resolución judicial, o por quedar fuera del ámbito competencial de esta institución.

En cualquier caso, se mantiene el criterio de ofrecer la mayor cobertura jurídica posible a las reclamaciones, de manera que se procura dar una interpretación de las normas procedimentales siempre favorable a la admisión de la queja presentada por el ciudadano. Respecto a las quejas rechazadas, la institución procura en todo momento orientar a la persona reclamante sobre los cauces o vías que pueden resultar más oportunos para solucionar los problemas expuestos.

Quejas rechazadas y circunstancias	
Fuera del ámbito competencial	112
No presentada previa reclamación administrativa	75
Asunto entre particulares	41
Evidente inexistencia de irregularidad	36
En vía judicial	29
Defecto de forma	16
Necesidad de esperar plazos legales	16
Anónimo	7
Transcurrido más de un año	5
Duplicidad con el Defensor del Pueblo	4
Falta de interés legítimo	1
Total	343

(Ver diagrama 4 en anexo)

- Quejas remitidas al Defensor del Pueblo o a otros defensores

Las quejas contra la actuación de la Administración del Estado no las tramita directamente la institución del Ararteko, ya que esa administración no está sometida a su control. Esas reclamaciones se remiten al Defensor del Pueblo. Además, hay quejas que se envían a los comisionados parlamentarios de otras comunidades autónomas, porque se refieren a administraciones públicas sometidas a su ámbito competencial.

En 2008 se han recibido 65 reclamaciones que han sido remitidas al Defensor del Pueblo y 12 a otros defensores.

Quejas remitidas al Defensor del Pueblo	65
Quejas remitidas a otros defensores	12

- Quejas que han dado lugar a gestiones diversas

Hay reclamaciones que, aun habiendo sido admitidas, no se han dirigido, en concreto, contra una actuación determinada de las administraciones públicas vascas. A efectos estadísticos se computan, por tanto, de forma diferenciada. Son quejas que han supuesto realizar gestiones diversas para solucionar el problema planteado y que abordan materias de muy variada índole. A lo largo de 2008 se han recibido 5.

Quejas que han dado lugar a gestiones diversas	5
--	---

- Cómo interpretar correctamente el número de quejas dirigidas a cada área y administración

En una primera aproximación podría parecer que la existencia de un elevado número de quejas motivadas por las actuaciones de una administración determinada o en un área concreta guarda relación con la percepción negativa que los ciudadanos tienen del funcionamiento de esa administración, en cuanto a la existencia o no de negligencias o abusos de poder, o de actuaciones no respetuosas con la legalidad.

Sin embargo, es preciso realizar importantes matizaciones a esta primera percepción e interpretación del número de quejas, para evitar extraer conclusiones apresuradas que pueden ser equivocadas e injustas para con las administraciones afectadas.

De este modo, si bien es significativo *a priori* el número de quejas dirigidas contra la actuación de una determinada administración, lo es más –y esto es lo realmente importante– el número de quejas en las que el reclamante tenía razones fundadas para acudir a esta institución porque una administración había actuado incorrectamente. Asimismo, esta institución considera que la actitud de esa determinada administración, tanto ante la obligación de informar en el plazo establecido como ante las resoluciones dictadas al finalizar el estudio e investigación de la reclamación, es más importante que el propio dato del número de quejas. Es decir, resulta fundamental comprobar si las recomendaciones y sugerencias son, en definitiva, aceptadas o no por la administración cuando se aprecia que ésta ha actuado de manera irregular.

2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS

Si tenemos en cuenta las quejas en función del área temática con la que se relacionan, observamos que en el año 2008 no hay grandes variaciones con respecto a 2007, aunque descienden las reclamaciones correspondientes al área de Obras Públicas y Servicios (un 12,46% frente al 16,34 el año anterior). El 12,38% están relacionadas con el área de Acción Social y el 11,12% corresponden a Interior.

Distribución de las quejas tramitadas directamente, por áreas de actuación		
	Quejas recibidas	%
Obras Públicas y Servicios	158	12,46
Acción Social	157	12,38
Interior	141	11,12
Función Pública	128	10,09
Educación	111	8,75
Hacienda	106	8,36
Vivienda	97	7,65
Medio Ambiente	88	6,94
Sanidad	83	6,55
Urbanismo y Ordenación del Territorio	82	6,47
Justicia	52	4,10
Cultura y Bilingüismo	32	2,52
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	16	1,26
Protección de los Animales	12	0,32
Trabajo y Seguridad Social	4	0,32
Discriminación	1	0,08
Total	1.268	100

(Ver diagrama 5 en anexo)

- Clasificación de las quejas por subáreas

Analizando por temas las quejas recibidas, podemos observar la influencia de cada subárea en las variaciones producidas en cada una de las áreas temáticas en las que sistematiza su trabajo la institución del Ararteko.

Distribución de las quejas recibidas por subáreas de actuación	
Obras Públicas y Servicios	158
Servicios públicos locales	46
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	32
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	26
Transportes	16
Infraestructuras	12
Accesibilidad	10
Derechos y libertades	9
Ejecución de obras	6
Otros aspectos	1
Acción Social	157
Prestaciones sociales de contenido económico	58
Asistencia a las personas mayores	25
Asistencia a las personas con discapacidad	19
Asistencia a la infancia y a la adolescencia	16
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	13
Asistencia a grupos de especial atención	11
Asistencia a la familia	8
Asistencia a las mujeres	3
Derechos y Libertades	2
Otros aspectos	2
Interior	141
Tráfico	101
Derechos y libertades	17
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	16
Seguridad ciudadana	4
Otros aspectos	3
Función Pública	128
Selección	51
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	18
Otros derechos y deberes	13
Sustituciones	11
Provisión de puestos	9
Retribuciones	7
Licencias y permisos	6
Normalización lingüística	6
Derechos y libertades	2
Otros aspectos	2
Accesibilidad	1
Relación de puestos de trabajo	1
Situaciones administrativas	1

Distribución de las quejas recibidas por subáreas de actuación	
Educación	111
Derechos y deberes	31
Educación infantil	17
Transporte escolar	11
Admisión de alumnos	9
Enseñanza universitaria	9
Becas y otras ayudas	7
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	6
Necesidades educativas especiales	6
Enseñanza de idiomas	4
Centros educativos – organización	2
Comedor	2
Formación profesional	2
Otros aspectos	2
Bachillerato	1
Enseñanzas artísticas	1
Planificación / programación educativa	1
Hacienda	106
Impuestos municipales	56
Impuestos forales, IRPF	14
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	10
Precios públicos municipales	8
Tasas municipales	5
Precios públicos, CAPV	4
Derechos y libertades	3
Impuestos forales, IVA	2
Impuestos forales, ITP	1
Impuestos forales, sucesiones y donaciones	1
Otros aspectos	1
Precios públicos forales	1
Vivienda	97
Procedimiento adjudicación de viviendas protegidas	24
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	19
Alquiler de vivienda protegida	17
Acreditación de necesidad de vivienda	14
Desperfectos por defectos de construcción en viv. proteg.	14
Otros aspectos	4
Accesibilidad	2
Ayudas a compra y rehabilitación de vivienda	2
Derechos y libertades	1

Distribución de las quejas recibidas por subáreas de actuación	
Medio Ambiente	88
Actividades clasificadas en suelo residencial	57
Otras afecciones medioambientales	19
Actividades clasificadas en suelo no urbanizable	6
Actividades clasificadas en suelo industrial	3
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	3
Sanidad	83
Derechos de los usuarios	54
Asistencia sanitaria	13
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	11
Salud mental	4
Otros aspectos	1
Urbanismo y Ordenación del Territorio	82
Disciplina urbanística y ruina	44
Accesibilidad	13
Ordenación urbanística	13
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	7
Gestión urbanística	4
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	1
Justicia	52
Funcionamiento de la Admón. de justicia	18
Actuaciones en materia penitenciaria	16
Colegios de abogados y procuradores	9
Asistencia jurídica gratuita	6
Otros aspectos	3
Cultura y Bilingüismo	32
Bilingüismo	15
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	6
Actividades culturales	3
Deporte	2
Derechos y libertades	2
Otros aspectos	2
Patrimonio cultural	2
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	16
Consumo	7
Comercio	3
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	3
Agricultura, ganadería y pesca	1
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	1
Turismo	1

Distribución de las quejas recibidas por subáreas de actuación	
Protección de los Animales	12
Tenencia de animales	6
Otros aspectos	3
Núcleos zoológicos	2
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	1
Trabajo y Seguridad Social	4
Trabajo	3
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.	1
Discriminación	1
Género	1

3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

Los ayuntamientos son las administraciones contra las que se han dirigido el mayor número de reclamaciones en el año 2008, un 44,32% del total, según los datos sobre la proporción de quejas que afectan a cada una de las administraciones. Esto supone un ligero descenso con relación al año 2007 (48%).

Contra la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Gobierno Vasco), se dirigieron un 35,26% frente al 36,27% en el año 2007.

Por su parte, la Administración foral ha registrado un 14,17% del total de las quejas presentadas (11,64% el año anterior).

El hecho de que se analicen las administraciones implicadas en los expedientes no significa que hayan cometido actuación incorrecta alguna, sino simplemente que alguna de sus actuaciones ha sido objeto de queja.

Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas		
	Nº	%
Administración local	538	44,32
Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	428	35,26
Administración foral	172	14,17
Organismos públicos	45	3,70
Administración del Estado	16	1,32
Justicia	14	1,15
Organismos privados	1	0,08
Total	1.214	100

(Ver diagrama 6 en anexo)

A) Quejas presentadas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

- Distribución por áreas

Las áreas en las que Gobierno Vasco tiene amplias competencias (Sanidad, Vivienda, Educación y Función Pública y) son, lógicamente, las que acaparan el mayor número de quejas.

Distribución por áreas de las quejas presentadas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)		
	Nº	%
Sanidad	83	19,39
Vivienda	74	17,30
Educación	71	16,59
Función Pública	57	13,32
Interior	54	12,61
Acción Social	21	4,91
Cultura y Bilingüismo	18	4,21
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	12	2,80
Justicia	11	2,57
Obras Públicas y Servicios	8	1,87
Medio Ambiente	7	1,63
Hacienda	5	1,17
Urbanismo y Ordenación del Territorio	4	0,93
Trabajo y Seguridad Social	3	0,70
Total	428	100

(Ver diagrama 7 en anexo)

- Distribución por departamentos

Por departamentos, son los de Sanidad y Educación, Universidades e Investigación los que reciben el mayor número de reclamaciones, seguidos de Vivienda y Asuntos Sociales e Interior.

Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)		
	Nº	%
Sanidad	102	23,83
Educación, Universidades e Investigación	95	22,20
Vivienda y Asuntos Sociales	83	19,39
Interior	60	14,02
Justicia, Empleo y Seguridad Social	36	8,41
Industria, Comercio y Turismo	14	3,27
Hacienda y Administración Pública	12	2,81
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	10	2,34
Cultura	6	1,40
Transportes y Obras Públicas	5	1,17
Agricultura, Pesca y Alimentación	4	0,93
Vicepresidencia	1	0,23
Total	428	100

(Ver diagrama 8 en anexo)

B) Quejas presentadas contra las administraciones forales

- Distribución territorial

Las reclamaciones contra las diputaciones forales se distribuyen de la siguiente forma: contra la Diputación de Bizkaia el 48,26% (un 50% en 2007), contra la Diputación de Gipuzkoa un 29,07% (28,13% el año anterior) y contra la Administración foral alavesa el 22,67% (en 2007 fueron el 21,87%).

Distribución territorial de las quejas presentadas contra las administraciones forales		
	Nº	%
Diputación Foral de Bizkaia	83	48,26
Diputación Foral de Gipuzkoa	50	29,07
Diputación Foral de Álava	39	22,67
Total	172	100

(Ver diagrama 6 en anexo)

- Distribución por áreas

Como viene siendo habitual, Acción Social, es el área que motiva el mayor número de las quejas que se reciben contra las administraciones forales, seguida de Hacienda y Obras Públicas y Servicios.

Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales					
	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Acción Social	19	42	26	87	50,59
Hacienda	5	18	5	28	16,29
Obras Públicas y Servicios	3	12	7	22	12,79
Función Pública	7	0	5	12	6,98
Cultura y Bilingüismo	2	2	1	5	2,91
Vivienda	0	2	1	3	1,74
Urbanismo y Ordenación del Territorio	1	0	2	3	1,74
Protección de los Animales	1	1	1	3	1,74
Medio Ambiente	0	2	1	3	1,74
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	0	2	1	3	1,74
Trabajo y Seguridad Social	0	1	0	1	0,58
Justicia	0	1	0	1	0,58
Educación	1	0	0	1	0,58
Total	39	83	50	172	100

(Ver diagrama 9 en anexo)

C) Quejas presentadas contra la Administración local

- Distribución territorial

Bizkaia es el territorio contra cuyos ayuntamientos se han presentado más quejas, un 51,12% de total de las recibidas contra la Administración local (48,67% el año anterior). No hay apenas variaciones en el porcentaje de las quejas presentadas contra ayuntamientos guipuzcoanos (24,90%) y, en cambio, descienden significativamente las reclamaciones contra los ayuntamientos alaveses, que han recibido un 19,51% frente al 25,19% de 2007.

Los municipios que más quejas han recibido son Vitoria-Gasteiz (76), Bilbao (74), y Donostia-San Sebastián (35). Además, otras localidades destacadas son: en Bizkaia, Barakaldo con 26, Portugalete con 14 y Getxo con 12; los municipios guipuzcoanos de Irun, Errenteria y Zarautz con 10 cada una y las localidades alavesas de Amurrio y Llodio con 5 reclamaciones cada una.

Distribución de las quejas presentadas contra las administraciones locales		
	Nº	%
Ayuntamientos de Bizkaia	275	51,12
Ayuntamientos de Gipuzkoa	134	24,90
Ayuntamientos de Álava	105	19,51
Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia	14	2,60
Juntas administrativas de Álava	7	1,30
Mancomunidades, consorcios y parques de Gipuzkoa	2	0,38
Mancomunidades, consorcios y parques de Álava	1	0,19
Total	538	100

Quejas presentadas contra ayuntamientos y juntas administrativas de la Comunidad Autónoma

Ayuntamientos de Álava	Nº	Juntas administrativas de Álava	Nº
Vitoria-Gasteiz	76	Ullibarri-Jauregui	2
Amurrio	5	Aretxabaleta	1
Llodio	5	Beotegi	1
Iruña Oka / Iruña de Oca	3	Legutiano	1
Arrazua-Ubarrundia	2	Puentelarrá	1
Artziniega	2	Ullibarri-Gamboa	1
Berantevilla	2	Total	7
Campezo/Kanpezu	2		
Alegria-Dulantzi	1		
Armiñon	1		
Asparrena	1		
Ayala / Aiara	1		
Laguardia	1		
Okondo	1		
Urkabustaiz	1		
Zigoitia	1		
Total	105		

Ayuntamientos de Bizkaia	Nº	Ayuntamientos de Bizkaia	Nº
Bilbao	74	Mendexa	2
Barakaldo	26	Sopelana	2
Portugalete	14	Zaldibar	2
Getxo	12	Zalla	2
Santurtzi	10	Zamudio	2
Sestao	10	Abadiño	1
Basauri	8	Amorebieta-Etxano	1
Galdakao	7	Aulesti	1
Erandio	6	Bakio	1
Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena	5	Bedia	1
Arrigorriaga	5	Berango	1
Leioa	5	Elorrio	1
Plentzia	5	Ermua	1
Derio	4	Etxebarri	1
Durango	4	Gernika-Lumo	1
Lekeitio	4	Gordexola	1
Mungia	4	Igorre	1
Urduña-Orduña	4	Iurreta	1
Zierbena	4	Karrantza Harana/Valle de Carranza	1
Dima	3	Laukiz	1
Larrabetzu	3	Lemoa	1
Lezama	3	Lemoiz	1
Ondarroa	3	Mallabia	1
Orozko	3	Mañaria	1
Zaratamo	3	Maruri-Jatabe	1
Alonsotegi	2	Meñaka	1
Barrika	2	Muskiz	1
Bermeo	2	Ortuella	1
Galdames	2	Otxandio	1
Gorliz	2	Total	275
Güeñes	2		

Ayuntamientos de Gipuzkoa	Nº	Ayuntamientos de Gipuzkoa	Nº
Donostia-San Sebastián	35	Zizurkil	2
Errenteria	10	Zumarraga	2
Irun	10	Anoeta	1
Zarautz	10	Aretxabaleta	1
Bergara	8	Ataun	1
Pasaia	7	Getaria	1
Arrasate/Mondragón	4	Irura	1
Beasain	4	Itsasondo	1
Hondarribia	4	Lasarte-Oria	1
Ibarra	4	Lezo	1
Hernani	3	Lizartza	1
Ordizia	3	Mutriku	1
Tolosa	3	Olaberria	1
Andoain	2	Soraluze-Placencia de las Armas	1
Azpeitia	2	Villabona	1
Deba	2	Zestoa	1
Elgoibar	2	Zumaia	1
Usurbil	2	Total	134

- Distribución por áreas

Como ya viene siendo habitual, las quejas motivadas por actuaciones de las administraciones locales se reparten de forma bastante homogénea entre las diferentes áreas en las que los ayuntamientos tienen competencias importantes, destacando el área de Obras Públicas y Servicios.

Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos					
	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Obras Públicas y Servicios	28	69	24	121	23,22
Interior	17	56	13	86	16,51
Urbanismo y Ordenación del Territorio	15	42	22	79	15,17
Medio Ambiente	8	42	29	79	15,17
Acción Social	18	14	12	44	8,45
Hacienda	4	16	13	33	6,33
Función Pública	10	8	9	27	5,18
Vivienda	7	11	2	20	3,84
Cultura y Bilingüismo	1	8	3	12	2,30
Protección de los Animales	1	7	2	10	1,92
Educación	3	1	2	6	1,15
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	–	1	1	2	0,38
Justicia	–	–	1	1	0,19
Discriminación	–	–	1	1	0,19
Total	112	275	134	521	100

(Ver diagrama 10 en anexo)

Quejas presentadas contra otros organismos de ámbito local	
	Total
Consortio de Aguas Bilbao Bizkaia	8
Mebisa - Metro de Bilbao	4
Mancomunidad de la Merindad de Durango	1
Mancomunidad de Arratia	1
Mancomunidad del Alto Deba	1
Servicios de Txingudi S.A.	1
Consortio de Aguas de la Rioja Alavesa	1
Total	17

D) Quejas presentadas contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Además de las ya mencionadas quejas contra ayuntamientos, diputaciones o Gobierno Vasco, se han recibido algunas reclamaciones contra otras administraciones cuya actuación queda dentro del ámbito de investigación de la institución del Ararteko. Son quejas contra entidades y organismos públicos, organizaciones colegiales, etc. En este apartado se recogen, también, las quejas contra la Administración del Estado, que, de manera informal, ha investigado el Ararteko, aunque como es sabido, no está sometida al ámbito de control de esta institución.

Quejas presentadas contra la Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea	
	Total
Educación	11
Función Pública	11
Hacienda	3
Total	25

E) Quejas presentadas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco

El artículo 9.2 de la Ley 3/1985, reguladora de la institución del Ararteko, prevé que las quejas que tengan por objeto el funcionamiento de la Administración de justicia serán trasladadas al órgano que en cada caso sea competente para investigar o resolver.

Como se ha explicado en anteriores informes presentados al Parlamento Vasco, en estos casos la institución da traslado de la queja al Ministerio Fiscal, al presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, o, en su caso, al Consejo General del Poder Judicial, con el fin de que esas instancias lleven a cabo la labor investigadora e informen a esta institución de las gestiones que hayan realizado.

En el año 2008 se han tramitado 3 reclamaciones referidas al funcionamiento de los servicios administrativos de la Administración de justicia en la CAPV, mientras que el año anterior fue 1.

Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco	3
--	---

4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS)

Los ciudadanos del Territorio Histórico de Bizkaia son quienes han presentado un mayor número de quejas, un total de 868. En Gipuzkoa han presentado 394 y en Álava 341.

Evolución de la distribución territorial de las quejas según su origen			
	Bizkaia	Gipuzkoa	Álava
1989	288	188	97
1990	828 (284) ¹	195	125
1991	293	244	158
1992	332	241	201
1993	376	250	182
1994	349	234	160
1995	528	281	328
1996	746	448	446
1997	915	663	371
1998	1.471 (764) ²	905 (471) ³	244
1999	649	372 (311) ⁴	237
2000	645	295	256
2001 ⁵	651	375	444
2002	643	294	268
2003	646	318	322
2004	730	457	271
2005	712	412	275
2006	834	398	367
2007	738	380	361
2008	868	394	341

¹ Cifra resultante considerando como queja única 545 quejas que versaban sobre un único asunto.

² Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

³ Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁴ Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁵ Se han tramitado dos grupos de quejas, un total de 264 reclamantes, que se distribuyen entre los tres territorios.

(Ver diagrama 11 en anexo)

- Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes

Para efectuar un análisis comparativo de la procedencia de las quejas en función del territorio histórico, relacionaremos el número absoluto de reclamaciones recibidas desde cada territorio con la población de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se ofrecen los datos referentes a las quejas recibidas de cada territorio por cada 10.000 habitantes.

Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes			
	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
1989	4,3	3,3	3
1990	4,5	7,87 (2,7) ¹	2,9
1991	5,8	3,6	2,5
1992	7,4	3,5	2,8
1993	6,7	3,7	3,3
1994	5,9	3,5	3
1995	11,59	4,54	4,11
1996	15,92	6,55	6,66
1997	13,24	8,03	9,77
1998	8,37	12,95 (6,73) ²	13,30 (6,93) ³
1999	8,37	5,74	5,56 (4,64) ⁴
2000	8,97	5,77	4,42
2001 ⁵	15,56	5,7	5,53
2002	9,37	5,73	4,37
2003	11,24	5,75	4,71
2004	9,46	6,50	6,77
2005	9,6	6,34	6,11
2006	12,81	7,42	5,9
2007	11,82	6,46	5,46
2008	11,15	7,64	5,74

¹ Cifra resultante considerando como queja única 545 quejas que versaban sobre un único asunto.

² Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

³ Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁴ Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁵ Se han tramitado dos grupos de quejas, un total de 264 reclamantes, que se distribuyen entre los tres territorios.

(Ver diagrama 12 en anexo)

- Distribución de las quejas en cada territorio

La distribución de las quejas, según provengan de residentes en la capital o en otros municipios del Territorio Histórico, muestra un comportamiento distinto de la ciudadanía. De hecho, en Bizkaia y Gipuzkoa aumenta el número de reclamantes que residen fuera de la capital, mientras que en Álava el 79,77% de las reclamaciones las han efectuado personas residentes en Vitoria-Gasteiz. En Gipuzkoa el 36,71% corresponde a residentes en Donostia-San Sebastián y en Bizkaia el 31,42% son ciudadanos y ciudadanas de Bilbao.

Distribución de las quejas según provengan de la capital o de otros municipios del territorio		
Álava	Nº	%
Vitoria-Gasteiz	272	79,77
Otros municipios	69	20,23
Total	341	100
Bizkaia	Nº	%
Bilbao	274	31,42
Otros municipios	598	68,58
Total	872	100
Gipuzkoa	Nº	%
Donostia-San Sebastián	145	36,71
Otros municipios	250	63,29
Total	395	100

- Quejas procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco

A lo largo de 2008 también se han recibido algunas quejas procedentes de fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 54 procedían de otras comunidades autónomas, 11 de otros estados (Francia, EEUU, Argentina...) y 23 han sido anónimas (Internet).

Quejas procedentes de otras comunidades autónomas	Nº
C. F. de Navarra	14
C. A. de Cantabria	8
C. A. de Castilla y León	8
C. A. de Cataluña	5
C. A. de Andalucía	4
C. A. de Madrid	4
C. A. de La Rioja	3
Comunitat Valenciana	3
C. A. de Canarias	1
C. A. de Castilla-La Mancha	1
C. A. de Galicia	1
Total	54

Procedentes de otros Estados	Nº
Francia	5
México	2
Alemania	1
Honduras	1
Reino Unido	1
República de Macedonia	1
Total	11

Anónimos (Internet)	23
----------------------------	-----------

5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)

A continuación vamos a analizar en qué fase de la tramitación se encuentran las reclamaciones presentadas ante el Ararteko. Durante el año 2008 se ha finalizado la tramitación de 1.379 expedientes, de los cuales 688 corresponden a quejas presentadas a lo largo del año, y el resto, 691, son reclamaciones planteadas en años anteriores y cuya tramitación no fue posible concluir en el año de su presentación.

Según las resoluciones adoptadas por el Ararteko, en 392 reclamaciones cuyo estudio ha finalizado en 2008 existía alguna actuación incorrecta de la administración afectada, esto es, en un 28,43% de los casos, lo que supone un descenso importante en relación a 2007 (42,26%). Sin embargo, no se ha detectado actuación incorrecta alguna en el 46,12% de los expedientes analizados (37,78% el año anterior).

	Total	Actuación incorrecta	%	Actuación no incorrecta	%	Otros	%
Quejas concluidas en 2008	1.379	392	28,43	636	46,12	351	25,45

(Ver diagrama 1 en anexo)

- Quejas presentadas en el 2008: concluidas y en trámite

Sobre las quejas presentadas a lo largo de 2008, la institución del Ararteko ha emitido 563 resoluciones y no ha detectado actuación incorrecta alguna en 314 casos. 524 expedientes continúan en tramitación.

En algunos expedientes en trámite, han aparecido una serie de circunstancias después de iniciarse el estudio de la queja que impiden continuar con su investigación (duplicidad con otros defensores, cuestiones pendientes de resolución judicial o con sentencia firme, inicio de vía judicial, etc.). Esos expedientes figuran en los siguientes cuadros bajo la denominación de *inadmisión sobrevenida*.

Situación de los expedientes de queja atendiendo a las áreas de actuación						
	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Obras Públicas y Servicios	69	92	36	35	21	3
Acción Social	100	41	4	26	11	12
Interior	92	40	18	21	1	8
Vivienda	40	56	7	20	29	1
Función Pública	28	59	13	43	3	9
Medio Ambiente	68	18	8	9	1	3
Urbanismo y Ordenación del Territorio	41	38	9	15	14	7
Sanidad	22	60	12	42	6	1
Educación	12	65	8	56	1	2
Hacienda	26	39	4	27	8	4
Cultura y Bilingüismo	11	24	12	11	1	–
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	6	11	3	4	4	–
Justicia	3	10	5	1	4	–
Protección de los Animales	4	9	2	4	3	–
Trabajo y Seguridad Social	2	1	1	–	–	1
Discriminación	–	–	–	–	–	1
Total	524	563	142	314	107	52

- Situación de las quejas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

Durante el año 2008 se han emitido 262 resoluciones referidas a quejas presentadas ese mismo año contra el Gobierno Vasco, mientras que 152 expedientes están en trámite.

En la mayoría de los casos concluidos, en concreto en 159, no se ha apreciado actuación incorrecta alguna.

Análisis de la situación de las quejas contra el Gobierno Vasco atendiendo a las áreas de actuación

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Sanidad	22	60	12	42	6	1
Vivienda	31	43	5	16	22	–
Educación	8	61	8	52	1	2
Función Pública	19	33	8	23	2	5
Interior	37	13	5	7	1	4
Acción Social	11	9	1	6	2	1
Cultura y Bilingüismo	5	13	10	3	–	–
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	2	10	2	4	4	–
Justicia	2	9	5	–	4	–
Obras Públicas y Servicios	5	3	1	1	1	–
Medio Ambiente	5	2	1	1	–	–
Hacienda	3	2	1	1	–	–
Urbanismo y Ordenación del Territorio	–	4	1	3	–	–
Trabajo y Seguridad Social	2	–	–	–	–	1
Total	152	262	60	159	43	14

Situación de las quejas contra el Gobierno Vasco atendiendo a los departamentos que lo integran

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Sanidad	29	71	16	51	4	2
Educación, Universidades e Investigación	14	76	12	63	1	5
Vivienda y Asuntos Sociales	32	50	6	18	26	1
Interior	39	17	7	8	2	4
Justicia, Empleo y Seguridad Social	14	22	11	6	5	–
Industria, Comercio y Turismo	6	8	2	3	3	–
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	5	5	2	3	–	–
Hacienda y Administración Pública	8	3	1	2	–	1
Cultura	2	3	2	1	–	1
Transportes y Obras Públicas	2	3	1	1	1	–
Agricultura, Pesca y Alimentación	–	4	–	3	1	–
Vicepresidencia	1	–	–	–	–	–
Total	152	262	60	159	43	14

- Situación de las quejas contra las administraciones forales

Sobre 72 de las reclamaciones concluidas contra alguna de las administraciones forales, se ha detectado alguna actuación incorrecta en 12 casos. Otros 87 expedientes se encuentran en trámite.

Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a los territorios históricos

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Diputación Foral de Bizkaia	45	32	4	19	9	6
Diputación Foral de Gipuzkoa	24	22	4	16	2	4
Diputación Foral de Álava	18	18	4	9	5	3
Total	87	72	12	44	16	13

Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a las áreas de actuación

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Acción Social	55	24	2	15	7	8
Hacienda	11	15	1	11	3	2
Obras Públicas y Servicios	9	13	4	6	3	–
Función Pública	3	7	2	5	–	2
Cultura y Bilingüismo	2	3	1	2	–	–
Vivienda	–	3	–	2	1	–
Urbanismo y Ordenación del Territorio	1	2	–	1	1	–
Protección de los Animales	1	2	–	1	1	–
Medio Ambiente	1	1	1	–	–	1
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	3	–	–	–	–	–
Trabajo y Seg. Social	–	1	1	–	–	–
Justicia	–	1	–	1	–	–
Educación	1	–	–	–	–	–
Total	87	72	12	44	16	13

- Situación de las quejas contra las administraciones locales

De las reclamaciones recibidas contra las administraciones locales, el Ararteko ha emitido 220 resoluciones y se ha apreciado alguna actuación incorrecta en 68 casos. A final de año, 279 expedientes seguían en trámite.

Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Álava						
	Trámite	Concluidas	Actuación Incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Vitoria-Gasteiz	41	28	5	18	5	7
Amurrio	–	5	3	2	–	–
Llodio	3	2	2	–	–	–
Iruña Oka / Iruña de Oca	2	1	1	–	–	–
Arrazua-Ubarrundia	–	2	–	2	–	–
Artziniega	2	–	–	–	–	–
Berantevilla	1	–	–	–	–	1
Campezo / Kanpezu	1	1	–	1	–	–
Alegria-Dulantzi	1	–	–	–	–	–
Armiñon	–	1	1	–	–	–
Asparrrena	–	1	1	–	–	–
Ayala / Aiara	1	–	–	–	–	–
Laguardia	1	–	–	–	–	–
Okondo	–	1	1	–	–	–
Urkabustaiz	1	–	–	–	–	–
Zigoitia	–	1	1	–	–	–
Total	54	43	15	23	5	8

Situación de las quejas contra las juntas administrativas de Álava						
	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Ullibarri-Jauregui	–	2	–	1	1	–
Aretxabaleta	–	1	1	–	–	–
Beotegi	–	1	–	1	–	–
Legutiano	–	1	–	–	1	–
Puentelerrá	1	–	–	–	–	–
Ullibarri-Gamboa	–	1	–	1	–	–
Total	1	6	1	3	2	–

Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Gipuzkoa

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Donostia-San Sebastián	16	16	5	10	1	3
Errenteria	7	3	1	2	–	–
Irun	5	3	–	3	–	2
Zarautz	5	4	2	2	–	1
Bergara	7	1	–	1	–	–
Pasaia	1	6	–	3	3	–
Arrasate / Mondragón	2	2	–	2	–	–
Beasain	4	–	–	–	–	–
Hondarribia	2	2	1	1	–	–
Ibarra	2	2	–	1	1	–
Hernani	2	1	–	1	–	–
Ordizia	1	1	–	1	–	1
Tolosa	3	–	–	–	–	–
Andoain	2	–	–	–	–	–
Azpeitia	1	1	1	–	–	–
Deba	–	2	2	–	–	–
Elgoibar	1	1	1	–	–	–
Usurbil	–	2	1	1	–	–
Zizurkil	–	2	2	–	–	–
Zumarraga	2	–	–	–	–	–
Anoeta	–	1	–	1	–	–
Aretxabaleta	1	–	–	–	–	–
Ataun	–	1	–	–	1	–
Getaria	–	1	1	–	–	–
Irura	–	1	–	1	–	–
Itsasondo	–	1	–	–	1	–
Lasarte-Oria	–	1	1	–	–	–
Lezo	1	–	–	–	–	–
Lizartza	1	–	–	–	–	–
Mutriku	1	–	–	–	–	–
Olaberria	–	1	–	1	–	–
Soraluze-Placencia de las Armas	–	1	–	1	–	–
Villabona	–	1	–	–	1	–
Zestoa	1	–	–	–	–	–
Zumaia	–	1	–	1	–	–
Total	68	59	18	33	8	7

Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Bizkaia

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Bilbao	45	27	14	9	4	2
Barakaldo	13	13	2	5	6	–
Portugalete	10	4	2	2	–	–
Getxo	8	4	1	2	1	–
Santurtzi	8	2	–	1	1	–
Sestao	4	6	2	2	2	–
Basauri	3	4	1	3	–	1
Galdakao	3	4	1	2	1	–
Erandio	3	3	1	2	–	–
Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena	4	1	–	–	1	–
Arrigorriaga	2	2	–	–	2	1
Leioa	1	4	–	3	1	–
Plentzia	3	2	1	1	–	–
Derio	2	2	1	–	1	–
Durango	1	3	1	1	1	–
Lekeitio	2	2	–	1	1	–
Mungia	1	3	2	–	1	–
Urduña-Orduña	2	2	–	1	1	–
Zierbena	3	1	–	1	–	–
Dima	–	2	–	1	1	1
Larrabetzu	2	1	–	–	1	–
Lezama	3	–	–	–	–	–
Ondarroa	2	1	–	1	–	–
Orozko	2	1	–	1	–	–
Zaratamo	1	–	–	–	–	2
Alonsotegi	2	–	–	–	–	–
Barrika	1	1	–	–	1	–
Bermeo	1	1	1	–	–	–
Galdames	1	1	–	–	1	–
Gorliz	1	1	–	1	–	–
Güeñes	2	–	–	–	–	–
Mendexa	1	1	1	–	–	–
Sopelana	2	–	–	–	–	–
Zaldibar	2	–	–	–	–	–
Zalla	1	1	–	1	–	–
Zamudio	1	1	–	1	–	–
Abadiño	1	–	–	–	–	–
Amorebieta-Etxano	–	1	–	–	1	–

Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Bizkaia

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Aulesti	1	–	–	–	–	–
Bakio	–	1	1	–	–	–
Bedia	1	–	–	–	–	–
Berango	1	–	–	–	–	–
Elorrio	1	–	–	–	–	–
Ermua	1	–	–	–	–	–
Etxebarri	–	1	–	1	–	–
Gernika-Lumo	1	–	–	–	–	–
Gordexola	1	–	–	–	–	–
Igorre	1	–	–	–	–	–
Iurreta	–	1	–	1	–	–
Karrantza Harana / Valle de Carranza	1	–	–	–	–	–
Laukiz	–	1	–	1	–	–
Lemoa	–	1	–	1	–	–
Lemoiz	–	1	1	–	–	–
Mallabia	–	1	–	–	1	–
Mañaria	–	1	–	1	–	–
Maruri-Jatabe	–	1	–	1	–	–
Meñaka	1	–	–	–	–	–
Muskiz	1	–	–	–	–	–
Ortuella	–	1	1	–	–	–
Otxandio	1	–	–	–	–	–
Total	156	112	34	48	30	7

Situación de las quejas contra los ayuntamientos atendiendo a las áreas de actuación

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Obras Públicas y Servicios	50	69	29	26	14	2
Interior	55	27	13	14	–	4
Urbanismo y Ordenación del Territorio	40	32	8	11	13	7
Medio Ambiente	62	15	6	8	1	2
Acción Social	34	8	1	5	2	2
Hacienda	11	21	2	14	5	1
Función Pública	6	19	3	15	1	2
Vivienda	9	10	2	2	6	1
Cultura y Bilingüismo	4	8	1	6	1	–
Protección de los Animales	3	7	2	3	2	–
Educación	3	3	–	3	–	–
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	1	1	1	–	–	–
Justicia	1	–	–	–	–	–
Discriminación	–	–	–	–	–	1
Total	279	220	68	107	45	22

Situación de las quejas contra otros organismos de ámbito local atendiendo al organismo público afectado

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Consortio de Aguas Bilbao Bizkaia	2	5	–	2	3	1
Mebisa - Metro de Bilbao	2	2	1	1	–	–
Mancomunidad de la Merindad de Durango	–	–	–	–	–	1
Mancomunidad de Arratia	1	–	–	–	–	–
Mancomunidad del Alto Deba	1	–	–	–	–	–
Servicios de Txingudi S.A.	–	1	1	–	–	–
Consortio de Aguas de la Rioja Alavesa	–	–	–	–	–	1
Total	6	8	2	3	3	3

Situación de las quejas contra otros organismos de ámbito local atendiendo a las áreas de actuación

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Obras Públicas y Servicios	5	7	2	2	3	1
Hacienda	1	1	-	1	-	1
Acción Social	-	-	-	-	-	1
Total	6	8	2	3	3	3

- Situación de las quejas presentadas contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Situación de las quejas contra la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Educación	2	9	-	9	-	-
Función Pública	8	2	-	2	-	1
Hacienda	-	3	-	3	-	-
Total	10	14	-	14	-	1

6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR)

- Características de las personas reclamantes

El análisis sociológico de las quejas presentadas en el año 2008 confirma la tendencia de los últimos años del aumento del porcentaje de mujeres que reclaman, que se ha situado en el 43,81% del total. El porcentaje de hombres es del 48,64% y los colectivos representan el 7,25%.

Distribución de las quejas recibidas según las características de los reclamantes		
Características de los reclamantes	Número	%
Hombres	825	48,64
Mujeres	743	43,81
Colectivos	123	7,25
Personas no identificadas	5	0,30
Total	1.696	100

(Ver diagrama 13 en anexo)

- Lengua utilizada en la redacción de la queja

El castellano es la lengua mayoritariamente utilizada a la hora de redactar las quejas. Un 93,16% de los ciudadanos opta por el castellano frente al 6,72% que se expresa en euskera o bilingüe (9,93% en 2007).

En las comunicaciones con las personas reclamantes, el criterio utilizado en la institución del Ararteko es el de tramitar la reclamación en el idioma elegido por el ciudadano al presentarla. En su relación con las administraciones afectadas, así como cuando el Ararteko inicia un expediente de oficio, la comunicación se realiza en las dos lenguas oficiales de la CAPV.

Distribución de las quejas según la lengua utilizada		
Lengua	Número	%
Castellano	1.580	93,16
Euskera	94	5,54
Bilingüe	20	1,18
Francés	2	0,12
Total	1.696	100

(Ver diagrama 14 en anexo)

- Forma de presentación de las quejas

Los datos sobre la forma de presentación de las quejas nos revelan que, por primera vez, Internet ha sido la vía más utilizada para presentar las reclamaciones. El 38,91% de las personas ha optado por esta vía frente al 38,8% de quienes han elegido acudir en persona a alguna de nuestras tres oficinas.

Distribución de las quejas según su forma de presentación		
Forma de recepción	Número	%
Internet	660	38,91
Personalmente en las oficinas	658	38,80
Por correo	331	19,52
Fax	47	2,77
Total	1.696	100

(Ver diagrama 15 en anexo)

7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS Y CONSULTAS TELEFÓNICAS)

La institución del Ararteko dispone de oficinas de atención directa en las tres capitales de la Comunidad Autónoma Vasca desde 1996. Esto permite ofrecer una mejor atención a las personas que tengan problemas con algunas de las administraciones públicas. La experiencia adquirida en estas oficinas demuestra que, además de las visitas que se reciben en ellas, también se realizan numerosas consultas telefónicas, que son atendidas por el personal de la institución.

Por ello, además de las visitas contabilizamos las consultas telefónicas, ya que estamos convencidos de que suponen una interesante tarea de información a las personas sobre los derechos que tienen en sus relaciones con las distintas administraciones. Así, a lo largo del año 2008 se han atendido un total de 4.054 consultas. De ellas, 1.453 han sido consultas telefónicas y 2.601 las personas que han acudido a alguna de las tres oficinas. En concreto, en Bilbao se atendieron 1.488 consultas, el 36,70% del total. En Vitoria-Gasteiz se atendieron 1.328 consultas y en la oficina de Donostia-San Sebastián 1.238.

Número de consultas telefónicas y visitas en las oficinas de atención directa				
Población	Consultas telefónicas	Visitas	Total	%
Bilbao	575	913	1.488	36,70
Donostia-San Sebastián	528	710	1.238	30,54
Vitoria-Gasteiz	350	978	1.328	32,76
Total	1.453	2.601	4.054	100

(Ver diagrama 16 en anexo)

- Visitas a las oficinas de atención directa materializadas en quejas

De las visitas recibidas en las oficinas de atención directa, 590 se materializaron en queja, un 22,68% del total. De ellas, 249 en la capital vizcaína, 205 en Vitoria-Gasteiz y 136 en Donostia-San Sebastián.

Visitas materializadas en quejas		
	Número	%
Bilbao	249	42,20
Donostia-San Sebastián	136	23,05
Vitoria-Gasteiz	205	34,75
Total	590	100

(Ver diagrama 19 en anexo)

En cuanto al resto de las visitas, en algunos casos se referían a asuntos que excedían el ámbito de actuación de esta institución, por lo que no era posible tramitarlos como quejas; en otros, requerían la aportación de más documentación o la realización de gestiones

previas ante los órganos administrativos correspondientes; y, por último, en otros casos, los asuntos planteados bien carecían de fundamento para materializarse en queja, bien la visita estaba relacionada con la tramitación de un expediente de queja o bien el ciudadano deseaba información sobre los trámites que debía seguir en su asunto concreto.

- Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Ya hemos señalado que el porcentaje mayoritario de los reclamantes corresponde a hombres, aunque aumenta el número de mujeres que acuden a las oficinas de atención directa. Parejas y colectivos suponen el 8,84% del total de las visitas.

Características de las visitas a las oficinas de atención directa					
	Bilbao	Donostia-San Sebastian	Vitoria-Gasteiz	Total	%
Hombres	467	283	472	1.222	46,98
Mujeres	375	336	438	1.149	44,18
Parejas	56	55	36	147	5,65
Colectivos	15	36	32	83	3,19
Total	913	710	978	2.601	100

(Ver diagrama 17 en anexo)

- Edad de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Analizando los datos atendiendo a los grupos de edad, no se observan variaciones importantes respecto a años anteriores. El 57,71% de las visitas tienen edades comprendidas entre los 36 y los 55 años y el 28,8% son mayores de 56 años.

Distribución por grupos de edad de las visitas a las oficinas de atención directa					
Edad	Bilbao	Donostia-San Sebastian	Vitoria-Gasteiz	Total	%
Hasta 25	9	13	15	37	1,42
26-35	118	49	147	314	12,07
36-45	245	210	320	775	29,80
46-55	218	256	252	726	27,91
56-65	190	111	107	408	15,69
66 o más	133	71	137	341	13,11
Total	913	710	978	2.601	100

(Ver diagrama 18 en anexo)

8. ACTUACIONES DE OFICIO

Además de estudiar e investigar las quejas que presentan los ciudadanos, la institución del Ararteko emprende, por iniciativa propia, la investigación de diversos asuntos: unos, en los que se considera que puede haber actuaciones irregulares de alguna administración pública vasca; otros, en los que se suscita la posibilidad de colaboración o prestación de nuevos servicios. El artículo 17.1 de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por el que se crea y regula la institución del Ararteko, prevé la posibilidad de actuar de oficio, lo que permite intervenir a esta institución sin tener que esperar a las reclamaciones de las personas afectadas por actos irregulares o negligencias de la Administración.

En 2008 se ha iniciado la tramitación de 389 expedientes de oficio (62 el año anterior). Entre las actuaciones de oficio destacan, por su número, las del área de Urbanismo y Ordenación del Territorio, especialmente las actuaciones iniciadas con el objetivo de realizar un seguimiento sobre el programa cuadrienal de accesibilidad. Además, en el área de Acción Social se ha hecho un seguimiento del informe extraordinario *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave*.

Distribución por áreas de las actuaciones de oficio		
	Expedientes realizados de oficio	%
Urbanismo y Ordenación del Territorio	214	55,02
Acción Social	92	23,65
Obras Públicas y Servicios	52	13,37
Interior	10	2,57
Sanidad	9	2,31
Educación	7	1,8
Medio Ambiente	2	0,51
Vivienda	2	0,51
Discriminación	1	0,26
Total	389	100

(Ver diagrama 20 en anexo)

Debido, fundamentalmente, a ese seguimiento del programa cuadrienal de accesibilidad, la mayoría de las actuaciones de oficio afectan a las administraciones locales, el 81,52%. Un 9,37% han incidido en las administraciones forales y el 9,11% en el Gobierno Vasco.

Distribución por administraciones afectadas de las actuaciones de oficio		
	Número	%
Administración local	322	81,52
Administración foral	37	9,37
Gobierno Vasco	36	9,11
Total	395	100

(Ver diagrama 21 en anexo)

9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS)

Hace ya algunos años, desde la institución del Ararteko iniciamos una vía de acercamiento a la ciudadanía, con el fin de conocer la opinión de las personas que han requerido nuestra intervención. El objetivo es conocer los puntos débiles en el funcionamiento de la institución y tratar de mejorar el servicio que se ofrece.

Por ello, al finalizar la tramitación de un expediente de queja, se envía un cuestionario a la persona reclamante, pidiéndole que, de forma totalmente voluntaria y anónima, responda a una serie de preguntas que permitan conocer la valoración que realiza del servicio que se le ha prestado.

Durante estos años, tanto el número de cuestionarios cumplimentados como la valoración general que se realiza de la intervención de la institución avalan el resultado positivo de esta experiencia.

Al valorar los resultados es importante tener en cuenta que, del total de las quejas cuya tramitación ha finalizado en 2008, sólo en un 28,43% de los casos se ha estimado que existía alguna actuación incorrecta de la administración afectada.

Resumiendo los datos de los cuestionarios, destaca que un 86,99% de los ciudadanos que han presentado alguna reclamación y cuya tramitación ha finalizado, considera que *“la información recibida ha sido buena o muy buena”* y que están *“muy o bastante de acuerdo con la resolución o propuesta del Ararteko respecto a su queja”* (66,44%).

A la pregunta de cómo valorarían globalmente la intervención del Ararteko, es decir, el interés demostrado, la disponibilidad, las gestiones realizadas, etc., el 82,2% de los reclamantes responden que su valoración es *“muy o bastante positiva”* y de ellos otro 91,1% asegura que *“recomendarían en todos los casos o en algunos casos a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko”*.

Además de los datos que se obtienen de las encuestas, y que se detallan a continuación, los reclamantes pueden hacernos llegar sus opiniones y sugerencias mediante uno de los apartados del cuestionario. En general, muchos opinan que el Ararteko debería tener más poder para que sus resoluciones sean de obligado cumplimiento para las administraciones públicas vascas. Algunos ciudadanos creen que el Ararteko no es más que un mero transmisor de la información y nos piden que investiguemos más a fondo la información que nos remiten de las administraciones. Hay personas que nos instan a realizar campañas publicitarias para potenciar el conocimiento público y la labor de la institución. Entre las críticas, algunos ciudadanos estiman excesivo el tiempo transcurrido desde que presentaron la reclamación hasta que obtuvieron alguna respuesta.

- Resultados de la encuesta (ver diagramas 22 a 27 en anexo)

. ¿Cómo valoraría usted la información recibida desde el Ararteko?	
. Muy buena	39,04
. Buena	47,95
. Mala	2,74
. Muy mala	4,11
. No contesta	6,16
. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?	
. Muy largo	17,12
. Largo	32,19
. Corto	36,30
. Muy corto	10,28
. No contesta	4,11
. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?	
. Muy de acuerdo	31,51
. Bastante de acuerdo	34,93
. Bastante en desacuerdo	10,96
. Muy en desacuerdo	14,38
. No contesta	8,22
. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:	
. Se ha resuelto muy bien	19,87
. Se ha resuelto bastante bien	25,34
. Se ha resuelto bastante mal	4,11
. No se ha resuelto	45,89
. No contesta	4,79
. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)	
. Muy positiva	54,80
. Bastante positiva	27,40
. Bastante negativa	6,16
. Muy negativa	6,16
. No contesta	5,48
. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?	
. Sí, en todos los casos	69,18
. Sí, en algunos casos	21,92
. No, en ningún caso	6,85
. No contesta	2,05

Podría ocurrir que las respuestas de las personas encuestadas fueran diferentes dependiendo de que el hecho que dio origen a su queja se hubiera resuelto o no. Sin embargo, no es así, como se confirma analizando los datos referidos a los cuestionarios en los que los reclamantes afirman que su problema no se ha resuelto o se ha resuelto mal.

-Valoración de la intervención de la institución del Ararteko por parte de los reclamantes cuyo problema “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal”
(ver diagramas 28 y 29 en anexo)

. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)	
. Muy positiva	36,98
. Bastante positiva	34,25
. Bastante negativa	12,33
. Muy negativa	10,96
. No contesta	5,48
. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?	
. Sí, en todos los casos	56,16
. Sí, en algunos casos	26,03
. No, en ningún caso	13,70
. No contesta	4,11

ararteko

CAPÍTULO VII

**RESISTENCIA DE DETERMINADOS
ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS AL
DEBER DE INFORMAR EN EL PLAZO
CONCEDIDO**



1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES

El cumplimiento de las funciones que han sido encomendadas a la institución del Ararteko hace precisa la colaboración de las administraciones sujetas a su control. Estas administraciones deben facilitar toda la información necesaria para una resolución fundada de los expedientes en tramitación y deben hacerlo, además, dentro de los plazos establecidos, al menos si se pretende que las labores de investigación y control resulten mínimamente eficaces.

Consciente de esta realidad, la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko –en su art. 23–, hace referencia expresa a este deber de las administraciones públicas sometidas a su control, al atribuir a éstas la obligación de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes y aclaraciones les sean solicitados. Asimismo, en su art. 26, advierte que en los casos de petición de informaciones, remisión de expedientes o cualesquiera otros datos, la institución habrá de establecer un plazo para evacuar lo solicitado. Con el fin de reforzar este deber, esta misma ley en su art. 24.2 establece que la persistencia en una actividad hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Ararteko por cualquier organismo, funcionario, directivo o persona al servicio de la Administración pública, podrá ser objeto de un informe especial, además de ser destacado en la sección correspondiente del informe anual.

Precisamente, la inclusión de este capítulo en el presente informe anual pretende que el Parlamento y, por extensión, la opinión pública en general tenga conocimiento de aquellos cargos públicos o funcionarios que no han colaborado diligentemente con el Ararteko, impidiendo o retrasando su intervención y motivando la imposibilidad de resolver en plazo las quejas planteadas por la ciudadanía.

Más aún, este deber de colaboración con estas instituciones de control cobra tal importancia en el conjunto del ordenamiento jurídico que su incumplimiento tiene incluso un alcance penal. En efecto, la falta de colaboración está prevista como un delito contra las Instituciones del Estado y la División de Poderes en el artículo 502.2 del Código Penal, pudiendo imponerse una pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años a las autoridades o funcionarios que obstaculicen “...*la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que estos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación.*”

Como se puede comprobar, en el diseño de este tipo penal se tienen en cuenta las dos variables a las que hemos hecho anterior referencia y que colman, en su conjunto, la naturaleza de ese deber de colaboración: su estricto ejercicio y la necesidad de que se evacue en un plazo determinado.

Tal y como ya hemos adelantado, este capítulo pretende reflejar cómo han actuado las administraciones e instituciones ante el deber de colaboración que el ordenamiento jurídico les impone.

Con la misma sistemática que adoptamos el pasado ejercicio 2007, en los datos que se reseñan a continuación se muestran las gestiones que el Ararteko ha desarrollado, recordando y requiriendo a las instituciones y organismos implicados el efectivo cumplimiento de su deber de colaboración para con esta institución garantista, en los supuestos de ausencia o retraso en la respuesta a la solicitud de información que les ha sido transmitida y, asimismo, a los silencios que se hubieren constatado en relación con el cumplimiento de las recomendaciones y los recordatorios de legalidad.

Es obligado manifestar que, al plantear estos requerimientos, el Ararteko no actúa de manera automática. La función de recordar el deber de colaborar se efectúa con prudencia, ponderando las variables que inciden en la gestión administrativa y con la finalidad evidente de poder dar una respuesta eficaz y rápida a las personas que han planteado su queja. Entre las circunstancias que consideramos de atención obligada destacan las siguientes: la naturaleza material del problema sobre el que se solicita información, la complejidad del entramado burocrático y administrativo del órgano al que se formula la petición, la eventual acumulación de los procedimientos que hay que atender, las variables temporales en la constitución de las entidades sometidas a control como consecuencia de períodos electorales, la rotación y/o sustitución de los responsables y funcionarios, etc.

Pero, pese a todo, no faltan ocasiones en que se pone de manifiesto una evidente falta de diligencia que denota una actitud irrespetuosa hacia la función de control de esta institución y, por ende, a los derechos de los ciudadanos reclamantes.

A lo largo del año 2008 se ha efectuado un apercibimiento al alcalde de Hondarribia. La información solicitada ha sido finalmente facilitada, aunque no podemos dejar de denunciar el evidente trastorno que esta falta de colaboración ha supuesto para la correcta intervención de esta institución.

* * *

A continuación, creemos oportuno efectuar una serie de aclaraciones, para una mejor comprensión de los datos que se recogen en las relaciones que se incorporan a continuación:

- * En la primera de las relaciones se recoge el total de expedientes tramitados ante los diferentes organismos e instituciones cuyas actuaciones han sido sometidas a control y cuya tramitación ha exigido plantear al menos una petición de información y, en su caso, un requerimiento. Se incluyen en esta relación las peticiones de información y requerimientos efectuados respecto al cumplimiento de las recomendaciones. La información que se refleja en cada columna es la siguiente:

- (1) número de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el año 2008.
- (2) número de expedientes con petición de información en el año 2008 y en cuya tramitación se ha efectuado un requerimiento.

- (3) porcentaje de expedientes con requerimiento sobre el total de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el 2008.
 - (4) número de expedientes con requerimientos en el año 2008, pero que corresponden a peticiones de información efectuadas en años anteriores.
- * En la relación que se inserta en segundo lugar se reflejan en detalle, uno a uno, todos los expedientes en cuya tramitación ha resultado obligado dirigir un requerimiento a los órganos o instituciones cuyos actos han sido sometidos a nuestra consideración, tanto respecto a las informaciones habituales como respecto al cumplimiento de las recomendaciones.
- Los expedientes a cuyo número se añade un asterisco se refieren a quejas cuya tramitación se ha iniciado en años anteriores y que han precisado requerimientos a lo largo de 2008, al continuarse su tramitación.
 - El dato de la última columna, que refleja si la información sigue pendiente o ha sido recibida, ha sido incorporado teniendo en cuenta como fecha límite el día 31 de diciembre de 2008. En los casos en los que no se hace constar nada se trata de expedientes que o bien han podido ser resueltos gracias a la colaboración de otras administraciones implicadas o bien han sido suspendidos de forma sobrevenida por diferentes motivos (desestimación, intervención judicial, etc.)
 - Conviene hacer notar también que los expedientes que figuran referenciados en más de una ocasión son aquellos que han precisado de más de una petición de información. Se reflejan así para hacer constar los requerimientos que han sido precisos para cada una de las peticiones planteadas.
- * En la tercera de las relaciones se reflejan, con igual detalle, todos los expedientes en cuya tramitación ha resultado obligado dirigir un apercibimiento.

2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DEL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2008

A) Gobierno Vasco

	(1)	(2)	(3)	(4)
Departamento	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Agricultura, Pesca y Alimentación	1	-	-	-
Cultura	3	-	-	-
EITB	3	-	-	-
Educación, Universidades e Investigación	72	42	45,65	12
Uniqual	1	-	-	-
Hacienda y Administración Pública	8	2	25	-
IVAP – Instituto Vasco de Administración Pública	2	-	-	-
Industria, Comercio y Turismo	5	1	20	-
Interior	41	9	21,95	-
Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo	1	-	-	-
Justicia, Empleo y Seguridad Social	16	-	-	1
Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita	1	-	-	-
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	11	1	9,09	-
Agencia Vasca del Agua	2	-	-	-
Sanidad	29	1	3,44	-
SVS / Osakidetza	53	3	5,66	-
Transportes y Obras Públicas	3	1	33,33	-
Eusko Trenbideak / Ferrocarriles Vascos	1	-	-	-
Vicepresidencia	1	-	-	-
Vivienda y Asuntos Sociales	56	19	33,92	8

B) Diputaciones forales

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Diputación Foral de Álava				
Administración foral	2	1	50	-
Administración Local y Equilibrio Territorial	1	1	100	-
Agricultura	1	-	-	-
Diputado General	1	-	-	-
Euskara, Cultura y Deportes	3	1	33,33	-
Hacienda, Finanzas y Presupuestos	1	-	-	-
Obras Públicas y Transportes	1	-	-	1
Política Social y Servicios Sociales	15	10	66,66	1

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Diputación Foral de Bizkaia				
Acción Social	15	-	-	-
Agricultura	4	-	-	-
Cultura	1	-	-	-
Empleo y Formación	1	1	100	-
Hacienda y Finanzas	11	4	36,36	1
Obras Públicas	6	-	-	-
Transportes y Urbanismo	3	1	33,33	-

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Diputación Foral de Gipuzkoa				
Cultura y Euskara	1	-	-	-
Desarrollo del Medio Rural	2	-	-	-
Diputado General	1	-	-	-
Hacienda y Finanzas	4	-	-	-
Infraestructuras viarias	6	1	16,67	-
Movilidad y Ordenación del Territorio	3	-	-	-
Política Social	11	-	-	-
Presidencia y Administración Foral	3	1	33,33	-

C) Ayuntamientos

- Territorio Histórico de Álava

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Ayuntamientos de Álava				
Alegría-Dulantzi	1	1	100	-
Amurrio	4	-	-	-
Añana	1	-	-	-
Aramaio	2	1	50	-
Armiñón	2	2	100	-
Arraia-Maeztu	2	2	100	-
Arrazua-Ubarrundia	4	-	-	-
Artziniega	4	1	25	1
Asparrena	2	1	50	-
Ayala / Aiara	2	2	100	-
Baños de Ebro / Mañueta	1	-	-	-
Barrundia	1	-	-	-
Berantevilla	2	2	100	-
Bernedo	1	1	100	-
Campezo / Kanpezu	3	-	-	-

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ayuntamientos de Álava	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Elburgo / Burgelu	1	-	-	-
Elciego	1	-	-	-
Elvillar / Bilar	1	-	-	-
Harana / Valle de Arana	1	-	-	-
Iruña Oka / Iruña de Oca	2	2	100	2
Iruraiz Gauna	1	-	-	-
Kripan	1	-	-	-
Kuartango	1	-	-	-
Labastida	1	1	100	-
Lagrán	1	-	-	-
Laguardia	2	2	100	-
Lanciego / Lantziego	1	-	-	-
Lantarón	1	1	100	-
Lapuebla de Labarca	1	1	100	-
Legutiano	1	1	100	-
Leza	1	1	100	-
Llodio	9	-	-	18
Moreda de Álava	1	-	-	-
Navaridas	2	1	50	-
Okondo	2	-	-	-
Oyón / Oion	1	1	100	-
Peñacerrada – Urizarra	1	1	100	-
Ribera Alta	1	-	-	-
Ribera Baja / Erribera Beitia	1	-	-	-
Salvatierra / Agurain	1	-	-	-
Samaniego	1	-	-	-
San Millán / Donemiliaga	1	-	-	-
Urkabustaiz	2	1	50	-
Valdegovía	1	-	-	-
Villabuena de Álava / Eskuernaga	1	-	-	-
Vitoria-Gasteiz	59	14	23,73	3
Yécora	1	-	-	-
Zalduondo	1	1	100	-
Zambrana	1	1	100	-
Zigoitia	3	2	66,67	-
Zuia	1	-	-	-

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Juntas Administrativas de Álava				
Aretxabaleta	1	1	100	-
Legutiano	1	-	-	-
Puentelarrá	1	-	-	-
Ullibarri-Gamboa	1	-	-	-
Ullibarri-Jauregui	1	-	-	-

- Territorio Histórico de Bizkaia

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Ayuntamientos de Bizkaia				
Abadiño	2	-	-	-
Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena	1	-	-	-
Ajangiz	1	-	-	-
Alonsotegi	3	1	33,33	-
Amorebieta-Etxano	2	1	50	-
Amoroto	1	1	100	-
Arakaldo	1	1	100	-
Arantzazu	1	1	100	-
Artzentales	2	1	50	-
Areatza	1	-	-	-
Arrankudiaga	1	1	100	-
Arratzu	1	-	-	-
Arrieta	1	-	-	-
Arrigorriaga	3	-	-	-
Alonsotegi	2	-	-	-
Artea	1	1	100	-
Atxondo	1	-	-	-

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ayuntamientos de Bizkaia	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Aulesti	2	2	100	-
Bakio	2	-	-	1
Balmaseda	2	1	50	-
Barakaldo	18	3	16,67	-
Barrika	2	1	50	-
Basauri	8	1	12,50	-
Bedia	1	-	-	-
Berango	2	1	50	-
Bermeo	5	-	-	-
Berriatua	1	1	100	-
Berriz	2	1	50	-
Bilbao	60	1	1,67	-
Busturia	1	-	-	-
Carranza	1	1	100	-
Derio	4	2	50	-
Dima	3	-	-	1
Durango	2	-	-	-
Ea	1	-	-	-
Elantxobe	1	1	100	-
Elorrio	2	1	50	-
Erandio	6	1	16,67	1
Ermua	3	-	-	-
Errigoiti	1	-	-	-
Etxebarri	2	-	-	-
Etxebarria	1	1	100	-
Forua	1	1	100	-
Fruiz	1	-	-	-
Galdakao	7	2	28,57	-
Galdames	3	2	66,67	-
Gamiz-Fika	2	2	100	-
Garay	1	1	100	-
Gatika	1	1	100	-
Gautegiz Arteaga	2	-	-	1
Gernika-Lumo	1	-	-	-
Getxo	9	3	33,33	1

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ayuntamientos de Bizkaia	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Gordexola	2	1	50	-
Gorliz	3	-	-	-
Güeñes	3	-	-	-
Gizaburuaga	1	1	100	-
Ibarrangelu	1	1	100	-
Igorre	2	-	-	-
Ispaster	2	1	50	-
Iurreta	1	1	100	-
Izurtza	2	1	50	-
Kortezubi	1	1	100	-
Lanestosa	1	1	100	-
Larrabetzu	3	-	-	-
Laukiz	2	1	50	-
Leioa	2	-	-	-
Lekeitio	3	1	33,33	-
Lemoa	1	1	100	-
Lemoiz	2	1	50	-
Lezama	4	-	-	-
Loiu	2	-	-	-
Mañaria	2	1	50	-
Markina-Xemein	1	1	100	-
Maruri-Jatabe	3	1	33,33	-
Mendata	1	1	100	-
Mendexa	2	1	50	-
Meñaka	2	2	100	-
Morga	1	1	100	-
Mundaka	2	-	-	1
Mungia	6	3	50	-
Munitibar-Arbatzegi Gerrickaitz	1	1	100	-
Murueta	1	1	100	-
Muskiz	2	1	50	-
Muxika	2	2	100	-
Nabarniz	1	-	-	-
Ondarroa	4	1	25	-
Orduña	5	1	20	-

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ayuntamientos de Bizkaia	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Orozko	3	1	33,33	-
Ortuella	3	3	100	-
Otxandio	1	1	100	-
Plentzia	6	2	33,33	-
Portugalete	18	5	27,78	1
Santurtzi	10	1	10	-
Sestao	10	2	20	-
Sondika	2	1	50	-
Sopelana	2	1	50	-
Sopuerta	1	-	-	-
Sukarrieta	1	-	-	-
Trucios-Turtzioz	1	-	-	-
Ubide	1	1	100	-
Ugao-Miraballes	1	-	-	-
Urduliz	1	-	-	-
Valle de Trápaga-Trapagaran	2	-	-	-
Zaldibar	3	-	-	-
Zalla	2	-	-	-
Zamudio	1	-	-	-
Zaratamo	3	2	66,67	-
Zeanuri	1	1	100	-
Zeberio	1	1	100	-
Zierbena	4	2	50	-
Ziortza-Bolibar	1	1	100	-

-Territorio Histórico de Gipuzkoa

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ayuntamientos de Gipuzkoa	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Abaltzisketa	1	1	100	-
Aduna	1	1	100	-
Aia	1	-	-	-
Aizarnabal	1	1	100	-
Albiztur	1	-	-	-
Alegia	1	1	100	-
Alkiza	1	1	100	-
Altzaga	1	-	-	-
Altzo	1	-	-	-
Amezketza	1	-	-	-
Andoain	4	2	50	-
Anoeta	2	-	-	1
Aretxabaleta	2	1	50	-
Arrasate / Mondragón	3	-	-	-
Asteasu	1	1	100	-
Astigarraga	1	-	-	-
Ataun	2	1	50	-
Azkoitia	1	-	-	-
Azpeitia	3	1	33,33	-
Baliarrain	1	1	100	-
Beasain	4	-	-	-
Beizama	1	1	100	-
Belauntza	2	1	50	-
Berastegi	1	-	-	-
Bergara	9	2	22,22	-
Berrobi	1	1	100	-
Bidegoian	1	1	100	-
Deba	3	1	33,33	-
Donostia-San Sebastián	34	5	14,71	1
Eibar	2	1	50	-
Elduain	1	1	100	-
Elgeta	1	-	-	-
Elgoibar	3	2	66,67	-

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ayuntamientos de Gipuzkoa	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Errenteria	11	1	9,09	1
Errezil	1	1	100	-
Eskoriatza	1	-	-	-
Ezkiu-Itsaso	1	1	100	-
Gabiria	3	1	33,33	-
Gaintza	1	1	100	-
Gaztelu	1	1	100	-
Getaria	2	-	-	-
Hernani	6	-	-	-
Hernalde	1	-	-	-
Hondarribia	6	1	16,67	-
Ibarra	5	2	40	-
Idiazabal	2	-	-	-
Ikaztegieta	1	1	100	-
Irun	11	1	9,08	1
Irura	1	-	-	-
Itsasondo	2	-	-	-
Larraul	1	1	100	-
Lasarte-Oria	4	1	25	1
Lazkao	2	2	100	-
Leaburu	1	1	100	-
Legazpi	1	-	-	-
Legorreta	1	-	-	-
Leintz-Gatzaga	1	1	100	-
Lezo	4	-	-	-
Lizartza	1	1	100	-
Mendaro	1	1	100	-
Mutiloa	1	1	100	-
Mutriku	2	-	-	-
Oiartzun	1	1	100	-
Olaberria	2	2	100	-
Oñati	2	-	-	-
Ordizia	2	-	-	-
Orendain	1	1	100	-
Orexa	1	1	100	-

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ayuntamientos de Gipuzkoa	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Orio	1	-	-	-
Ormaiztegi	1	1	100	-
Pasaia	8	4	50	-
Segura	1	1	100	-
Soraluze-Placencia de las Armas	1	1	100	-
Tolosa	5	1	20	-
Urnieta	1	1	100	-
Urretxu	1	-	-	-
Usurbil	4	2	50	-
Villabona	1	1	100	-
Zaldibia	2	2	100	-
Zarautz	6	-	-	-
Zegama	1	-	-	-
Zerain	1	1	100	-
Zestoa	2	1	50	-
Zizurkil	4	2	50	-
Zumaia	2	1	50	-
Zumarraga	4	2	50	-

D) Otros organismos públicos

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2008	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Agencia Vasca de Protección de Datos	1	-	-	-
Bidegi	1	-	-	-
Bilbao Exhibition Centre SA	1	-	-	-
Colegio de Abogados de Bizkaia	1	-	-	-
Colegio de Abogados de Gipuzkoa	1	1	100	-
Colegio Oficial de Psicólogos de Bizkaia	-	-	-	1
Consejo Superior de cooperativas de Euskadi	1	-	-	-
Consortio de aguas Bilbao Bizkaia	2	2	100	-
Consortio de Aguas de la Rioja Alavesa	1	-	-	-
Fundación Escuela Artes y Oficios de Vitoria-Gasteiz	1	-	-	-
Haurreskolak	5	1	20	-
Mebisa – Metro de Bilbao	3	1	33,33	-
Servicios de Txingudi, SA	1	-	-	-
Tribunal Superior de Justicia del País Vasco	1	-	-	-
Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea	19	11	57,89	-

3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2008 PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN

A) Gobierno Vasco

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Educación, Universidades e Investigación	39/2007/090F*	Situación de la población temporera en Álava	04/03/2008	R
	47/2007/090F*	Seguimiento del informe necesidades educativas especiales	04/03/2008	P
	1279/2007/20*	Necesidades educativas especiales no atendidas	30/01/2008	R
	1327/2007/20*	Denegación de excedencia para cuidado de hijos	10/01/2008	R
	1341/2007/20*	Solicitud de que se imparta clase de educación religiosa evangélica	16/01/2008	R
	1412/2007/20*	Gestión de devolución de retribuciones indebidas	10/01/2008	R
	1413/2007/20*	Gestión del permiso por fallecimiento de familiares	10/01/2008	R
	1438/2007/20*	Necesidad de especialista apoyo educativo	10/01/2008	R
	1465/2007/20*	Reconocimiento de actividad en ikastolas clandestinas	16/01/2008	R
	1474/2007/20*	Transporte escolar. Capacitación lingüística de los cuidadores	15/01/2008	R
	1500/2007/20*	Gestión de comedor escolar	30/01/2008	R
	1502/2007/20*	Denegación de beca	30/01/2008	R
	1286/2005/20	Acoso moral en el trabajo	12/09/2008	R
	48/2007/090F	Seguimiento del informe sobre convivencia y conflictos en los centros educativos	16/06/2008	P
	686/2007/20	Empadronamiento falso para acceder a un centro educativo que no le corresponde por zona	13/03/2008	R
	951/2007/20	Negativa del centro escolar a hacer controles de glucemia	19/02/2008	R
	1157/2007/20	Denegación de transporte escolar	17/06/2008	-
	1205/2007/20	Comunicación de baja a alumno en los servicios de transporte escolar	14/05/2008	R
	1205/2007/20	Comunicación de baja a alumno en los servicios de transporte escolar	02/09/2008	P
	1279/2007/20	Necesidades educativas especiales no atendidas	14/05/2008	R
	1341/2007/20	Solicitud de que se imparta clase de educación religiosa evangélica	06/05/2008	R
	1474/2007/20	Transporte escolar. Capacitación lingüística de los cuidadores	17/06/2008	R
	1474/2007/20	Transporte escolar. Capacitación lingüística de los cuidadores	02/09/2008	R
	1502/2007/20	Denegación de beca	13/03/2008	R
1527/2007/20	Anulación de destino adjudicado concurso de traslados	12/02/2008	R	

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Educación, Universidades e Investigación	4/2008/090F	Divulgación de datos de menores a raíz de una agresión	07/04/2008	P
	103/2008/20	Licenciatura no incluida en la lista de licenciaturas del BOPV	04/03/2008	R
	103/2008/20	Licenciatura no incluida en la lista de licenciaturas del BOPV	28/05/2008	P
	116/2008/20	Exclusión del servicio transporte escolar	28/05/2008	R
	158/2008/20	Denuncia presumiblemente falsa de agresión a una alumna	13/03/2008	R
	172/2008/20	Silencio administrativo	06/05/2008	R
	318/2008/20	"Guetización" Colegio Público Ramón Bajo	28/05/2008	P
	338/2008/20	Decisiones inadecuadas con respecto a un alumno	23/04/2008	R
	338/2008/20	Decisiones inadecuadas con respecto a un alumno	04/07/2008	R
	365/2008/20	Proceso selectivo para ingreso en cuerpos docentes	06/05/2008	-
	441/2008/20	Transporte escolar	22/05/2008	R
	462/2008/20	Acoso escolar	22/05/2008	R
	463/2008/20	Acoso escolar	22/05/2008	R
	502/2008/25	Falta de menús alternativos en comedor escolar para niños con problemas alimenticios	23/06/2008	R
	671/2008/20	Irregularidades en el padrón para matricularse en un centro educativo que no les corresponde	09/07/2008	R
	721/2008/20	No admiten la solicitud en un centro educativo	09/07/2008	R
	730/2008/20	Petición de desdoblamiento de aula en centro educativo	09/07/2008	R
	813/2008/20	Nivel de escolarización que no se corresponde con la edad real de una menor	02/09/2008	R
	845/2008/25	Transporte escolar	09/09/2008	R
	870/2008/20	Transporte escolar	02/09/2008	R
	871/2008/20	Falta de estabilidad de plantilla docente	02/09/2008	R
	896/2008/20	Concurso de traslados para profesores de secundaria	02/09/2008	R
	912/2008/20	Transporte escolar	02/09/2008	R
	914/2008/20	Necesidades educativas especiales	02/09/2008	R
	948/2008/20	Acreditación de PL4	28/10/2008	R
	952/2008/25	Transporte escolar para alumnado de bachillerato	09/09/2008	R
	993/2008/25	Dificultades de escolarización en nueva zona residencial	09/09/2008	R
	1008/2008/25	Imposibilidad de cursar bachillerato a distancia en euskara	09/09/2008	R
	1039/2008/20	Desacuerdo con el plan de gestión de libros de texto	10/09/2008	R
	1082/2008/20	Admisión de alumnos	02/10/2008	R
	1112/2008/20	Silencio administrativo	22/10/2008	R
	1174/2008/20	Demanda de modelo lingüístico	28/10/2008	R
1180/2008/20	Transporte escolar	28/10/2008	R	

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
IVAP	280/2008/20	Gestión de bolsa de sustituciones	24/09/2008	R
	1275/2008/20	Concurso de traslados en la administración general de la CAPV	05/11/2008	R
Industria, Comercio y Turismo	731/2008/22	Desacuerdo con actuación del departamento en una reclamación en materia de consumo	01/09/2008	R
Interior	278/2006/32	Suicidio de una persona con riesgo autolítico mientras se encontraba bajo custodia de la Ertzaintza en el hospital	03/06/2008	R
	953/2006/20	Denuncia acoso laboral	09/04/2008	R
	1354/2007/19	Trato de la Ertzaintza a un grupo de jóvenes	02/10/2008	R
	1495/2007/19	Exhibición del número de identificación profesional en los uniformes policiales	07/04/2008	R
	16/2008/190F	Fallos de coordinación en la gestión de emergencia por inundaciones de junio de 2008	29/08/2008	R
	209/2008/20	Trato discriminatorio hacia una ertzaina	03/04/2008	R
	209/2008/20	Trato discriminatorio hacia una ertzaina	28/05/2008	R
	217/2008/18	Incumplimiento de la ley antitabaco por parte de un ertzaina	14/07/2008	R
	217/2008/18	Incumplimiento de la ley antitabaco por parte de un ertzaina	08/10/2008	R
	642/2008/18	Atención en euskera en comisaría de Ertzaintza de Deusto	05/09/2008	R
	984/2008/18	Intervención de la Ertzaintza en ingresos forzosos de personas con enfermedad mental	28/11/2008	P
	Justicia, Empleo y Seguridad Social	23/2007/310F*	Procedimiento presuntamente incorrecto de repatriación de un menor	31/07/2008
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	1/2008/170F	Riesgo para la salud por vertedero de residuos junto a un colegio	10/04/2008	R
Sanidad	270/2008/170F	Atención de los problemas de nutrición	16/12/2008	R
SVS / Osakidetza	1539/2007/18	Falta de asistencia médica en Osakidetza	28/02/2008	R
	7/2008/180F	Renovación diaria del agua de la piscina de rehabilitación de Txagorritxu	16/12/2008	P
	18/2008/180F	Procedimiento de acceso a historia clínica	03/12/2008	R
Transportes y Obras Públicas	435/2008/29	Contra el trazado del topo Errenteria-Hendaia	19/05/2008	R

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Vivienda y Asuntos Sociales	458/2006/17*	Valoración técnica de las viviendas adaptadas	22/01/2008	R
	1299/2006/34*	Viviendas para personas con discapacidad	18/01/2008	R
	1423/2006/34*	Adjudicación de vivienda en régimen de alquiler	26/03/2008	R
	1523/2006/34*	Deficiencias constructivas en VPO	31/01/2008	R
	313/2007/34*	Disconformidad con condiciones de alquileres sociales en Legazpia	11/03/2008	R
	1319/2007/34*	Desacuerdo con el criterio de adjudicación de VPO en propiedad a personas arrendatarias de vivienda protegida	26/03/2008	R
	1418/2007/34*	Deficiencias constructivas en VPO	26/03/2008	R
	1440/2007/34*	Deficiencias constructivas en VPO	26/03/2008	R
	1180/2006/18	Incumplimiento de la ley antitabaco en lugares públicos	07/11/2008	R
	1096/2007/34	Deficiencias en viviendas de alquiler	22/05/2008	P
	243/2007/34	Retraso en la entrega de una VPO	07/10/2008	R
	142/2008/34	Necesidad de VPO de un divorciado con cargas familiares	22/05/2008	R
	142/2008/34	Necesidad de VPO de un divorciado con cargas familiares	16/09/2008	R
	454/2008/34	Desperfectos en viviendas protegidas	16/09/2008	R
	569/2008/34	VPO alquilada y problemas con los inquilinos	02/09/2008	R
	593/2008/34	Carencia de vivienda para acceso a VPO	02/09/2008	R
	711/2008/34	Desacuerdo con la forma de contabilizar los ingresos en Etxebide	16/09/2008	R
	744/2008/34	Modificación del régimen de acceso a vivienda de VPO	02/09/2008	R
	773/2008/34	Acceso a vivienda, programa de casas vacías	16/09/2008	P
	799/2008/31	Ayuda familiar urgente	13/08/2008	P
	818/2008/34	Sanción por infracción de la legislación sobre VPO	16/09/2008	R
	835/2008/34	Actualización incorrecta de la renta de un piso de protección oficial	17/12/2008	P
	863/2008/34	Deficiencias en vivienda adaptada	16/09/2008	R
	886/2008/34	Necesidad de VPO	16/09/2008	R
	955/2008/34	Bizigune. Deficiencias en vivienda de alquiler	07/10/2008	P
	963/2008/34	Desperfectos en vivienda de protección oficial	07/10/2008	R
	1005/2008/34	Solicitud de ayudas para rehabilitación de vivienda	07/10/2008	R
	1218/2008/34	Información dispar en relación con la posibilidad de renunciar a una promoción de VPO en alquiler	17/12/2008	R

VII

B) Diputaciones forales

- Diputación Foral de Álava

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Administración Foral	519/2008/33	No reconocimiento de titulación para OPE	19/06/2008	R
Administración Local y Equilibrio Territorial	1361/2007/16	Exención del IVTM por discapacidad	16/06/2008	R
Euskara, Cultura y Deportes	1150/2008/20	Escuela de Artes y Oficios de Vitoria-Gasteiz	17/12/2008	P
Obras Públicas y Transportes	1436/2006/20*	Transporte escolar	11/06/2008	P
Política Social y Servicios Sociales	454/2006/17*	Accesibilidad	22/01/2008	R
	454/2006/17	Accesibilidad	29/10/2008	P
	748/2007/31	El servicio de infancia ha llevado a su hija a un centro de acogida	06/05/2008	R
	1362/2007/20	Supuestas irregularidades en la gestión de bolsas de trabajo	27/10/2008	R
	6/2008/310F	Dificultades en el proceso de documentación de menores extranjeros no acompañados	05/06/2008	P
	940/2008/31	Situación social crítica y necesidad de vivienda	27/10/2008	R
	375/2008/33	Denegación de excedencia voluntaria para prestar servicios en el sector público	19/06/2008	R
	527/2008/31	Asistencia a persona de la tercera edad	02/10/2008	R
	606/2008/01	Situación de la residencia de Ariznavarra	09/07/2008	R
	790/2008/31	Denegación de prestación para cama articulada	02/10/2008	R
	1088/2008/33	Falta de cotización a la Seguridad Social de una funcionaria foral	03/10/2008	R

- Diputación Foral de Bizkaia

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Empleo y Formación	281/2008/22	Denegación de ayuda por contratación de un trabajador	10/06/2008	R
Hacienda y Finanzas	1360/2007/16*	Notificación incorrecta	22/02/2008	R
	137/2008/16	Revisión de valor catastral y pago de IBI	16/05/2008	R
	137/2008/16	Revisión de valor catastral y pago de IBI	18/11/2008	R
	1143/2008/16	Silencio administrativo	29/10/2008	R
	1226/2008/16	Incremento abusivo del IBI	03/12/2008	R
	1231/2008/16	Tratamiento de la incapacidad permanente en IRPF	18/11/2008	P
Transportes y Urbanismo	1315/2007/25	Responsabilidad patrimonial	11/04/2008	R

- Diputación Foral de Gipuzkoa

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Infraestructuras Viarias	414/2008/29	Actuación expropiatoria.-Variante de Zumaia	24/07/2008	R
Presidencia y Administración Foral	1073/2008/20	Ejecución de la sentencia sobre un proceso selectivo	02/10/2008	R

C) Ayuntamientos

-Territorio Histórico de Álava

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Alegría – Dulantzi	62/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Aramaio	266/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	P
Armiñón	21/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
	468/2008/29	Impago de factura a una empresa	30/06/2008	R
Arraia-Maetzu	44/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
	1298/2007/17	Actividad de ganadería insalubre	29/10/2008	P
Artziniega	1478/2007/29*	Ocupación de terreno público	07/02/2008	R
	1153/2008/29	Solicitud de alumbrado y retirada de desechos	19/11/2008	R
Asparrena	60/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Ayala/Aiara	65/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
	475/2008/17	Obra en una calle que incumple la ley para la promoción de la accesibilidad	29/10/2008	R
Berantevilla	37/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
	303/2008/34	Retraso en la entrega de viviendas libres tasadas	24/07/2008	R
Bernedo	40/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Iruña Oka / Iruña de Oca	176/2007/23*	Edificación sin acceso rodado	30/01/2008	P
	1361/2007/16*	Exención del IVTM por discapacidad	21/02/2008	R
	63/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
	1361/2007/16	Exención del IVTM por discapacidad	14/10/2008	P
Labastida	56/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Laguardia	57/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
	760/2008/20	Escolarización y empadronamiento	24/07/2008	P
Lantarón	49/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Lapuebla de Labarca	47/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Legutiano	59/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Leza	26/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Llodio	1173/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1174/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1176/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1177/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1178/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1179/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1180/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	P

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Llodio	1181/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1182/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1183/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1185/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	P
	1186/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1187/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1188/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	P
	1189/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1190/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1193/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
	1198/2007/17*	Incumplimiento ley para la promoción de la accesibilidad	22/01/2008	R
Navaridas	25/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Oyón / Oion	66/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Peñacerrada-Urizaharra	27/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Salvatierra-Agurain	1381/2007/22*	Silencio administrativo	21/01/2008	R
Urkabustaiz	588/2008/28	Ruidos y olores directamente de la vía pública	18/11/2008	P
Vitoria-Gasteiz	789/2007/34*	Alquiler irregular en vivienda de precio tasado	28/02/2008	R
	1260/2007/19*	Sanción de tráfico	14/02/2008	R
	1437/2007/29*	Proyecto de revitalización del parque deportivo de Gamarra	30/01/2008	R
	1014/2007/31	Renovación del Número de Identificación de Extranjeros	07/11/2008	R
	146/2008/16	Recargo en el recibo del agua	07/04/2008	R
	157/2008/31	Denegación de empadronamiento	29/04/2008	R
	238/2008/31	Solicitud de reconocimiento de retroactividad del empadronamiento	06/05/2008	R
	269/2008/310F	Dificultades de inscripción en el padrón de menores extranjeros tutelados por la Diputación Foral de Álava	05/11/2008	R
	301/2008/31	Empadronamiento de inmigrantes extranjeros	24/06/2008	R
	301/2008/31	Empadronamiento de inmigrantes extranjeros	07/11/2008	R
	323/2008/25	Responsabilidad patrimonial	06/05/2008	R
	328/2008/01	Denegación de entrevista con la trabajadora social	09/10/2008	R
	397/2008/29	Acceso de la ciudadanía al pleno	02/10/2008	R
	403/2008/29	Falta de información sobre obras municipales	30/06/2008	R
	528/2008/23	Supuesto incumplimiento de convenio	10/07/2008	R
	573/2008/29	Solicitud de cementerio musulmán	24/07/2008	P
	688/2008/31	Casa Abierta. Dificultades de horario de una persona en proceso de desintoxicación	02/10/2008	P
	1150/2008/20	Escuela de Artes y Oficios de Vitoria-Gasteiz	22/10/2008	P

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Zalduondo	20/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Zambrana	36/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Zigoitia	55/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
	656/2008/23	Perros peligrosos sueltos	10/07/2008	R

Juntas administrativas

Junta	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Aretxabaleta	403/2008/29	Falta de información sobre obras municipales	30/06/2008	-

-Territorio Histórico de Bizkaia

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Alonsotegi	134/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Amorebieta-Etxano	243/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	P
Amoroto	85/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Aralaldo	69/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Arantzazu	78/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Artzentales	99/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Arrankudiaga	102/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Artea	100/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Aulesti	98/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
	559/2008/23	Tala de árboles	10/07/2008	R
Bakio	78/2007/29*	Problemas en el funcionamiento de un sistema de depuración	14/05/2008	R
Balmaseda	153/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Barakaldo	2/2008/170F	Problemas de acceso a una escuela infantil	10/04/2008	R
	249/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	R
	1243/2008/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	16/04/2008	P
Barrika	121/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Basauri	449/2008/25	Responsabilidad patrimonial	23/06/2008	R
Berango	1098/2008/29	Silencio administrativo	21/10/2008	R

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Berriatua	115/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Berriz	147/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Bilbao	42/2008/01	Funcionamiento de un centro de tercera edad	17/12/2008	P
Carranza	136/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Derio	149/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
	1500/2008/20	Falta de ocupación efectiva en el trabajo	17/12/2008	P
Dima	1486/2006/28*	Actividades clasificadas en suelo urbano	12/02/2008	R
Elantxobe	90/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Elorrio	154/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Erandio	1357/2007/28*	Actividades clasificadas en suelo urbano	30/01/2008	R
	223/2008/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	05/12/2008	P
Etxebarria	104/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Forua	110/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Galdakao	17/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	29/08/2008	R
	505/2008/29	Problemas de acceso al barrio	30/06/2008	R
Galdames	39/2008/17	Supuestas irregularidades en el funcionamiento de una cantera	12/06/2008	R
	611/2008/22	Falta de concesión del disfrute de unas parcelas municipales	23/06/2008	R
Gamiz-Fika	118/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
	246/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	R
Garay	77/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Gatika	123/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Gautegiz Arteaga	323/2007/28*	Actividades clasificadas en suelo urbano	12/02/2008	R
Getxo	1350/2007/34*	Actividades clasificadas en suelo urbano	12/02/2008	P
	289/2008/29	Ocupación de la vía pública con un muro	30/06/2008	R
	547/2008/22	Solicitud de cambio de ubicación de unos contenedores	23/07/2008	P
	619/2008/23	Desacuerdo con la concesión de una licencia urbanística	24/07/2008	P
Gordexola	124/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Gizaburuaga	70/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Ibarrangelu	95/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Ispaster	97/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Iurreta	141/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Izurza	73/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Kortezubi	86/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Lanestosa	75/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Laukiz	109/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Lekeitio	713/2008/29	En contra de la variante	24/07/2008	R

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Lemoa	135/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Lemoiz	49/2008/33	Contratación de personal en el ayuntamiento	25/02/2008	R
	49/2008/33	Contratación de personal en el ayuntamiento	28/10/2008	R
Mallabia	114/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Mañaria	91/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Markina-Xemein	146/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Maruri-Jatabe	550/2008/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	16/09/2008	R
Mendata	80/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Mendexa	83/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Meñaka	96/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
	1130/2008/29	Falta de actuación municipal en un edificio ruinoso	19/11/2008	P
Morga	88/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Mundaka	1425/2007/34*	Condiciones de acceso a sorteo de VPO	26/03/2008	R
Mungia	22/2008/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	11/04/2008	P
	361/2008/22	Discrepancia sobre titularidad de un camino	02/06/2008	R
	536/2008/22	Cortes en el suministro de agua en un barrio	01/09/2008	-
Munitibar-Arbatzegi Gerrickaitz	82/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Murueta	76/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Muskiz	152/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Muxika	120/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
	537/2007/22	Falta de acceso a un caserío	11/06/2008	R
Ondarroa	764/2008/23	Proyecto urbanístico de construcción de viviendas	28/07/2008	R
Orduña	1273/2006/17	Ruido nocturno	29/10/2008	R
Orozko	132/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Ortuella	159/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
	91/2008/31	Denegación de empadronamiento	29/04/2008	P
	267/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	P
Otxandio	113/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Plentzia	140/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
	617/2008/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	13/10/2008	P
Portugalete	1325/2007/28*	Actividades clasificadas en suelo urbano	12/02/2008	R
	37/2008/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	01/12/2008	R
	187/2008/28	Incumplimiento de la normativa de accesibilidad. Plazas de aparcamiento reservadas	27/10/2008	R

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Portugalete	267/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	P
	427/2008/25	Responsabilidad patrimonial	09/09/2008	R
	572/2008/25	Molestias por obras públicas en la zona	23/06/2008	R
Santurtzi	251/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	P
Sestao	449/2004/19	Sanción de tráfico	25/06/2008	R
	1260/2008/20	No renovación de contrato	17/12/2008	P
Sondika	145/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Sopelana	1016/2008/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	24/09/2008	R
Ubide	71/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Zaratamo	125/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
	424/2008/29	Local en mal estado ocasiona molestias a los vecinos	30/06/2008	P
Zeanuri	117/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Zeberio	111/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Zierbena	119/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
	145/2008/22	Desacuerdo con la adjudicación de atraque en el puerto deportivo	01/09/2008	P
Zierbena Portua SA	145/2008/22	Desacuerdo con la adjudicación de atraque en el puerto deportivo	01/09/2008	R
Ziortza-Bolibar	87/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R

-Territorio Histórico de Gipuzkoa

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Abaltzisketa	175/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Aduna	180/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Aizarnabal	191/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Alegia	204/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Alkiza	178/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Andoain	5/2008/170F	Instalación de escalera mecánica en paso peatonal	12/06/2008	P
	261/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	R
Anoeta	1259/2007/28*	Solicitud de aparcamiento para personas con discapacidad	22/01/2008	R
Antzuola	208/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Aretxabaleta	225/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	R

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Asteasu	201/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Ataun	203/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Azpeitia	368/2008/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	16/09/2008	R
Baliarrain	163/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Beizama	170/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Belauntza	176/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Bergara	211/2008/17	Regularización de actividades en un edificio que acoge una central hidroeléctrica	12/06/2008	R
	1040/2008/29	Construcciones ilegales en un barrio	19/11/2008	P
Berrobi	186/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Bidegoian	185/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Deba	220/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Donostia-San Sebastián	983/2007/29*	Problemas para asistir a sesiones plenarias	30/01/2008	R
	1495/2007/19	Exhibición del número de identificación profesional en los uniformes policiales	07/04/2008	R
	495/2008/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	14/07/2008	R
	799/2008/31	Ayuda familiar urgente	13/08/2008	R
	827/2008/16	IBI	29/10/2008	R
	1041/2008/23	Falta de respuesta a consulta urbanística	13/11/2008	R
Eibar	1397/2007/33	Convenio con el INEM para la contratación de tres auxiliares	15/02/2008	R
Elduain	172/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Elgoibar	99/2008/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	16/04/2008	R
	828/2008/17	Explotación ganadera al aire libre	02/09/2008	R
Errenteria	1405/2007/33*	Complemento específico del puesto de encargado de obras	09/01/2008	R
	410/2008/19	Posible actuación policial discriminatoria con una persona extranjera y homosexual	25/06/2008	R
Errezil	189/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Ezkio-Itsaso	188/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Gabiria	238/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Gaintza	164/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Gaztelu	165/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Hondarribia	264/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	R
Ibarra	570/2007/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	16/04/2008	R
	358/2008/16	Solicitud de la devolución del recibo de abonado al polideportivo	16/06/2008	P
Ikaztegieta	183/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Irun	1166/2007/28*	Actividades clasificadas en suelo urbano	12/02/2008	R
	1166/2007/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	20/06/2008	R

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Larraul	171/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Lasarte-Oria	1167/2007/20*	Funcionamiento de escuela infantil	10/01/2008	R
	1167/2007/20	Funcionamiento de escuela infantil	14/05/2008	P
Lazkao	219/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
	263/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	P
Leaburu	182/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Leintz-Gatzaga	174/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Lizartza	190/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Mendaro	205/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Mutiloa	169/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Mutriku	546/2007/23*	Desperfectos en viviendas por obras en el puerto	30/01/2008	R
Oiartzun	230/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Olaberria	192/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
	480/2008/29	Concepto legal de empadronado y residente	30/06/2008	R
Orendain	168/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Orexa	162/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Ormaiztegi	198/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Pasaia	259/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	P
	551/2008/31	Padrón	09/07/2008	R
	596/2008/31	Padrón	11/07/2008	R
	597/2008/31	Padrón	14/07/2008	R
Segura	197/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Soraluze-Placencia de las Armas	214/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Tolosa	236/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	P
Urnieta	223/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
Usurbil	221/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
	240/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	P
Villabona	222/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Zaldibia	202/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
	257/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	P
Zerain	173/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R
Zestoa	212/2008/170F	Programa cuadrienal de accesibilidad	03/11/2008	R

VII

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Zizurkil	211/2008/170F	Programa cuatrienal de accesibilidad	03/11/2008	P
	256/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	R
Zumaia	149/2008/34	Posible discriminación en las bases para la adjudicación de vivienda	25/04/2008	R
	149/2008/34	Posible discriminación en las bases para la adjudicación de vivienda	02/09/2008	R
Zumarraga	265/2008/310F	Dificultades de empadronamiento de las personas que se alojan en recursos residenciales	16/12/2008	P
	779/2008/33	Trabajadoras de la fundación municipal Faustino Orbeagozo	25/09/2008	R

D) Otros organismos públicos

	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Colegio de Abogados de Gipuzkoa	910/2007/32	Abogado de oficio no interpone la demanda para la que había sido designado, sin que el Colegio le exija responsabilidad por ello	02/10/2008	R
Colegio Oficial de Psicólogos de Bizkaia	746/2007/32*	Silencio administrativo	28/05/2008	R
Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia	523/2008/22	Cortes en el suministro de agua en un barrio de Mungia	01/09/2008	R
	815/2008/22	Devolución de cuotas de servicio de saneamiento	05/11/2008	R
Haurreskolak	864/2008/20	Matrícula	02/09/2008	R
Mebisa – Metro de Bilbao	274/2008/22	Funcionamiento de Metro Bilbao	01/09/2008	R
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea	1451/2006/20	Silencio administrativo	10/09/2008	R
	1580/2006/20	Denuncia acoso laboral	02/09/2008	R
	1349/2007/18	Incumplimiento de la ley antitabaco	02/04/2008	R
	1525/2007/33	Concurso público de adjudicación de contratos de profesores asociados	11/04/2008	R
	478/2008/33	Cambio de condiciones de trabajo	19/06/2008	R
	600/2008/20	Silencio administrativo	09/07/2008	R
	624/2008/20	Complementos retributivos adicionales a personal docente e investigador	09/07/2008	R
	927/2008/33	OPE	25/09/2008	R
	927/2008/33	OPE	11/12/2008	P
	1022/2008/25	Selectividad. Posibilidad de examen extraordinario	23/09/2008	R
	1146/2008/25	Tutoría de proyectos de fin de carrera de arquitectura	02/12/2008	R
	1273/2008/33	OPE	11/12/2008	P

VII

4. RELACIÓN DE APERCIBIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2008

Ayuntamientos

-Territorio Histórico de Gipuzkoa

Ayuntamiento	Cargo	Titular	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercibimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Hondarribia	Alcalde	Sr. D. Aitor Kerejeta	1169/2007/16*	Exhumación de cadáver sin comunicación a la familia	17/03/2008	R



CAPÍTULO VIII

CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS DEL ARARTEKO



El artículo 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko establece la posibilidad de *“dirigir recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes, a los funcionarios o a sus superiores para procurar corregir los actos ilegales o injustos o lograr una mejora de los servicios de la Administración.”*

Por ello, cuando al examinar las quejas llegamos a la conclusión de que la actuación administrativa no ha sido correcta, dirigimos una recomendación o una sugerencia a la administración afectada, solicitándole que modifique su actuación.

Las recomendaciones se reservan para aquellos supuestos en los que se detecta una conculcación del ordenamiento jurídico, una irregularidad en sentido estricto o una omisión grave y se requiere a la administración concernida a que proceda a la oportuna revisión de tal actuación. También se realizan bajo esta fórmula los recordatorios de legalidad.

Las sugerencias, en cambio, se emplean en aquellos casos en los que, aun cuando la administración afectada haya podido actuar conforme a legalidad, la salvaguarda de derechos o la buena administración demandan otro tipo de actuación. Se incluyen también en esta categoría las propuestas de cambio normativo dirigidos a una sola administración y ligadas a un expediente de queja concreto.

Pero no siempre es necesario llegar a dictar una recomendación o sugerencia. En muchas ocasiones, la Administración, con sólo recibir un escrito de petición de información de esta institución sobre una concreta actuación y comprobar que su actuación no ha sido acorde con la legalidad, reconoce, sin más dilación, que su obrar no ha sido correcto, reponiendo al ciudadano en el derecho que le había sido conculcado. Esta forma de solucionar los problemas, que no exige el pronunciamiento expreso de una recomendación o sugerencia, ha supuesto que 316 actuaciones administrativas en las que se había detectado irregularidad se hayan solucionado sin necesidad de dictar recomendación o sugerencia alguna.

De todos modos, en lo que se refiere al cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias emitidas, hay que destacar que de las 36 dictadas en el año 2008, así como de las 26 que quedaron pendientes según los datos del informe del pasado año 2007: 26 han sido aceptadas; 27 no han sido aceptadas, y 8 siguen pendientes de respuesta o decisión definitiva. Asimismo, es necesario precisar que una de las recomendaciones formuladas, finalmente, ha sido suspendida por haberse residenciado el asunto en sede judicial.

Al considerar estos resultados, no podemos olvidar que las recomendaciones y sugerencias formuladas por esta institución no tienen carácter vinculante y que, en consecuencia, sólo disponemos de la persuasión como arma para intentar reponer las situaciones jurídicas de los ciudadanos que han solicitado nuestra intervención.

Por ello, queremos destacar la importancia que esta institución otorga a la necesidad de motivar adecuadamente las resoluciones que se dirigen a las administraciones públicas, en particular cuando lo que se solicita es una modificación de una decisión o la variación de determinados criterios de intervención. Siempre hemos indicado que la carencia de capacidad coercitiva nos lleva a desarrollar mayores esfuerzos dialécticos, a profundizar en nuestros análisis, a contrastar las discrepancias jurídicas y a reiterar nuestros argumentos cuando observamos reticencias injustificadas a la hora de cumplir nuestras recomendaciones y recordatorios. Es decir, procuramos agotar todas nuestras posibilidades de intervención, con el único objetivo de que se repongan las situaciones irregulares que hemos llegado a constatar, y se modifiquen, particular y/o genéricamente, prácticas ilegales o injustas.

Siempre hemos admitido que cuando la institución del Ararteko recomienda o sugiere la modificación de una actuación administrativa, la Administración pueda no compartir la interpretación jurídica de la recomendación y/o sugerencia y argumentar cuáles son sus motivos de discrepancia.

Otra valoración distinta merecen aquellos supuestos en los que la administración afectada no contesta si acepta o no la recomendación o sugerencia. En estos casos se presume que la falta de respuesta encubre un incumplimiento de la recomendación o sugerencia, por lo que se le comunica a la administración que, de persistir en su actitud de no contestar, se entenderá por no aceptada la recomendación o sugerencia y se hará constar esta circunstancia en el informe anual al Parlamento. Esta actividad poco respetuosa institucionalmente impide conocer los argumentos para no aceptar la recomendación, y, en muchas ocasiones, simplemente evita tener que explicitar la carencia de apoyo jurídico a la decisión administrativa adoptada.

Otra forma nada deseable de finalizar los expedientes es la de la falta de aceptación de las recomendaciones sin que la administración requerida vierta argumentos suficientes que fundamenten su negativa.

Entendemos que estas formas de actuación –la falta de respuesta o la negativa injustificada– suponen una fractura en el reconocimiento de las funciones que nos han sido encomendadas como institución comisionada del Parlamento Vasco. Asimismo, en nuestra opinión, estas conductas muestran una actitud desconsiderada para con aquellos ciudadanos que, utilizando uno de los mecanismos de los que se ha dotado el Estado de Derecho para resolver los problemas, han acudido a una institución garantista solicitando amparo para que se reconozcan sus derechos y se cumpla el ordenamiento jurídico. En este sentido, conviene recordar que cada recomendación o sugerencia que no es aceptada no sólo supone un impedimento de la función garantista de esta institución, sino que implica fundamentalmente la persistencia en el incumplimiento de la legalidad o en la vulneración de los derechos de los ciudadanos, impidiendo la reposición en sus legítimos derechos.

Como es habitual, en este apartado efectuamos una reseña del estado de las recomendaciones y sugerencias dictadas en el año 2008 y de aquellas que a 31 de diciembre de 2007 se encontraban pendientes de respuesta definitiva. Esta reseña se plasma mediante la descripción somera de las recomendaciones agrupadas en cuatro categorías: 1) las que han sido aceptadas por la Administración; 2) las que no han sido aceptadas por la Administración, 3) las que al cerrar la elaboración del presente informe se encuentran pendientes de una respuesta definitiva por parte de la Administración y 4) las que han quedado suspendidas.

Las recomendaciones y sugerencias dictadas los años 2007 y 2008 disponen de enlace directo al texto de la resolución desde su referencia. Todas las demás pueden consultarse a través de nuestra página web.

1. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS ACEPTADAS

A) GOBIERNO VASCO

Departamento de Interior

- [Resolución del Ararteko, de 12 de noviembre de 2007](#), por la que se le recomienda que adopte determinadas medidas y procedimientos de coordinación para prevenir el suicidio de personas que se encuentren bajo la vigilancia y custodia de la Ertzaintza, así como en relación con la notificación de la muerte a las familias de las personas que fallezcan en tales circunstancias.

Expediente 278/2006/32 (Recomendación nº 41/2007)

Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

- [Resolución del Ararteko, de 20 de junio de 2006](#), por la que se le recomienda que obligue a la regularización de los focos de emisiones de una actividad industrial, así como que se sigan las actuaciones de control necesarias sobre éstos.

Expediente 88/2005/17 (Recomendación nº 14/2006)

Departamento de Sanidad

Osakidetza – Servicio Vasco de Salud

- [Resolución del Ararteko, de 30 de octubre de 2008](#), por la que se le recomienda que facilite la información relativa a la gestión de las listas de contratación temporal de la categoría de auxiliar administrativo/a.

Expediente 123/2008/33 (Recomendación nº 27/2008)

B) ADMINISTRACIÓN FORAL

DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA

Departamento de Agricultura

- [Resolución del Ararteko, de 17 de julio de 2008](#), por la que se le recomienda que abone determinada cantidad en concepto de honorarios relativos al contrato modificado de prestación del servicio de asistencia técnica y coordinación en materia de seguridad y salud de una obra.

Expediente 17/2008/29 (Recomendación nº 17/2008)

Departamento de Euskera, Cultura y Deportes

- [Resolución del Ararteko, de 11 de marzo de 2008](#), por la que se le recomienda que facilite el acceso a determinada documentación solicitada por unos interesados.
Expediente 1281/2007/18 (Recomendación nº 3/2008)

Departamento de Política Social y Servicios Sociales

Instituto Foral de Bienestar Social

- [Resolución del Ararteko, de 14 de marzo de 2008](#), por la que se le recomienda que autorice el disfrute del periodo de vacaciones del año 2006 coincidente con la incapacidad temporal derivada del embarazo.
Expediente 831/2007/33 (Recomendación nº 4/2008)

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTOS DE ÁLAVA

Ayuntamiento de Laguardia

- [Resolución del Ararteko, de 9 de abril de 2008](#), por la que se le recomienda que conteste de forma expresa la petición formulada por un ciudadano.
Expediente 1409/2006/23 (Recomendación nº 5/2008)

Ayuntamiento de Llodio

- [Resolución del Ararteko, de 16 de octubre](#), por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad la plaza de estacionamiento de vehículos reservada para personas con movilidad reducida de la calle Hiru Gurutzeta nº 9.
Expediente 176/2006/17 (Recomendación nº 26/2007)
- [Resolución del Ararteko, de 16 de octubre](#), por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el paso de peatones elevado de la calle Gurutzeta nº 23.
Expediente 169/2006/17 (Recomendación nº 27/2007)
- [Resolución del Ararteko, de 16 de octubre](#), por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el paso de peatones elevado de la calle Landaluze nº 52.
Expediente 170/2006/17 (Recomendación nº 28/2007)

- [**Resolución del Ararteko, de 16 de octubre**](#), por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el paso de peatones elevado de la calle Landaluze nº 46.
Expediente 171/2006/17 (Recomendación nº 29/2007)
- [**Resolución del Ararteko, de 16 de octubre**](#), por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el paso de peatones elevado de la calle Landaluze nº 14.
Expediente 173/2006/17 (Recomendación nº 31/2007)
- [**Resolución del Ararteko, de 16 de octubre**](#), por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el rebaje de la acera de la calle Zumalakarregi nº 24.
Expediente 178/2006/17 (Recomendación nº 34/2007)
- [**Resolución del Ararteko, de 16 de octubre**](#), por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el rebaje de la acera de la calle Virgen del Carmen nºs 38-44.
Expediente 179/2006/17 (Recomendación nº 35/2007)
- [**Resolución del Ararteko, de 16 de octubre**](#), por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el rebaje de la acera de la calle Hiru Gurutzeta nº 22.
Expediente 180/2006/17 (Recomendación nº 36/2007)
- [**Resolución del Ararteko, de 16 de octubre**](#), por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el rebaje de la acera de la calle Ugarte.
Expediente 181/2006/17 (Recomendación nº 37/2007)
- [**Resolución del Ararteko, de 16 de octubre**](#), por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el rebaje de la acera de la calle Viña Vieja nº 6.
Expediente 183/2006/17 (Recomendación nº 39/2007)

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

- [**Resolución del Ararteko, de 3 de enero de 2007**](#), por la que se le recomienda que declare la nulidad de la “nota informativa” relativa al precio final de las viviendas bioclimáticas del sector 8B de Ibaiondo y exija a la empresa promotora la devolución a los adjudicatarios de las viviendas bioclimáticas de las cantidades indebidamente percibidas.
Expediente 861/2006/34 (Recomendación nº 1/2007)

- [Resolución del Ararteko de 15 de septiembre de 2008](#), por la que se le sugiere que mejore la información sobre los requisitos y el derecho de acceso al padrón, facilite la presentación por escrito de la solicitud y elabore un protocolo de actuación que tenga en cuenta las dificultades de inscripción o de mantener la inscripción en el padrón de personas en riesgo de exclusión.
Expediente 157/2008/31 (Sugerencia nº 3/2008)
- [Resolución del Ararteko, de 15 de septiembre de 2008](#), por la que se le sugiere que mejore la información sobre los requisitos y el derecho de acceso al padrón, facilite la presentación por escrito de la solicitud y elabore un protocolo de actuación que tenga en cuenta las dificultades de inscripción en el padrón de las personas sin hogar.
Expediente 238/2008/31 (Sugerencia nº 4/2008)

Ayuntamiento de Zigoitia

- [Resolución del Ararteko de 1 de junio de 2007](#), por la que se le recomienda que garantice a los usuarios de los servicios municipales la posibilidad de pagar sus deudas en efectivo mediante dinero de curso legal.
Expediente 1326/2005/16 (Recomendación nº 13/2007)

AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

Ayuntamiento de Portugalete

- [Resolución del Ararteko, de 6 de mayo](#), por la que se le recomienda que admita el cambio de domicilio en el padrón municipal.
Expediente 625/2007/31 (Recomendación nº 11/2008)

Ayuntamiento de Zaratamo

- [Resolución del Ararteko, de 23 de abril de 2008](#), por la que se le recomienda que inicie un expediente de disciplina urbanística respecto a unas obras de urbanización y edificación realizadas sin las correspondientes autorizaciones urbanísticas.
Expediente 1128/2007/23 (Recomendación nº 8/2008)

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

Ayuntamiento de Errenteria

- [Resolución del Ararteko, de 16 de septiembre de 2008](#), por la que se le recomienda que inscriba en el padrón a una persona.
Expediente 1078/2007/31 (Recomendación nº 23/2008)

Ayuntamiento de Tolosa

- [Resolución del Ararteko, de 23 de junio de 2008](#), por la que se le recomienda que continúe con la tramitación de un expediente de disciplina urbanística.
Expediente 233/2006/23 (Recomendación nº 12/2008)

D) OTRAS INSTITUCIONES AFECTADAS

Colegio Oficial de Psicólogos de Bizkaia

- [Resolución del Ararteko, de 21 de agosto de 2008](#), por la que se le recomiendan criterios para la gestión de quejas en materia de responsabilidad civil y disciplinaria, así como diversas modificaciones estatutarias.
Expediente 746/2007/32 (Recomendación nº 19/2008)

2. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS NO ACEPTADAS

A) GOBIERNO VASCO

Departamento de Educación, Universidades e Investigación

- [Resolución del Ararteko, de 16 de julio de 2007](#), por la que se le sugiere que compruebe la realidad de un domicilio familiar declarado a efectos del proceso de admisión de alumnos.
Expediente 686/2007/20 (Sugerencia nº 4/2007)

Departamento de Interior

- [Resolución del Ararteko, de 4 de marzo de 2008](#), por la que se le sugiere que promueva el desarrollo reglamentario de la autorización previa para permitir la participación de los animales en espectáculos y manifestaciones populares.
Expediente 298/2005/23 (Sugerencia nº 1/2008)

Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social

- [Resolución del Ararteko, de 18 de septiembre de 2008](#), por la que se le recomienda que facilite a la entidad mercantil reclamante el acceso a los asientos registrales solicitados del Registro de Fundaciones del País Vasco.
Expediente 477/2008/29 (Recomendación nº 24/2008)

Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

- [Resolución del Ararteko de 22 de noviembre de 2007](#), por la que se le recomienda que declare la nulidad de la instrucción 8/2005, de la Viceconsejería de Vivienda, “sobre procedimientos de adquisición y adjudicación de viviendas ofertadas o puestas a disposición del departamento y tanteadas”
Expediente 1004/2006/34 (Recomendación nº 44/2007)
- [Resolución del Ararteko de 1 de julio de 2008](#), por la que se le recomienda que adopte las medidas necesarias para que las personas propietarias, que entregan su vivienda a la Administración de la CAPV, puedan acceder a la vivienda de protección oficial adjudicada en régimen de plena propiedad.
Expediente 1299/2006/34 (Recomendación nº 13/2008)
- [Resolución del Ararteko de 18 de septiembre de 2008](#), por la que se le recomienda que deje sin efecto la sanción impuesta en materia de vivienda y devuelva las cantidades recaudadas en concepto de multa.
Expediente 1358/2007/34 (Recomendación nº 25/2008)

B) ADMINISTRACIÓN FORAL**DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA****Departamento de Política Social y Servicios Sociales*****Instituto Foral de Bienestar Social***

- [Resolución del Ararteko, de 14 de septiembre de 2007](#), por la que se le recomienda que adecue su actuación al procedimiento establecido en los artículos 42 y 89 de la LRJAP y PAC, y reconsidere la denegación, basada en una diferencia de edad de más de 42 años entre adoptante y persona adoptada, del certificado de idoneidad para la adopción.

Expediente 797/2006/31 (Recomendación nº 22/2007)

DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA**Departamento de Empleo y Formación**

- [Resolución del Ararteko, de 30 de julio de 2008](#), por la que se le recomienda que reconozca el derecho de Auto-reparaciones (...) S.L. a participar en el procedimiento de concesión de las subvenciones que creó el Decreto Foral 35/2007, para la conversión de contratos temporales en indefinidos de trabajadores, hombres, mayores de 50 años.

Expediente 281/2008 (Recomendación nº 18/2008)

DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA**Departamento para la Política Social**

- [Resolución del Ararteko, de 11 de diciembre de 2006](#), por la que se le recomienda que reconsidere la decisión de denegar el certificado de idoneidad para la adopción a los reclamantes debido a su edad.

Expediente 333/2006/32 (Recomendación nº 26/2006)

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL**AYUNTAMIENTOS DE ÁLAVA****Ayuntamiento de Arraia-Maeztu**

- [Resolución del Ararteko, de 10 de julio de 2008](#), por la que se le recomienda que devuelva de oficio la cantidad abonada a cuenta en concepto de redacción y tramitación

del expediente de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal.

Expediente 1501/2007/29 (Recomendación nº 16/2008)

Ayuntamiento de Labastida

- **Resolución del Ararteko, de 25 de abril de 2008**, por la que se le recomienda que posibilite la participación efectiva del público interesado en la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).

Expediente 1202/2006/29 (Recomendación nº 9/2008)

Ayuntamiento de Laguardia

- **Resolución del Ararteko, de 5 de mayo de 2008**, por la que se le recomienda que concluya la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial dictando y notificando la resolución expresa.

Expediente 367/2006/25 (Recomendación nº 10/2008)

Ayuntamiento de Llodio

- **Resolución del Ararteko, de 16 de octubre de 2007**, por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el paso de peatones elevado de la calle Landaluze nº 15.

Expediente 172/2006/17 (Recomendación nº 30/2007)

- **Resolución del Ararteko, de 16 de octubre de 2007**, por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el paso de peatones elevado de la calle José Matía.

Expediente 174/2006/17 (Recomendación nº 32/2007)

- **Resolución del Ararteko, de 16 de octubre de 2007**, por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el rebaje de la acera de la calle Zumalakarregi con Landaluze.

Expediente 177/2006/17 (Recomendación nº 33/2007)

- **Resolución del Ararteko, de 16 de octubre de 2007**, por la que se le recomienda que ejecute las obras precisas para acondicionar a la normativa de accesibilidad el rebaje de la acera de la calle José Matía nos 16-18.

Expediente 182/2006/17 (Recomendación nº 38/2007)

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

- **Resolución del Ararteko, de 17 de enero de 2008**, por la que se le recomienda que estime la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños causados por una caída a consecuencia de una baldosa rota en una calle del municipio.

Expediente 962/2006/23 (Recomendación nº 1/2008)

AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA**Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana**

- [Resolución del Ararteko, de 17 de abril de 2008](#), por la que se le recomienda que proceda a la devolución de la cantidad abonada por un particular en concepto de la recogida de un animal abandonado
Expediente 337/2006/23 (Recomendación nº 7/2008)

Ayuntamiento de Gordexola

- [Resolución del Ararteko, de 23 de enero de 2008](#), por la que se le recomienda que deje sin efecto la concesión de pastizales para uso ganadero en un monte de Utilidad Pública.
Expediente 1518/2006/29 (Recomendación nº 2/2008)

Ayuntamiento de Ortuella

- [Resolución del Ararteko, de 4 de julio de 2008](#), por la que se le recomienda que inscriba en el padrón a una persona.
Expediente 91/2008/31 (Recomendación nº 14/2008)

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA**Ayuntamiento de Bergara**

- [Resolución del Ararteko, de 9 de septiembre de 2008](#), por la que se le recomienda que revoque de oficio las liquidaciones que giró en concepto de tasa de basuras a los vecinos y vecinas de la barriada Zabaleta Mendi, durante el año 2007, porque durante dicho período no se les prestó servicio alguno de recogida de basuras en sus viviendas.
Expediente 807/2007/22 (Recomendación nº 22/2008)

Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

- [Resolución del Ararteko, de 26 de septiembre de 2007](#), por la que se le recomienda que tramite una reclamación de responsabilidad por los daños ocasionados por el retraso de unas obras de urbanización.
Expediente 391/2007/23 (Recomendación nº 24/2007)

- **[Resolución del Ararteko, de 26 de agosto de 2008](#)**, por la que se le recomienda que regule los derechos y deberes de los ciudadanos para asistir a las sesiones públicas del pleno.
Expediente 983/2007/29 (Recomendación n° 21/2008)
- **[Resolución del Ararteko, de 28 de agosto de 2008](#)**, por la que se le sugiere que se establezca un servicio municipal de duchas públicas o “casa de baños”; abierto a todos, en una ubicación estable del municipio y, cuando menos, a bajo coste.
Expediente 419/2006/22 (Sugerencia n° 2/2008)

Ayuntamiento de Errenteria

- **[Resolución del Ararteko, de 21 de agosto de 2008](#)**, por la que se le recomienda que estime la reclamación de responsabilidad patrimonial por una caída producida por una tapa de alcantarilla levantada en una calle del municipio.
Expediente 382/2006/24 (Recomendación n° 20/2008)

Ayuntamiento de Hernani

- **[Resolución del Ararteko, de 27 de febrero 2007](#)**, por la que se le recomienda que deje sin efecto el acuerdo de desalojo de una familia de una vivienda propiedad del Patronato y desarrolle medidas adecuadas de protección social.
Expediente 15/2007/31 (Recomendación n° 6/2007)

Ayuntamiento de Ibarra

- **[Resolución del Ararteko, de 30 de octubre de 2007](#)**, por la que se le recomienda que declare nulo el acuerdo municipal que dispuso el reintegro del 50% del precio público pagado por un curso de danza no realizado y dicte un nuevo acuerdo mediante el que se restituya el importe íntegro abonado.
Expediente 118/2006/16 (Recomendación n° 40/2007)

3. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS PENDIENTES

A) GOBIERNO VASCO

Departamento de Cultura

- [Resolución del Ararteko, de 18 de diciembre de 2008](#), por la que se le recomienda que evalúe la posibilidad de promover una modificación de la delimitación del santuario prehistórico de Praileaitz, en la que se incluya toda la ladera del entorno de la cueva.
Expediente 40/2008/23 (Recomendación 31/2008)

Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social

- [Resolución del Ararteko, de 9 de julio de 2008](#), por la que se le recomienda que revise el otorgamiento de una mayor ayuda para los hombres que para las mujeres trabajadoras que se acogen a la excedencia o a la reducción de jornada para el cuidado de hijas e hijos.
Expediente 598/2007/30 (Recomendación nº 15/2008)

Departamento de Sanidad

- [Resolución del Ararteko, de 16 de diciembre de 2008](#), por la que se le recomienda la revisión de una solicitud de financiación de silla de ruedas eléctrica.
Expediente 867/2008/18 (Recomendación nº 30/2008)

Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

- [Resolución del Ararteko de 27 de octubre de 2008](#), por la que se le recomienda que adecue la tramitación y notificación de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Expediente 836/2007/34 (Recomendación nº 26/2008)

B) ADMINISTRACIÓN FORAL

DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA

Departamento de Política Social y Servicios Sociales

Instituto Foral de Bienestar Social

- [Resolución del Ararteko, de 11 de diciembre de 2008](#), por la que se le recomienda que reconozca al personal funcionario de carrera que lo solicite la situación de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público aunque la adscripción al nuevo destino carezca de carácter permanente.
Expediente 375/2008/33 (Recomendación nº 29/2008)

DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

Departamento de Hacienda y Finanzas

- [Resolución del Ararteko, de 14 de abril de 2008](#), por la que se le recomienda que promueva la modificación de la tributación de las prestaciones por incapacidad permanente total en el IRPF.
Expediente 414/2007/16 (Recomendación nº 6/2008)

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

Ayuntamiento de Hernani

- [Resolución del Ararteko, de 19 de diciembre de 2008](#), por la que se le recomienda que, previos los trámites oportunos, expida el certificado de inscripción en el padrón municipal.
Expediente 1535/2007/31 (Recomendación nº 32/2008)

D) OTRAS INSTITUCIONES AFECTADAS

Colegio Oficial de Abogados de Gipuzkoa

- [Resolución del Ararteko, de 9 de diciembre de 2008](#), por la que se le recomiendan criterios para la gestión de quejas en materia de responsabilidad disciplinaria, a raíz de la incorrecta tramitación de una denuncia interpuesta por un beneficiario de asistencia jurídica gratuita contra su abogado.
Expediente 910/2007/32 (Recomendación nº 28/2008)

4. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS SUSPENDIDAS

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

Ayuntamiento de Zumarraga

- [Resolución del Ararteko de 4 de diciembre de 2007](#), por la que se le recomienda que revise la licencia concedida para la instalación de un ascensor exterior en una comunidad de propietarios.

Expediente 517/2007/23 (Recomendación nº 46/2007)

ararteko

CAPÍTULO IX

**CONCLUSIONES.
DERECHOS Y LIBERTADES**



El art. 32.2 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, establece que *“deberá incluirse en el informe anual que se presenta al Parlamento una valoración de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.”*

El Ararteko realiza esta valoración a partir, obviamente, del conocimiento directo de esta situación adquirido en el ejercicio de sus actividades, y trata de reflejar cuál es el grado de respeto de los derechos de los ciudadanos vascos por parte de las administraciones públicas vascas sobre las que extiende su ámbito de actuación, es decir, la Administración común de la Comunidad Autónoma, la Administración de los territorios históricos y la Administración local.

Quiere ello decir que no se tendrán en cuenta aquellas vulneraciones de derechos que, sin duda, se habrán producido durante el año 2008 y que no han sido conocidas por el Ararteko en el desempeño de sus funciones, ni aquellas otras que se encuentran fuera del ámbito de control de la institución del Ararteko, por ser actos de la Administración del Estado, y tampoco, por más que sean evidentes, las graves vulneraciones de los derechos humanos que cometan particulares o grupos organizados.

Sin embargo, hay que reseñar que si bien este Ararteko no puede intervenir frente a las graves conculcaciones de derechos humanos que produce ETA, en particular respecto al derecho a la vida, a la integridad física y a la libertad, sí quiere mostrar su solidaridad y cercanía con las víctimas del terrorismo y el rechazo más absoluto a estas prácticas vulneradoras de los derechos más elementales.

La valoración que se realiza en este capítulo va a hacer referencia, por tanto, a las actuaciones de las administraciones públicas vascas y a la eventual vulneración de los derechos en esas actuaciones.

El capítulo se estructura a partir del análisis de los derechos contenidos en el título primero del texto constitucional en relación con el art. 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, cuya defensa le es atribuida a la institución del Ararteko por su Ley reguladora en el art. 1.1.

Además de la valoración realizada en este capítulo, en cada una de las áreas del capítulo I del presente informe se analizan, de manera pormenorizada, los distintos ámbitos de actividad administrativa y su relación con los derechos de los ciudadanos.

También en las áreas referidas a colectivos de atención preferente del capítulo II de este informe se encontrarán valoraciones sobre la situación de los derechos de estos colectivos más desfavorecidos.

La mayor parte de las quejas presentadas las han motivado los denominados derechos sociales, así como los posibles incumplimientos del art. 103.2 de la Constitución Española –que impone a las administraciones públicas la obligación de actuar con arreglo al principio de eficacia y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, sirviendo con objetividad los intereses generales–.

Sin embargo, no faltan algunos supuestos en los que las quejas se plantean sobre posibles incumplimientos de alguno de los llamados derechos fundamentales y libertades públicas.

La institución del Ararteko considera como referente fundamental para valorar la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco el artículo 10 de la Constitución. Este precepto constituye el pórtico del mencionado título I de la Carta Magna donde se recoge y regula el sistema de derechos y deberes fundamentales de las personas. Dice el citado artículo en su apartado primero que *“la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”* de suerte que la dignidad de la persona, es decir el respeto a su autodeterminación personal, a su libertad y a la realización y desarrollo de su vida conforme a sus características personales y a su voluntad, en un contexto de respeto mutuo, se erige en el pilar básico sobre el que descansa el conjunto de los derechos fundamentales. Además los valores superiores del ordenamiento jurídico-constitucional recogidos en el artículo primero –la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político– deberán impregnar todo el sistema de derechos. Todas las actuaciones del Ararteko están guiadas por una salvaguarda radical de la dignidad de las personas y de los valores democráticos.

Hemos manifestado en otras ocasiones que a la ciudadanía le asiste el derecho a una buena administración, que se vincula con el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos, el cual adquiere una materialización precisa en la legislación que disciplina la actuación de las administraciones públicas. Muchas de las quejas presentadas por la ciudadanía en 2008 planteaban las cuestiones que integran lo que genéricamente hemos denominado derecho a una buena administración. Las administraciones públicas deberían tener más en cuenta a la ciudadanía, deberían mejorar los canales de información y deberían, sobre todo, habilitar cauces de participación reales y efectivos.

1. PRINCIPIO DE IGUALDAD

Art. 14 de la Constitución Española

“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

Art. 9.2 de la Constitución Española

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

Los valores de igualdad y de respeto a la dignidad humana exigen una especial atención a la situación de aquellas personas que son susceptibles de poder sufrir una mayor vulnerabilidad de sus derechos: personas extranjeras, personas mayores, menores, personas con discapacidad física y psíquica, enfermos crónicos, personas en situación de grave exclusión social...

En estos casos, como ya se ha hecho constar en los capítulos dedicados al análisis de las áreas, así como en el capítulo dedicado a las actuaciones con los colectivos de atención preferente, existen aún importantes déficits y carencias. La igualdad material sigue siendo un objetivo a alcanzar por muchos ciudadanos y ciudadanas vascas, para lo que es preciso remover los obstáculos que impiden una igualdad real y efectiva de todas las personas y grupos.

Muchas de las quejas, de una manera directa o indirecta, tienen relación con la posible vulneración del principio de igualdad.

Esta institución ha tratado de evitar, en sus intervenciones, que se produzcan actuaciones de los poderes públicos que sean discriminatorias por cualquiera de los motivos tasados en el texto constitucional.

Conviene precisar que, en muchas ocasiones, la vulneración del principio de igualdad hay que ponerla en relación con cualquiera de los otros derechos, por lo que en el análisis que de éstos se realiza, en algunos casos, se hace referencia a este principio.

En cuanto al **derecho de igualdad de mujeres y hombres**, la aprobación por el Parlamento Vasco de la Ley 4/2005, para la igualdad de mujeres y hombres, pretendía incidir tanto en el ámbito público como en el privado, para promover la paridad y eliminar las discriminaciones que sufren las mujeres. Esta norma concretaba para los poderes públicos el mandato de igualdad real y efectiva contenido en el art. 9.2. de la Constitución.

Gran parte de las previsiones contenidas en la ley quedaban diferidas en el tiempo y en bastantes casos precisaban del correspondiente desarrollo reglamentario.

Hay que destacar que, en aplicación de la Resolución 14/2007, de 14 de febrero, que aprueba las directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género, se han remitido a Emakunde, en 2008, 151 informes de impacto en función del género relativos a otros tantos proyectos de norma y actos administrativos. Además, en estos momentos disponen de un plan o programa de igualdad las tres diputaciones, 56 municipios vascos y una mancomunidad, que representan a más de dos tercios de la población vasca. Por otra parte, el Ayuntamiento de Tolosa ha aprobado en 2008 la primera ordenanza municipal para la igualdad de mujeres y hombres.

La manifestación más grave de la discriminación por razón de género es el preocupante fenómeno de la violencia sexista que supone un ataque intolerable a la dignidad, libertad e integridad física de las mujeres.

La respuesta de los poderes públicos a las necesidades de las mujeres maltratadas exige un tratamiento interdisciplinar que tiene que ver, entre otras cuestiones, con actuaciones judiciales, de asistencia jurídica, de funcionamiento de los servicios sociales y de acogida, o con el acceso a la vivienda.

La eficacia en la reacción institucional frente a la violencia de género depende de factores como el conocimiento adecuado del fenómeno; la permanente evaluación de los servicios y su adaptación a los nuevos diagnósticos; la agilidad, rapidez o inmediatez de la respuesta; la planificación previa de las prestaciones para todo el territorio o la coordinación entre todos los servicios existentes, también los locales. En este sentido, hay que destacar la creación del Centro de Coordinación Único e Integral y el diseño de las Unidades de Valoración Integral de la Violencia de Género e Intrafamiliar.

La situación objetiva de riesgo de agresión en la que viven algunas mujeres pone de manifiesto la necesidad de arbitrar en ciertos supuestos medidas de protección policial. Se valora positivamente la protocolización por parte del Departamento de Interior de la valoración del riesgo de las mujeres víctimas de violencia de género. Resulta reseñable que la instrucción del Departamento de Interior que establece los criterios de actuación de la Ertzaintza en casos de violencia de género haya obtenido la certificación de calidad. Además, las mujeres víctimas de maltrato valoran positivamente la actuación de este cuerpo policial. No obstante, algunas víctimas de violencia de género han mostrado su disconformidad con la decisión del Departamento de Interior de retirarles el servicio de escolta, al considerar este departamento que el nivel de riesgo no justifica ese sistema de protección permanente.

En relación con las actuaciones públicas dirigidas a la eliminación de la discriminación por razón de sexo, el pasado año se cuestionaban medidas de acción positiva, como la prevista en el Decreto 293/2005, de 15 de diciembre, que prevé una ayuda de mayor cuantía para los varones que para las mujeres cuando esos se acogen a la excedencia o a la reducción de la jornada laboral para el cuidado de hijas o hijos, por considerar que puede afectar al principio de igualdad. Existe además una línea de ayudas para el cuidado de familiares dependientes que prevé una discriminación positiva a favor de los hombres. Se considera que este tratamiento desigual no resulta eficaz para conseguir la implicación de los hombres en el reparto igualitario del trabajo.

Una manifestación de posible discriminación por razón de sexo la constituye la exclusión de las mujeres de ciertos actos festivos, con el argumento de que se trata de eventos organizados por la iniciativa privada y que responden a tradiciones arraigadas. Consideramos que no cabe cubrir con el velo de lo privado lo que materialmente es una festividad central de una localidad. Este año cabe destacar la exclusión de las mujeres en una comida de hermandad de la Cofradía de San Roque en Llodio, que se celebra durante las fiestas patronales de esta localidad alavesa.

Además, hay que reseñar que la Diputación Foral de Gipuzkoa no aplica correctamente el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres en el ámbito político en la composición del órgano ejecutivo de esa diputación, ya que no se respeta la previsión del art. 3.7. de la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Para finalizar la referencia a la igualdad entre mujeres y hombres, hay que señalar una manifestación extrema de desigualdad que se constata año tras año: es la que se ha venido en llamar la feminización de la pobreza, que motiva que la mayor parte de los usuarios de servicios sociales sean mujeres.

Las **personas de origen extranjero y las minorías culturales** constituyen uno de los grupos susceptibles de una mayor vulneración de sus derechos.

Una de las principales necesidades que presentan las personas extranjeras extracomunitarias es la de la obtención de la documentación que les autorice a trabajar y residir de una manera regular. La Administración General del Estado es la competente en la tramitación de la mencionada documentación. Debido a ello, se han remitido al Defensor del Pueblo las quejas presentadas que se refieren principalmente al proceso de documentación.

Algunos de los problemas más comunes que se les están planteando a las personas extranjeras son las dificultades para la tramitación de la cancelación de antecedentes penales cuando están en situación irregular; la expedición de antecedentes penales en el país de origen y la legalización de documentos; el retraso en la resolución de expedientes de autorización; o la denegación de la renovación de las autorizaciones de residencia y de trabajo.

Hay que insistir nuevamente en la importancia de la cumplimentación por parte de los ayuntamientos del informe de arraigo social, ya que este procedimiento de arraigo social es, en estos momentos, la principal vía para la obtención de la documentación que autoriza a las personas extranjeras a residir en nuestro territorio y a trabajar.

Resulta fundamental, asimismo, incidir en la importancia que la inscripción en el padrón municipal tiene para los extranjeros en situación irregular.

En algunos casos, ciertas personas de origen extranjero se quejan del trato policial que han recibido, que consideran discriminatorio por su condición de extranjeros.

Las personas extranjeras en situación irregular no pueden recibir las ayudas de la denominada renta de emancipación, lo que resulta contradictorio con el principio de ciudadanía inclusiva del Plan Vasco de Inmigración.

Las personas pertenecientes al **pueblo gitano** han sido tradicionalmente un colectivo muy estigmatizado y que ha tenido un menor acceso a los servicios y oportunidades sociales.

Aunque existe en nuestra comunidad un plan específico para la promoción integral y participación social del pueblo gitano, una buena parte de su población continúa constituyendo uno de los grupos con mayor riesgo de exclusión social. Se siguen dando casos en los que ciertos ayuntamientos vascos se niegan a empadronar a familias gitanas que de manera efectiva residen en el municipio.

Se han evidenciado también problemas de convivencia, de desconfianza y de rechazo entre las personas gitanas y los vecinos de algún municipio vizcaíno, o con la propia administración local. Estos problemas responden a diversos factores, pero desgraciadamente aún existe un rechazo xenófobo hacia este colectivo.

Las administraciones públicas deben asumir procesos de regeneración social, de reordenación y de rehabilitación integral de determinados barrios, y dar respuesta a las necesidades sociales de la ciudadanía.

Algunos de los problemas de discriminación que sufre el pueblo gitano tienen que ver también con la escolarización de los menores, las dificultades para acceder a un alojamiento o casos de discriminación, como la negativa a que entren en bares o en tiendas.

Por otra parte, las **personas con discapacidad** encuentran graves dificultades para conseguir una igualdad efectiva con el resto de la población para acceder al mercado de trabajo, así como para su vida cotidiana, por la imposibilidad, en muchos casos, de acceder a los medios de transporte, o por la existencia de barreras urbanísticas y arquitectónicas.

Las **personas de orientación homosexual, gays y lesbianas, y aquellas otras de identidad transexual y transgénero** han sufrido discriminación, además de estigmatización y exclusión social, debido a actitudes de homofobia y de heterosexismo exclusivo y excluyente, pese a los importantes avances legislativos. Debemos constatar que hoy todavía muchas personas homosexuales no se atreven a vivir su amor en libertad y dignidad plenas, por lo que hay que seguir trabajando para que a la igualdad formal recientemente conseguida para estas personas se le una, en el plazo más breve posible, la igualdad real y social, donde aún persisten elementos poderosos que la obstaculizan.

Se dan aún algunos supuestos discriminatorios porque no se ha producido la adaptación necesaria a la nueva normativa. Así, los libros de familia solamente contemplan la opción de matrimonio entre hombre y mujer. Esta irregularidad va a ser corregida de forma inminente por el Ministerio de Justicia.

2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

2.1. DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL

Art. 15 de la Constitución Española

“Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para los tiempos de guerra.”

La defensa del derecho a la vida y a la integridad física de los ciudadanos constituye una de las preocupaciones preferentes de la institución del Ararteko.

Esta institución ha mantenido siempre una denuncia radical contra la vulneración que de estos derechos realiza la organización terrorista ETA.

Desgraciadamente, en el año 2008 ETA ha asesinado a Isaías Carrasco, Juan Manuel Piñuel, Luis Conde e Ignacio Uria.

Es preciso manifestar nuestra solidaridad más sincera con los familiares y amigos de estas nuevas víctimas del terrorismo y el rechazo más absoluto a estas prácticas terroristas.

Además, muchos ciudadanos sufren la amenaza de perder su vida o su integridad física y ven que su libertad se encuentra limitada. Muchos ciudadanos siguen sometidos a la extorsión económica y sufriendo actuaciones terroristas contra su libertad y sus bienes.

Mientras esta situación persista, la institución del Ararteko mantiene en todos sus escritos oficiales como lema, en euskera y castellano, el texto del art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos *“toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal”* acompañado de la expresión ETA NO.

La **violencia contra las mujeres** sigue constituyendo una de las vulneraciones más graves contra el derecho a la vida y a la integridad personal, ante la que esta institución garantista no puede mostrarse insensible.

Aunque nos reafirmamos en la idea de que solamente la igualdad efectiva entre todas las personas permitirá la erradicación de la violencia de género, resulta fundamental que la respuesta de los poderes públicos sea adecuada a las necesidades de las mujeres maltratadas.

Durante 2008 han sido asesinadas tres mujeres en la CAPV a manos de sus parejas o ex-parejas. Esta intolerable expresión de machismo, además de las lamentables muertes de mujeres víctimas de la violencia de género, lo que constituye su manifestación más grave, ha generado también numerosos episodios violentos que han producido un total de 3.979 asuntos penales tratados en los juzgados especializados de violencia de género. Estas

cifras tan relevantes seguramente no dejan de ser la punta del iceberg de una realidad aún oculta que hace llamar la atención sobre esta terrible vulneración de los derechos de las mujeres, lo que ha exigido que en Euskadi, en 2008, quince mujeres deban llevar escolta para garantizar su integridad física y su propia vida.

En 2008 no se han recibido quejas contra administraciones incluidas en nuestro ámbito competencial en relación con prácticas de tortura y malos tratos. Sin embargo, hay que insistir en que la **práctica de la tortura** es una de las más graves violaciones de los derechos humanos y, por ello, la institución del Ararteko ha mantenido siempre una actitud dirigida a garantizar la integridad física y moral de todas las personas, planteando medidas que permitan eliminar los tiempos y espacios opacos que puedan amparar la impunidad.

La intervención de la institución del Ararteko se encuadra en una labor preventiva de supervisión constante de las prácticas policiales, con el fin de establecer los mecanismos que eviten la práctica de malos tratos o torturas por cuerpos policiales o, en su caso, permitan descubrir y sancionar las actuaciones ilícitas.

Como es sabido, entre las medidas para la prevención de la tortura la institución del Ararteko recomendó en 1999 al Departamento de Interior que estableciera un sistema de control basado en grabaciones realizadas con cámaras situadas en los pasillos en la zona de calabozos, como medida que sirviera para garantizar los derechos de las personas detenidas.

Desde 2006 el Departamento de Interior ha implantado el sistema de videograbación en los centros de detención dependientes de la División de Policía de lo Criminal y lo ha extendido a las tomas de declaración.

Esta institución considera muy satisfactorio que se graben todas las detenciones que realiza la Ertzaintza y que el sistema se haya extendido a las tomas de declaración. Ambas medidas constituyen, en nuestra opinión, un importante avance en la prevención de prácticas contrarias a la integridad y dignidad de las personas detenidas.

En algunas visitas a comisarías de la Ertzaintza se ha comprobado la efectiva instalación de sistemas de videograbación. Sin embargo, hay que señalar que siguen sin adoptarse algunas medidas propuestas por esta institución con un criterio garantista respecto a las grabaciones. En concreto, en una visita a una comisaría se nos informó de que el acceso al lugar en el que se almacena el material grabado no está sometido a ninguna restricción específica. Sin embargo, el Departamento de Interior señaló posteriormente que sí se adoptaban medidas restrictivas.

Hay que reseñar que en una visita a la comisaría de la Policía Municipal de Errenteria, como sucedió el año pasado con la Policía Municipal de Donostia-San Sebastián, se ha comprobado la instalación de un sistema de videograbación.

Si bien acogemos con satisfacción la extensión de estas medidas preventivas, entendemos que deberán adoptar las medidas garantistas que hemos planteado a la Ertzaintza. Estas medidas básicamente son:

- Que la persona responsable de las grabaciones sea independiente respecto a las unidades que llevan a cabo las detenciones y custodia de las personas detenidas.
- Que se garantice la conservación del material grabado durante un plazo equivalente al límite máximo de prescripción de las posibles responsabilidades administrativas o penales.
- Que se lleve un registro en el que quede constancia documentada de las grabaciones realizadas.

Por último, queremos destacar que esta institución ha participado en el proceso consultivo para la puesta en marcha del Mecanismo Nacional de Prevención, previsto en el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes.

2.2. DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD. DERECHOS DE LAS PERSONAS DETENIDAS

Artículo 17 de la Constitución Española

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.

2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad a disposición de la autoridad judicial.

3. Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales en los términos que la ley establezca.

4. La ley regulará un procedimiento de ‘habeas corpus’ para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por la ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.”

En los últimos años se han recibido quejas que denuncian un trato policial indebido o un uso desproporcionado de la fuerza por agentes de la Ertzaintza o por policías municipales en actuaciones desarrolladas fuera de las dependencias policiales.

En el tratamiento de estos supuestos, esta institución ha insistido reiteradamente que en los casos en que la actuación policial requiera el uso de la fuerza, se refleje en el registro correspondiente, lo que favorecerá la posibilidad de realizar un control sobre la adecuación de la intervención a la normativa vigente y sobre la proporcionalidad de la fuerza empleada. El uso de la fuerza en las detenciones ha de ser concebido como el último recurso, respetando el principio de adecuación y proporcionalidad.

En 2008 también se han presentado quejas que tienen en común que plantean una su-puesta actuación desproporcionada o irrespetuosa de los agentes policiales, que acaba con la detención de las personas afectadas y una denuncia por un presunto delito de atentado contra los policías intervinientes. En estos casos, resulta determinante en el desarrollo posterior de los acontecimientos la manera en que los agentes abordan a las personas en la vía pública. Consideramos que el trato debe ser siempre correcto y respetuoso, y que, salvo en circunstancias excepcionales de urgencia o de peligro inminente, los agentes deben ofrecer a la persona afectada una explicación, siquiera sucinta, sobre las razones y los fines de su actuación. Tenemos que insistir, igualmente, en la obligación que tienen los agentes de proporcionar su número de identificación profesional cuando la persona con la que se relacionan lo solicita.

Además, los funcionarios policiales no pueden interpretar como una falta de respeto o de desobediencia la mera petición de información por parte de las personas afectadas.

Sin embargo, las quejas presentadas relatan intervenciones de agentes que, en el momen-to de su actuación, no visten uniforme y se desplazan en un vehículo que no lleva ningún distintivo; que se niegan a facilitar su número de identificación profesional; que tratan irres-petuosamente a las personas detenidas. También ha sido común que en muchos de los casos planteados los agentes hayan formulado una denuncia contra las personas afectadas por supuestos ilícitos penales (resistencia, desobediencia, atentado...). Sin perjuicio de la veracidad de los hechos denunciados, nos reafirmamos en la necesidad de establecer mecanismos de control de estas actuaciones.

Se han planteado también quejas sobre la forma de practicar la identificación a personas de origen extranjero y sobre la manera de registrar sus pertenencias.

Además, se han suscitado problemas en relación con la presencia de testigos de actuacio-nes policiales en la calle, que han cuestionado esta intervención.

2.3. DERECHO A LA INTIMIDAD Y DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CA-RÁCTER PERSONAL

Art. 18.1 de la Constitución Española

"Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen."

Art. 18.4 de la Constitución Española

"La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos."

Se han planteado algunas quejas en relación con posibles vulneraciones del derecho a la intimidad. Así, se ha denunciado una actuación policial en la que se realizó un registro sin la presencia de los propietarios de las pertenencias investigadas. Una persona transexual

planteaba la necesidad de que existan duchas individuales en instalaciones deportivas públicas para poder preservar su condición en la privacidad. También se ha comprobado que en una comisaría de la Ertzaintza la instalación del baño no preserva la privacidad de las personas detenidas.

Existe una nueva visión del derecho a la intimidad que queremos destacar. Así, se han producido algunos pronunciamientos judiciales que han señalado que las inmisiones acústicas molestas en el propio domicilio suponen una vulneración, entre otras, del derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio.

La exigencia ciudadana de que se garantice el derecho a la intimidad y la **protección de los datos de carácter personal** que son utilizados por las distintas administraciones es cada vez mayor. El respeto a la confidencialidad es exigible ante la evidencia del gran número de ficheros con datos de carácter personal, sean o no tratados por medios informáticos, y sean calificados o no como especialmente protegidos.

Las administraciones públicas no sólo deben establecer medidas directas de garantía de confidencialidad respecto a su propio sistema de información, sino que deben tener en cuenta la posibilidad de prestación de servicios de tratamiento de datos por cuenta de terceros.

2.4. PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

Art. 23.2 de la Constitución Española

"Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes."

Esta institución trata de asegurar el respeto por parte de las administraciones públicas vascas de los principios de igualdad, mérito y capacidad que, por expreso mandato constitucional, deben presidir el acceso a los empleos públicos.

La oferta de empleo público de 2007 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha motivado un buen número de quejas por la configuración de la prueba de valoración del conocimiento del castellano, por considerar que los conocimientos exigidos excedían del contenido que las bases habían dispuesto para este ejercicio.

Una empresa pública estableció en una convocatoria el requisito de nacionalidad, lo que vulnera el derecho de las personas extranjeras no comunitarias con residencia legal en España a acceder a las administraciones públicas como personal laboral. Esta empresa ha aceptado eliminar ese requisito en las bases de futuras convocatorias.

Por último, algunas quejas han planteado la posibilidad de establecer medidas de discriminación positiva en el ámbito de la función pública, dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres. El legislador autonómico no ha previsto una reserva porcentual de

plazas de la manera en la que se ha hecho en relación con las personas con discapacidad, sin embargo, sí contempla otras medidas de discriminación positiva. Así, se permite que, en caso de existir igualdad de capacitación, se dé prioridad a las mujeres en aquellos cuerpos o escalas en las que la representación de las mujeres sea inferior al 40%, salvo que concurran en el otro candidato motivos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifiquen la no aplicación de la medida. Este contenido se ha adicionado al art. 27 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, mediante la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

2.5. DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Art. 24 de la Constitución Española

“1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”

“2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia del letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.”

A pesar de los avances conseguidos en los últimos años en materia de retrasos judiciales, la excesiva dilación de los procedimientos judiciales es la causa del mayor número de quejas en relación con el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Entre las quejas por retrasos recibidas en 2008, cabe destacar las que han afectado a las pensiones por alimentos para hijos e hijas en procedimientos de separación.

En la jurisdicción civil, las quejas más frecuentes han sido, un año más, las relacionadas con procesos por separación y divorcio.

En el ámbito de los **procedimientos sancionadores en materia de tráfico** las quejas recibidas en 2008 han concernido sobre todo al procedimiento seguido para imponer las sanciones, respecto al cual se han planteado otra vez cuestiones recurrentes, como el modo de practicar las notificaciones personales y la tramitación estandarizada de los procedimientos. Así, continuamos recibiendo quejas en las que las personas interesadas aseguran no haber tenido conocimiento del procedimiento sancionador hasta la vía ejecutiva, lo que la mayoría de las veces obedece a que las notificaciones de los diversos trámites se han practicado edictalmente. Según hemos comprobado, en algunos supuestos se acude además a la vía edictal sin haberse cumplido previamente todos los requisitos legalmente exigidos para poder hacerlo.

En este sentido, tenemos que insistir en que la **notificación edictal** es un remedio extraordinario, cuya utilización requiere que se hayan agotado los medios que garanticen la notificación personal. El Tribunal Constitucional se ha referido a esta cuestión en la Sentencia 32/2008, de 25 de febrero, en la que, partiendo de su doctrina anterior, señala que la notificación edictal *“constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por el destinatario de la misma.”* (Fundamento Jurídico 2º)

Nos resulta particularmente preocupante, además, el automatismo con el que algunas administraciones utilizan la vía edictal para requerir a las personas jurídicas a que identifiquen a quien conducía el vehículo de su titularidad al ser denunciado por una infracción a la normativa de tráfico.

Como en años anteriores, las cuestiones que se han planteado respecto a la tramitación estandarizada de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico han afectado fundamentalmente a la falta de valoración de las alegaciones y pruebas, y al rechazo tácito de las pruebas.

Por último, en el **procedimiento de acceso a las viviendas protegidas**, tenemos que destacar los problemas de indefensión que se generan a las personas solicitantes de VPO, con motivo de las formas de notificación y comunicación que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales emplea en sus relaciones con estos ciudadanos y ciudadanas.

Esta manera de proceder del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ha motivado la elaboración de una recomendación de carácter general, en la que se insiste en la necesidad de adecuar la tramitación y notificación de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Es preciso modificar el procedimiento mediante el cual se practican las resoluciones de baja y de modificación de las inscripciones del Registro de Solicitantes de Vivienda, e incorporar al mismo el trámite de audiencia al interesado y la notificación personal de dichas resoluciones por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción. Para ello, se requiere que la notificación en los tablones de anuncios de las resoluciones relativas a las anotaciones registrales, establecida en el artículo 5.2º de la Orden de 16 de abril de 2008, por la que se regula el Registro de Solicitantes de Vivienda, sea, en todo caso, complementaria de la notificación personal, de la que deberá quedar siempre acreditación en el expediente.

2.6. DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

Art. 25.2 de la Constitución Española

“Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados.”

El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad."

El mandato constitucional establece que las penas de privación de libertad vayan dirigidas hacia la reinserción social.

Es necesario diversificar las posibilidades de tratamientos alternativos a la cárcel y ampliar todo lo posible la vía del régimen abierto, para lo que deben implicarse todos los poderes públicos.

En cuanto a la situación de las personas presas, hay que señalar que, pese a que las infraestructuras, en especial los centros de Nanclares de la Oca y Martutene, se encuentran obsoletas, se ha producido cierta mejora, en especial en la prisión alavesa. En este centro se han renovado las celdas y los espacios comunes, y se ha mejorado la enfermería. En la prisión guipuzcoana se han mejorado las cocinas y la red de saneamiento y eléctrica.

El grave problema que representa la escasez de personal de tratamiento impide atender debidamente a todos los casos, en los que sería necesario llevar un seguimiento personalizado, y dificulta un elemento nuclear de la política penitenciaria como es la reinserción social.

En cuanto a la aplicación de los **trabajos en beneficio de la comunidad**, presenta algunas carencias motivadas, en parte, por la generalización de esta pena sin un correlativo aumento de medios para que mantenga su contenido social. Además, la falta de acuerdos con las entidades locales provoca que los centros penitenciarios, para evitar la prescripción de la medida, asignen a quienes deben cumplirla labores vacías de contenido.

Constituye un serio problema la escasez de medios que existe, por lo general, para llevar a cabo las conducciones de internos, labor que le corresponde a la Ertzaintza. Esto ha motivado, en muchos casos, la cancelación de citas concertadas con servicios sanitarios y sociales.

Resulta reseñable el caso de las personas presas con enfermedades muy graves o incurables que, pese a que se les ha concedido la excarcelación por este motivo, al carácter de apoyo familiar y social en el exterior, la falta de recursos residenciales con que atenderlas impide en la práctica su puesta en libertad. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de que las instituciones vascas amplíen los recursos destinados a posibilitar que las personas privadas de libertad puedan disfrutar de los beneficios penitenciarios concedidos.

Por último, hay que insistir que el fin y justificación del sistema penitenciario es la rehabilitación de las personas presas, y que todos los esfuerzos deben ir dirigidos a la consecución de tal fin.

2.7. DERECHO A LA EDUCACIÓN

Art. 27 de la Constitución Española

- “1. Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.*
- 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.*
- 3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*
- 4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.*
- 5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.*
- 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.*
- 7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.*
- 8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.*
- 9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.*
- 10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.”*

El derecho a la educación se configura como un derecho prestacional y, por ello, quizás hubiera sido más oportuno haberlo tratado entre los derechos sociales. Sin embargo, dada su ubicación en el texto constitucional y el método elegido, será analizado en este apartado.

En el informe anual del pasado año nos hicimos eco de las quejas recibidas en relación con los criterios de admisión que se seguían en el primer ciclo de Educación Infantil de cero a tres años. De hecho, la realidad de tales quejas, así como la información que había sido avanzada en torno al nuevo mapa escolar, nos llevó a considerar la oportunidad de emitir una resolución sobre la conveniencia de establecer unos criterios de admisión comunes en centros infantiles y formulamos una recomendación general en este sentido.

La publicación del Decreto 35/2008, de 4 de marzo, por el que se regula la admisión del alumnado, entre otros, en los centros públicos y privados concertados de Educación Infantil, Educación Primaria, junto con el Acuerdo 12/04-2008 del Comité Directivo del Consorcio Haurreskolak, de 24 de abril de 2008, por el que se aprueba la normativa y criterios de admisión de niños y niñas en el Consorcio Haurreskolak, nos permite afirmar que el proceso de admisión de alumnos en el curso escolar 2008-2009 ha discurrido conforme a unos criterios comunes. Debemos destacar, por tanto, el cumplimiento de esta recomendación.

En relación con la admisión de alumnos en centros educativos, debemos insistir una vez más en la utilización fraudulenta de los datos del Padrón por algunos padres. No se ha incorporado a la orden que aprueba la instrucción para la admisión de alumnado para el curso 2008-2009 el criterio de utilizar el DNI como prueba en contrario en caso de que no haya coincidencia entre los domicilios declarados. Consideramos que la existencia de un trámite de unificación y la constitución de comisiones de garantías pueden resultar insuficientes para evitar la repetición de esta práctica irregular.

La publicación del Decreto 175/2007, de 16 de octubre, por el que se establece el Currículo de la Educación, ha motivado, durante 2008, la interposición de quejas por parte de familias que defienden la posibilidad de elegir la lengua vehicular en la que desean que sus hijos cursen sus estudios. El **modelo lingüístico-educativo** de nuestra comunidad autónoma se ha decantado, hasta el momento, por un sistema de opción lingüística en todas las etapas educativas. El legislador autonómico vasco podría cambiar esta opción, sin que medien inconvenientes de orden constitucional, por otro tipo de sistema que se ha denominado de "conjunción lingüística" o de "bilingüismo total". En todo caso, un cambio de sistema exigiría un cambio del modelo normativo vigente actualmente.

La regulación aprobada en el ámbito de esta comunidad, a efectos de ordenar la respuesta educativa al **alumnado con necesidades educativas especiales** prevé, por un lado, la posibilidad de adaptaciones de acceso al currículo y, por otro, la consideración en su caso de adaptaciones curriculares individuales significativas. Se ha constatado que la posibilidad de una adaptación curricular individual, como medida extraordinaria, suele ser motivo de dificultades. En concreto, los familiares de niñas y niños con dislexia consideran que el sistema educativo vasco no presta la suficiente atención a estos alumnos. La propia Administración educativa reconoce las dificultades con las que se encuentra para poder sustituir a los especialistas de apoyo educativo.

En cuanto al **transporte escolar**, nos hemos dirigido al Departamento de Educación para conocer las condiciones de seguridad de los menores que lo utilizan y se ha comprobado que la organización del servicio de transporte escolar tiene presentes todas las condiciones de seguridad exigibles en lo que respecta a la utilización de cinturones de seguridad.

Preocupan los casos de *bullying* o acoso entre iguales que se siguen produciendo, desgraciadamente, en el ámbito escolar. Se trata de una problemática muy compleja que, salvo en casos muy graves que han podido derivarse al sistema judicial, debe ser abordada en el propio sistema educativo.

En este sentido, la celebración del V Foro del Ararteko de reflexión y participación ciudadana sobre el tema "Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización" ha permitido constatar la existencia de casos de *bullying* o acoso escolar por razones "homofóbicas" o "transfóbicas", fenómeno este que está íntimamente relacionado con ideas y actitudes de rechazo y condena de la homosexualidad y la transexualidad por parte de un sector importante de los adolescentes y jóvenes. Se ha puesto de manifiesto, asimismo,

la imperiosa necesidad de una formación adecuada del profesorado en materia de diversidad sexo-afectiva, así como la necesidad de que los programas curriculares de enseñanza incorporen debidamente esta materia.

3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS

3.1. SISTEMA TRIBUTARIO JUSTO. PRINCIPIOS DE IGUALDAD, PROGRESIVIDAD Y LEGALIDAD

Art. 31 de la Constitución Española

“1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.”

En el año 2007 entraron en vigor en los tres territorios históricos las nuevas normas forales reguladoras del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que contienen numerosas novedades respecto a la normativa anterior. Es a partir de marzo-abril de 2008, desde el comienzo del plazo de liquidación del impuesto, cuando se han comprobado los efectos reales de esta reforma.

Entre las quejas recibidas hay que destacar una que puede afectar al principio de igualdad ante la ley en el tratamiento que el nuevo impuesto da a las pensiones por incapacidad permanente total tanto en Bizkaia como en Gipuzkoa, que sólo están exentas en los supuestos de incapacidad permanente total cualificada para mayores de 55 años. Esta normativa crea situaciones de desigualdad injustificada, porque no se basa en la discapacidad del perceptor ni en su capacidad económica, sino en factores como la edad o la inclusión en un determinado régimen de la Seguridad Social.

Esta regulación excluye a dos colectivos: los pensionistas menores de 55 años integrados en el régimen general de la Seguridad Social y sin otros ingresos de trabajo o de actividad aparte de su pensión, y los pensionistas integrados en los regímenes especiales agrario, del mar y de autónomos cuya pensión les fue reconocida en una fecha anterior al 1 de enero de 2003.

Otra cuestión problemática que se ha planteado con la reforma del impuesto es la posible afeción del derecho a la intimidad que tiene el mecanismo diseñado para hacer operativa la deducción correspondiente a la cuota sindical o cuotas de afiliación a partidos políticos, que impide expresamente que el contribuyente pueda acreditar por sus propios medios su derecho a aplicar la deducción. La norma prevé que sólo pueden practicar esta deducción

los contribuyentes incluidos en un modelo informativo que deben presentar los sindicatos o los partidos políticos.

Se reciben muchas quejas relativas a modificaciones del valor catastral en las que concurre algún error en su determinación. En muchos de estos casos la Administración se resiste a retrotraer los efectos de la regularización hasta el momento en que se produjo el error.

Las modificaciones que implican una minoración del valor catastral y que derivan de errores en el año de construcción o en la superficie del inmueble deberían imputarse, con carácter general, a un mal funcionamiento de la Administración y calificarse como errores de hecho, de modo que la regularización de liquidaciones afectadas por el error denunciado se pueda retrotraer hasta el momento en que se cometió, con el único límite de la prescripción. Este criterio permitiría compaginar mejor el actual principio de seguridad jurídica con los criterios básicos de justicia material que exigen las personas afectadas.

La aplicación de la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) a las personas con discapacidad sigue siendo problemática en algunos municipios vascos que regulan mediante ordenanzas municipales la aplicación de esta exención vulnerando el principio de reserva de norma foral.

Por último, las tasas municipales sobre abastecimiento de agua, servicio de basuras o estacionamiento regulado de vehículos han generado diversas quejas de los ciudadanos

En los últimos años las entidades locales están realizando un esfuerzo importante para extender fuera del casco urbano la prestación de distintos servicios municipales, entre los que se encuentra el de recogida de basuras. Sin embargo, en algunas ocasiones se procede al cobro de la tasa sin garantizar que el servicio se está ofreciendo efectivamente.

3.2. DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA

Art. 33 de la Constitución Española

"1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes."

El contenido del derecho a la propiedad privada viene delimitado por la función social que constitucionalmente se atribuye a este derecho. Por ello, la limitación que sufre el propietario de un terreno para construir y la obligación de utilizar el suelo conforme al planeamiento urbanístico municipal se justifica por el interés social que supone un desarrollo racional de nuestras ciudades y pueblos.

La facultad de transformar el suelo en urbano y edificarlo es una potestad de los poderes públicos a través del planeamiento urbanístico y no una facultad inherente al derecho de propiedad. Los derechos y deberes de los propietarios de suelo se ejercen de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso. Esas limitaciones del derecho son; en ocasiones; motivo de queja por parte de personas que cuestionan que el ayuntamiento les deniega una licencia para realizar obras o cambios de uso; aun cuando éstas resultan contrarias al planeamiento municipal.

Por otra parte, hay que señalar que la Ley 11/2008, de 28 de noviembre, incrementa las obligaciones de cesión de los propietarios de suelo urbano no consolidado y urbanizable, el 15% de la edificabilidad ponderada libre de cargas de urbanización.

La figura de la responsabilidad patrimonial que supone que los ciudadanos tienen derecho a ser indemnizados por las lesiones sufridas en su patrimonio como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sigue siendo objeto de muchas quejas.

El carácter objetivo del resarcimiento de daños producidos hace que no sea necesaria la existencia de culpa o negligencia en la actuación u omisión de los servicios públicos, ya que basta con que se pruebe la relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y la lesión producida.

Las administraciones públicas en general se muestran muy reacias a admitir la responsabilidad por los daños causados y, en muchas ocasiones, es preciso recordarles el carácter objetivo de su obligación. A menudo las quejas de los ciudadanos vienen motivadas porque, transcurrido un plazo más que razonable, el interesado no ha obtenido de la Administración respuesta a su pretensión indemnizatoria.

4. DERECHOS SOCIALES (PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA SOCIAL Y ECONÓMICA)

4.1. PROTECCIÓN DE LA FAMILIA. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES

Art. 39.1 y 4 de la Constitución Española

"1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia."

"4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos."

La aplicación de medidas de apoyo a la familia plantea, a veces, quejas en las que se muestra desacuerdo con la actuación administrativa o incluso con la propia regulación de estas medidas.

La no equiparación entre las situaciones de acogimiento permanente y preadoptivo en las ayudas a familias con hijos e hijas ha sido motivo de queja.

En las ayudas a las **familias numerosas** que utilizan el transporte público, se plantea que hay municipios que sólo facilitan una tarjeta para toda la familia y que además hay que obtenerla en una entidad bancaria determinada.

En relación con la **infancia y la adolescencia en situación de desprotección familiar**, se ha llevado a cabo una actuación con los 40 municipios de más de 10.000 habitantes de nuestra comunidad autónoma. Se ha puesto de manifiesto un cambio en la tipología de las familias atendidas, que han pasado de familias multiproblemáticas a familias más normalizadas, pero con problemas en el establecimiento de normas y límites a los menores.

En cuanto al perfil de los menores a atender, también se han producido cambios importantes. Ha habido un aumento considerable de adolescentes entre 13 y 17 años con consumo diario de drogas, respecto a los que sus padres se sienten incapaces de imponer normas o límites, unido en muchas ocasiones a absentismo escolar; aumento de población inmigrantes con distintos códigos culturales; familias monoparentales; riesgos ligados a violencia intrafamiliar y maltrato a las mujeres; incapacidad parental de control de la conducta infantil/adolescente; adolescentes con el "síndrome del emperador"; reagrupaciones familiares tras años de separación...

Dentro del sector de adolescentes en situación de desprotección, los **menores extranjeros no acompañados** constituyen un grupo con características y necesidades específicas.

Se ha ampliado la red de recursos, en algunos casos con instalaciones provisionales o con un aumento de plazas en centros ya existentes. Tanto el número de menores acogidos por primera vez en 2008 como el número total de menores acogidos a lo largo del año han crecido significativamente: en Álava se han triplicado, en Gipuzkoa se han incrementado en un 50% y en Bizkaia se ha producido un ligero aumento.

Es motivo de preocupación el rechazo vecinal a la apertura de nuevos centros para acoger a menores extranjeros no acompañados. En estos casos siempre se ha abogado por lograr la sensibilización social sobre la necesidad de estos recursos sociales mediante la información sistemática de las políticas y programas sociales. Asimismo, hay que promover mecanismos de participación, evitar la concentración de recursos sociales en la misma zona y ofrecer garantías del correcto funcionamiento de los servicios.

Las dificultades para determinar la edad de los menores extranjeros no acompañados se ha puesto también de manifiesto en este año 2008. Esta cuestión tiene gran relevancia, porque la mayoría o minoría de edad tiene importantes efectos jurídicos. La técnica habitual de estimar la edad es a través de las pruebas óseas; sin embargo, no existe un método científico capaz de determinar con total exactitud la edad real, sobre todo entre los 15 y los 18 años. Por ello, con el fin de evitar situaciones de desprotección para los menores, debería darse validez a la minoría de edad en tanto exista documentación válida que así lo

acredite, de modo que sólo se afirme la mayoría de edad, con las consecuencias que ello conlleva, cualquiera que sea el resultado de las pruebas radiológicas, cuando exista una resolución judicial firme.

En relación con los **menores infractores**, se ha producido una cierta estabilidad en el número total de medidas ejecutadas. Ha habido una significativa disminución de las prestaciones en beneficio de la comunidad y un fuerte aumento en las medidas de libertad vigilada y, en menor grado, en la realización de tareas socioeducativas.

En los últimos años se está produciendo un aumento de plazas disponibles en la red de centros educativos destinados específicamente a menores infractores. Sigue siendo grande la proporción de menores infractores procedentes de protección (adolescentes con graves problemas de conducta y menores extranjeros no acompañados). Cuando el sistema de acogida no responde adecuadamente a las necesidades básicas, buena parte de los problemas acaban llegando al sistema penal.

Resulta destacable que en 2008, entre los casos de menores que agreden en el seno de su familia y a quienes se impone una medida de separación de sus padres, se hayan dado bastantes casos de chicas.

Respecto a la **escolarización de determinados colectivos con necesidades educativas especiales o específicas**, debemos destacar que se ha producido un ligero aumento de alumnos con discapacidad, sobredotación y necesidades específicas de apoyo educativo, que en un 60% están escolarizados en la red pública. Cabe destacar el importante número de profesionales (más de 3.000) dedicados a diferentes tareas de atención y apoyo a estos colectivos.

La atención a la salud mental infantojuvenil viene constituyendo una de las necesidades más acuciantes de la atención del derecho a la salud de los menores. Sin duda, el colectivo de menores con problemas de salud mental es uno de los emergentes en el momento actual en la sociedad. Desde el punto de vista de la protección integral que deben adoptar las políticas públicas de atención a la infancia, se hace necesario que se lleve a cabo un diagnóstico preciso que permita un abordaje adecuado (número de menores afectados; diagnósticos; recursos disponibles o de nueva creación; especialización de los profesionales; estructuras de coordinación a nivel educativo, sanitario, familiar y social...), dando prioridad a la atención a este colectivo, cuyo nivel de cobertura sigue siendo a todas luces insuficiente.

Respecto a las **condiciones de detención de los menores**, se ha vuelto a comprobar que algunas comisarías carecen de espacios destinados específicamente a las personas menores de edad.

En cuanto a los **puntos de encuentro familiar**, la principal novedad es la aprobación del Decreto 124/2008, de 1 de julio, que regula los requisitos funcionales, materiales y de personal que han de cumplir estos puntos de encuentro.

Se han conocido también algunas situaciones preocupantes en relación con la **pobreza y los menores**. Esta situación se da especialmente en casos de familias con menores sin hogar o mujeres de origen extranjero, sin recursos, con criaturas recién nacidas y sin más alojamiento que centros de acogida nocturna.

Para concluir, podemos afirmar que las situaciones más preocupantes han sido la problemática de los menores extranjeros no acompañados, las situaciones de acoso escolar, la atención a la enfermedad mental infantojuvenil y la insuficiente respuesta por parte del sistema sanitario a situaciones de deterioro mental, drogadicción o graves problemas de conducta, especialmente en adolescentes.

4.2. DERECHO A LA SALUD

Art. 43 de la Constitución Española

“1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio.”

En 2008 han sido pocas las quejas recibidas relacionadas con las listas de espera.

Muchos ciudadanos manifiestan que su percepción de la calidad de la atención no es buena y que no han obtenido un nivel adecuado de información y de participación en las decisiones que les afectan.

Se han adoptado medidas para reducir el número de tarjetas sanitarias asignadas a los médicos de atención primaria, lo que ha supuesto cambios de médicos para muchos usuarios que deseaban continuar con su anterior situación. Con estas medidas se ha puesto de manifiesto uno de los problemas del sistema sanitario, como es la falta de profesionales en algunas especialidades, como la pediatría.

Uno de los problemas con los que se encuentran las personas con **enfermedades crónicas** es su rehabilitación, ya que los pacientes que las padecen consideran que el nivel ofrecido por el sistema público es insuficiente.

Estas necesidades están previstas en el Plan de Mejora de la Rehabilitación de las Enfermedades Crónicas en la Sanidad Pública Vasca para 2007-2009 (enfermedades neurológicas, enfermedades cardiológicas, enfermedades pulmonares, cáncer de mama y linfedema). Sin embargo, en las actuaciones referidas a la rehabilitación neurológica se produce una falta de continuidad en la asistencia a estos pacientes con enfermedad cerebrovascular o traumatismo craneoencefálico, ya que, en general, exigen un tratamiento de rehabilitación no disponible en el sistema público.

Se ha planteado también la ampliación del actual programa de detección precoz del cáncer de mama a mujeres menores de cincuenta años; sin embargo, no existe un consenso o evidencia científica indiscutible sobre esta cuestión.

Se han puesto de manifiesto los problemas de algunas enfermedades crónicas, como la retinosis pigmentaria o la esclerosis múltiple.

Por otra parte, se hace necesaria la adopción de medidas para la detección y cuantificación de grupos de alto riesgo de exclusión sanitaria y social, entre otras, de las personas con trastornos mentales graves, personas mayores en situación de dependencia, personas con problemáticas múltiples, como patología dual, o personas con trastornos de conducta.

Por último, el programa “Salud y mujeres” del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco contempla conceptos como “factores de riesgo diferenciales” o “morbilidad diferencial” para promover la equidad en la salud, teniendo en cuenta las especificidades sanitarias del colectivo femenino.

4.3. DERECHO A DISFRUTAR DE UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

Art. 45 de la Constitución Española

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”

Buena parte de las quejas recibidas en materia medioambiental tienen que ver con las molestias que padecen los ciudadanos por los ruidos, olores y humos generados por las denominadas **actividades clasificadas** que están sometidas al régimen de autorizaciones municipales.

Las quejas más frecuentes son las que denuncian las molestias por los ruidos que producen los establecimientos de hostelería, tales como bares, pubs, restaurantes, txokos o sociedades gastronómicas, bien por la falta de adecuación de los locales en lo referente al aislamiento acústico, o bien por la abusiva utilización de los equipos musicales.

Se observa un aumento significativo de quejas sobre establecimientos de hostelería antiguos o de origen tradicional, que vienen funcionando desde hace años y que se reconvierten en actividades distintas a las autorizadas en su momento.

El fenómeno de la utilización de lonjas comerciales como locales de reunión de grupos de jóvenes, que instalan equipos de música, televisores y otros aparatos, sin que estos locales estén acondicionados para ese funcionamiento, está originando muchas quejas de las personas que plantean molestias por los ruidos generados. Estos locales están sujetos al régimen de actividades clasificadas y, por tanto, precisan de licencia administrativa para su funcionamiento.

Se constata que, en muchos casos, se produce una dejación o excesiva pasividad en la adopción de medidas para paliar las molestias ocasionadas por estas actividades por parte de los ayuntamientos, que son la administración autorizante de las preceptivas licencias de actividad y de apertura.

Los ayuntamientos deben velar para que, en todo momento, las actividades cuyo funcionamiento han autorizado se ajusten a las restricciones y medidas correctoras impuestas en la licencia de instalación.

Por otra parte, ha sido importante el número de quejas que hemos recibido por las molestias ocasionadas por establecimientos comerciales, en algunos casos por los ruidos producidos por los sistemas de refrigeración y ventilación, y en otros por las molestias que origina la realización de labores de carga y descarga.

A muchos ciudadanos les preocupa la afección al derecho al medio ambiente y a la salud que suponen las agresiones y perturbaciones que sufren por estar expuestos a la influencia de **actividades industriales** altamente contaminantes. Desgraciadamente, en la mayoría de los casos el control de las administraciones competentes sobre estas instalaciones es prácticamente inexistente. Actualmente, la mayor parte de las empresas o actividades altamente contaminantes se ven afectadas por la Ley 16/2002, de Prevención y Control de la Contaminación.

Por otra parte, es importante el número de quejas de vecinos de municipios rurales que denuncian los problemas que generan las actividades ganaderas o de estabulación de ganado. Se critican los malos olores que producen estas actividades, así como el incumplimiento de la normativa urbanística en lo relativo a las distancias mínimas establecidas para estas instalaciones.

Otras afecciones medioambientales que se han planteado son las **instalaciones de antenas de telefonía móvil**, tanto en zonas urbanas como en zonas no urbanizables. La mayoría de estas antenas se había instalado sin las correspondientes autorizaciones municipales.

Resulta necesario destacar la contaminación acústica que padecen las personas que residen en las inmediaciones de las principales redes de carreteras en la CAPV.

También hay que hacer referencia a las molestias generadas por las txoznas, barracas y tablaos que se instalan durante las fiestas patronales de nuestros municipios, sin que se adopten las medidas necesarias para mitigar los posibles perjuicios que generan.

Por último, es necesario recordar la necesidad de una evaluación ambiental en los diferentes planes de ordenación urbanística que se tramitan en nuestra comunidad.

4.4. DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

Art. 47 de la Constitución Española

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Uno de los problemas de una parte de la ciudadanía vasca es la existencia de una dificultad objetiva para acceder a una vivienda digna. Los poderes públicos vienen impulsando la creación de viviendas protegidas y otras medidas dirigidas a posibilitar el acceso a la vivienda a quienes no puedan adquirir una vivienda en el mercado libre, en especial a aquellos sectores de población cuya necesidad de vivienda sea más acuciante.

Hay que destacar, en primer lugar, la aprobación por el Parlamento Vasco de la Ley 11/2008, de 28 de noviembre, *“por la que se modifica la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística”*, que va a permitir un incremento de los terrenos integrantes de los patrimonios municipales de suelo, cuyo destino preferente es la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y el costeamiento de obras de urbanización en áreas residenciales donde se ubiquen dichas viviendas. Es de esperar que esta medida, junto con otras de fomento vigentes, dé como resultado una mayor intervención de los ayuntamientos de la CAPV en la promoción de viviendas de protección pública.

Por el contrario, tenemos que lamentar que la esperada Ley Vasca de Vivienda no haya podido aprobarse en el Parlamento Vasco, una ley de *“garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna”*, ya que resulta necesario que la comunidad autónoma vasca se dote de un instrumento legal apropiado para hacer efectivo el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y que establezca un marco jurídico común regulador de las competencias que en materia de vivienda tienen las diferentes administraciones públicas vascas.

Ha motivado un buen número de reclamaciones la aplicación del RD 1.472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, que consiste en un conjunto de ayudas directas destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda habitual y permanente.

Siguen existiendo problemas por desperfectos o deficiencias de origen constructivo en viviendas de protección oficial, que tienen su origen en defectos constructivos. La cuestión,

con carácter general, se suele circunscribir a la falta de actuaciones administrativas para conseguir que la constructora responsable asuma el arreglo de las deficiencias detectadas.

Preocupa la situación en la que se encuentran, en relación con el acceso a la vivienda, colectivos de especial atención como las personas con discapacidad o las mujeres víctimas de violencia sexista.

En algunos casos se asigna a personas con discapacidad viviendas protegidas no adaptadas a las necesidades derivadas de su movilidad reducida.

Se plantean, en muchas ocasiones, reclamaciones en relación con los procesos de adjudicación de viviendas de protección pública, en los que se muestra la disconformidad con distintos aspectos concretos procedimentales.

Por último, queremos recordar que las actuaciones públicas para la regeneración urbana de barrios o áreas degradadas deben tener presente el derecho de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna. El interés público que implica la necesidad de reformar las edificaciones obsoletas parte de la obligación de buscar una solución de realojo para las personas ocupantes legales que están residiendo en las viviendas. No se entendería que, como consecuencia de un proceso de regeneración urbana de un barrio degradado, aquellas personas que disfrutaban de una vivienda hasta ese momento tuvieran que abandonarla y verse desprovistas de su hogar habitual. En ese sentido, la legislación ha incorporado, con carácter general, el **derecho al realojo** y el derecho al retorno para aquellas personas que tengan que desalojar su vivienda afectada por una actuación urbanística. Sin embargo, la aplicación de este derecho de realojo ha resultado problemática en lo que este derecho es negado, bien porque existe una declaración de ruina del edificio y una orden de derribo, bien por considerar que legalmente no sería exigible este derecho conforme al sistema de actuación urbanística previsto.

4.5. DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA, SENSORIAL Y PSÍQUICA

Art. 49 de la Constitución Española

“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.”

Las personas con discapacidad siguen encontrando grandes dificultades en su vida cotidiana para poder desarrollarla en condiciones de igualdad, por problemas de accesibilidad urbana y a edificios de uso público, de acceso al transporte o a un empleo.

Las personas con discapacidad tienen derecho a acceder a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos en condiciones de igualdad. Una de las vertientes

de este derecho es la necesidad de garantizar una accesibilidad universal a los equipamientos colectivos y las dotaciones públicas, mediante la eliminación de las barreras arquitectónicas.

Uno de los problemas asociados al acceso de las personas a los espacios públicos, y derivado de la puesta en marcha de planes de promoción de la accesibilidad, es la exclusiva opción para la instalación de escaleras mecánicas en las obras municipales aprobadas para eliminar o salvar los obstáculos urbanos. Las rampas y escaleras mecánicas no resuelven el problema de accesibilidad de todas las personas (mayores, personas con niños, personas con discapacidad física) quienes, en principio, no podrían hacer uso de dichas instalaciones.

Por ello, estimamos que para dar cumplimiento a las previsiones recogidas en la normativa, se debe dar prioridad a la instalación de ascensores adaptados sobre la solución de las rampas o escaleras mecánicas o tapices rodantes.

Otra de las exigencias que plantean los ciudadanos es que la vivienda resulte accesible, es decir, que no existan barreras arquitectónicas insalvables desde el exterior del inmueble. En este apartado debemos hacer mención a los problemas que tienen algunas personas para poder instalar **ascensores** en edificios preexistentes.

En algunos casos, la solución para la eliminación de la barrera arquitectónica no siempre resulta posible dentro del propio edificio o dentro de la parcela privada de la comunidad. En estos casos es necesario adosarlo sobre la fachada y ocupar parte del suelo de uso público. El problema urbanístico que plantea esta medida exige ponderar el interés público en la correcta ordenación de las parcelas urbanas y el interés social de permitir la accesibilidad en el edificio. Las administraciones deben valorar cuándo es posible permitir la ocupación de viales públicos que estrechan las zonas de paso de peatones y que alteraran tanto la configuración de los edificios como su estética.

El acceso al **transporte público** de forma autónoma y en condiciones de igualdad continúa siendo otra de las principales reivindicaciones de las personas con discapacidad y el gran reto al que se enfrentan las empresas que gestionan los servicios de transporte público en la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya que en este momento la accesibilidad universal al transporte, en modo alguno, se encuentra garantizada, a pesar de los avances que se han producido.

Hay que destacar que en el ámbito **tributario** las personas con discapacidad siguen quejándose de las dificultades que algunos ayuntamientos ponen para aplicar la exención en el importe sobre vehículos de tracción mecánica.

Son recurrentes las quejas presentadas por personas con movilidad reducida, titulares de la tarjeta de discapacidad, denunciando las dificultades que encuentran a la hora de aparcar su vehículo, bien por la insuficiencia de plazas de aparcamientos reservados, bien por la utilización indebida que determinados usuarios realizan de dichas plazas, o incluso de las propias tarjetas de estacionamiento.

En este año 2008 se ha producido un incremento de las quejas en las que se demanda el arreglo de **deficiencias constructivas en viviendas reservadas a personas con movilidad reducida de carácter permanente**, y en las que se denuncia que la vivienda adjudicada no cumple con las condiciones mínimas de accesibilidad, lo que trae como consecuencia que la vivienda no pueda ser usada con independencia y de forma normalizada por la persona adjudicataria.

Las personas sordas plantean las dificultades para acceder a los medios de comunicación consideran que no cumple la obligación legal de adoptar un plan de medidas técnicas que, de forma gradual, permita garantizar debidamente el derecho a la comunicación de toda la ciudadanía. Entienden que son muy pocas las horas de emisión televisiva a las que la comunidad sorda puede acceder.

Por último, queremos destacar que se ha producido un importante incremento de los municipios vascos que ya han aprobado un plan cuatrienal previsto en la Ley de Accesibilidad de 1997. En el informe extraordinario que el Ararteko presentó al Parlamento Vasco en 2003 se constataba que sólo siete municipios vascos habían cumplido ese mandato legal de elaborar dicho plan. Ahora 107 municipios menores de 10.000 habitantes disponen ya de plan cuatrienal. Sin embargo, hay que insistir ante los municipios que, transcurridos más de diez años desde la aprobación de la ley, aún no han elaborado ese importante instrumento para garantizar la accesibilidad.

4.6. DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

Artículo 50 de la Constitución Española

“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.”

Las personas mayores constituyen un sector de la población cada vez más numeroso –algo más de 400.000 personas–, que alcanza cerca de un 20% de la población vasca, lo que exige que los poderes públicos den respuesta a esta realidad demográfica y a las necesidades de un colectivo especialmente necesitado de atención.

Es preciso reconocer que sigue detectándose una falta de recursos sociales para la tercera edad en la CAPV, aunque de manera desigual en los tres territorios históricos, aun cuando la tasa de cobertura total de plazas en centros residenciales, centros de día y ayuda domiciliaria, dedicados a las personas mayores, ha ido aumentando considerablemente.

En cuanto al servicio de asistencia domiciliaria, resulta necesaria una norma específica de ámbito autonómico que lo regule, estableciendo los niveles de atención que conviene alcanzar, con el fin de garantizar la igualdad en el acceso a los servicios. Se constata la

subsistencia de evidentes desequilibrios territoriales, entre otros aspectos, en los requisitos de acceso a servicios, en la fijación del precio público, en la determinación del concepto de unidad familiar para cuantificar el importe del servicio asumido por la persona usuaria, en el número medio de horas de atención o en la prestación del servicio los fines de semana o vacaciones. Esto motiva que se deban adoptar no sólo medidas normativas, sino también de gestión y de financiación que atenúen las diferencias territoriales existentes. Es preciso adoptar las medidas necesarias para garantizar un nivel adecuado de cobertura de la asistencia domiciliaria, tanto desde el punto de vista de tasa de cobertura como desde la intensidad del servicio. Podemos afirmar que el número de personas mayores atendidas en su domicilio aumenta en la CAPV, pero este incremento no significa, en todos los casos, un mayor número de horas de atención por usuario.

Una novedad muy importante para las personas mayores prevista en la nueva Ley de Servicios Sociales, Ley 8/2008, de 25 de junio, es la consideración del pensionista como titular de renta básica, con independencia de que haya otra persona con ingresos en el domicilio familiar, excepto el cónyuge.

Preocupa la existencia de maltrato o trato inadecuado a las personas mayores, una realidad todavía muy opaca y difícil de detectar, pero que cada vez es más conocida.

Para finalizar, queremos constatar que sólo una de cada diez personas mayores de 65 años tiene en la actualidad algún tipo de atención institucional. Por ello, la red informal de apoyo, habitualmente los familiares de la persona anciana –en la mayoría de los casos, mujeres–, debería ser tenida en cuenta en las políticas sociales que se lleven a cabo.

En este sentido, la llamada Ley de Dependencia, de 14 de diciembre de 2006, y el real decreto que la desarrolla prevén una prestación económica para cuidados en el entorno familiar, reconociendo el esfuerzo que vienen haciendo numerosas familias que conviven con una persona dependiente, en una alta proporción, ancianos.

5. RECAPITULACIÓN

Este capítulo recoge la preceptiva valoración de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la cual se estructura analizando los derechos constitucionalmente reconocidos, aunque, tratándose de un capítulo de conclusiones, no pretende lógicamente agotar todas las cuestiones que se suscitan en la actividad de la institución del Ararteko.

Por ello, una valoración más completa exigirá además realizar un seguimiento del resto de los capítulos, y muy especialmente del capítulo I, ya que en el análisis de cada área se contienen auténticas valoraciones de cada ámbito material, y que no en todos los casos se recogen en este capítulo.

Asimismo, se podrán analizar las cuestiones que afectan a algunos colectivos especialmente desfavorecidos y que son más susceptibles de sufrir vulneraciones de sus derechos, analizando el capítulo II del presente informe.

Por su parte, el capítulo IV nos permite analizar algunos derechos mediante los informes monográficos realizados en 2008 o en fase de elaboración.

En todo caso, no queda sino desear que el diagnóstico contenido en este capítulo y en el resto del informe ayude a los poderes públicos a profundizar en medidas concretas de defensa de los derechos de la ciudadanía.



ANEXO

GRÁFICOS





DIAGRAMA 1

PROPORCIÓN EN QUE SE HA APRECIADO ACTUACIÓN INCORRECTA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS QUEJAS CONCLUIDAS EN 2008

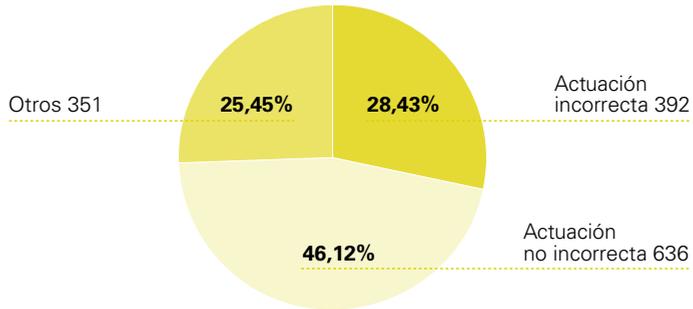


DIAGRAMA 2

GRADO DE EFICACIA DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO

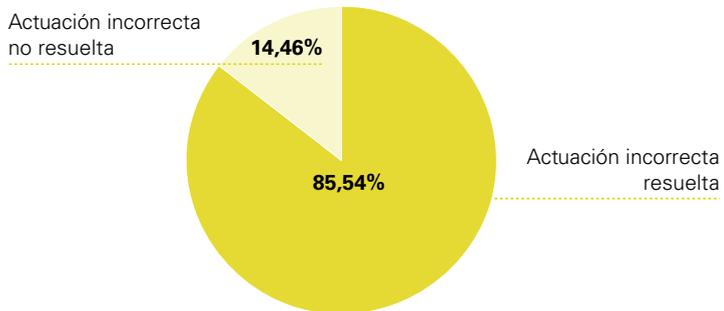
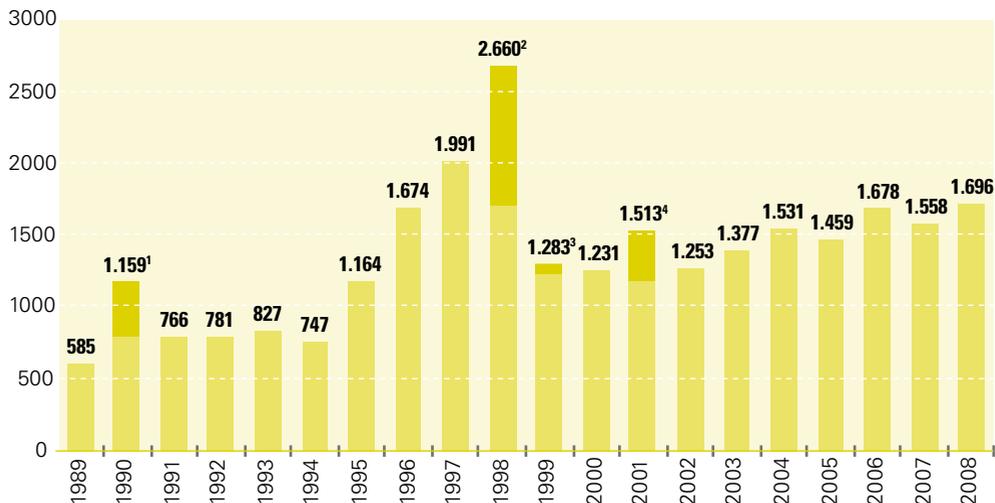


DIAGRAMA 3

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS RECIBIDAS (1989 - 2008)



¹ 545 conforman un grupo de quejas idénticas.
² 1.143 conforman 2 grupos de quejas idénticas.
³ 62 conforman un grupo de quejas idénticas.
⁴ 264 conforman 2 grupos de quejas idénticas.

DIAGRAMA 4

SITUACIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN 2008 TRAS EL PROCESO DE ADMISIÓN

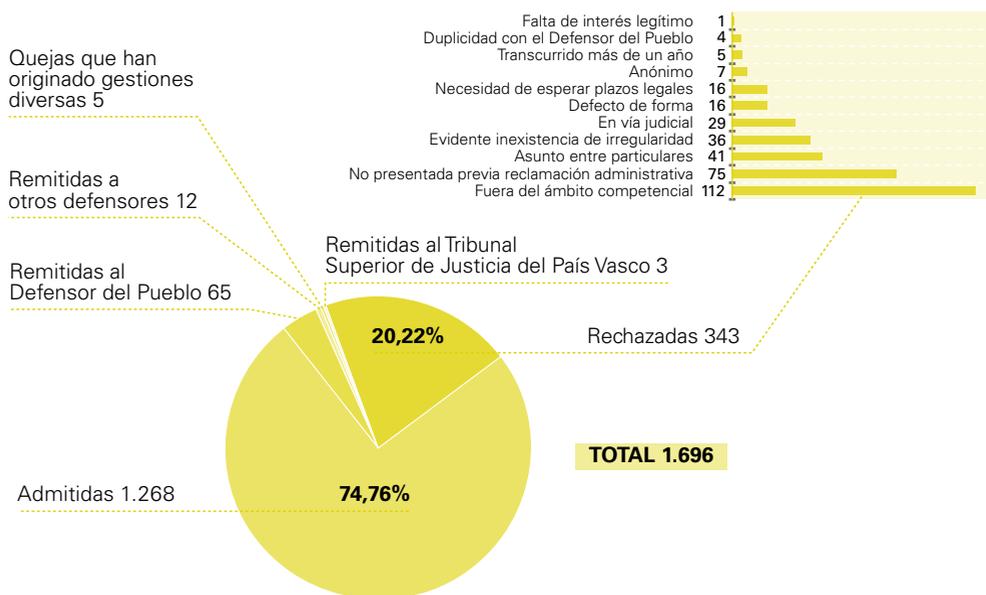


DIAGRAMA 5

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE, POR ÁREAS DE ACTUACIÓN

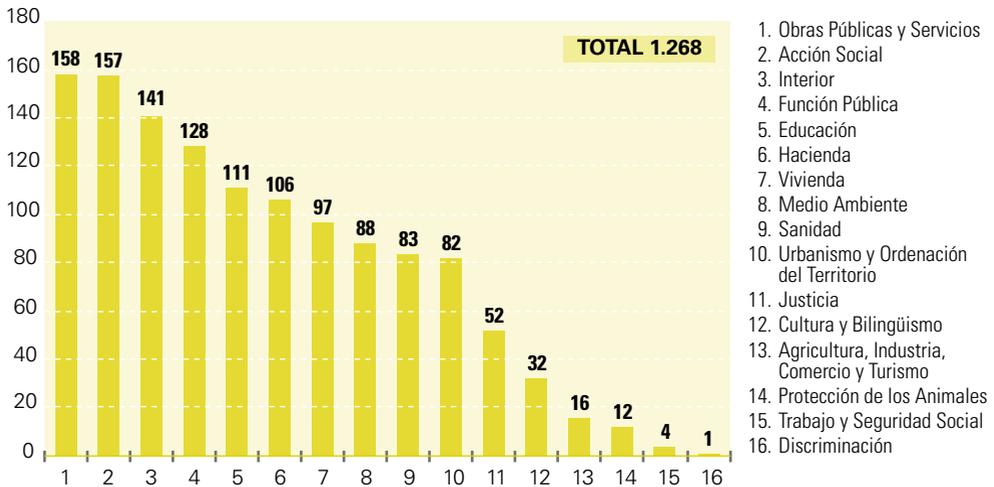


DIAGRAMA 6

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE, POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

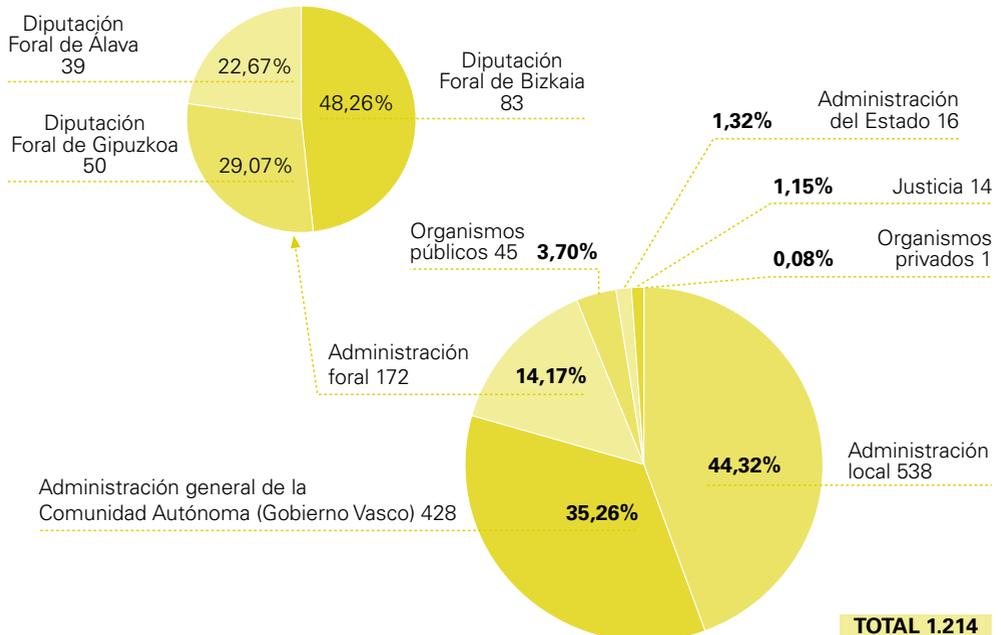


DIAGRAMA 7

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

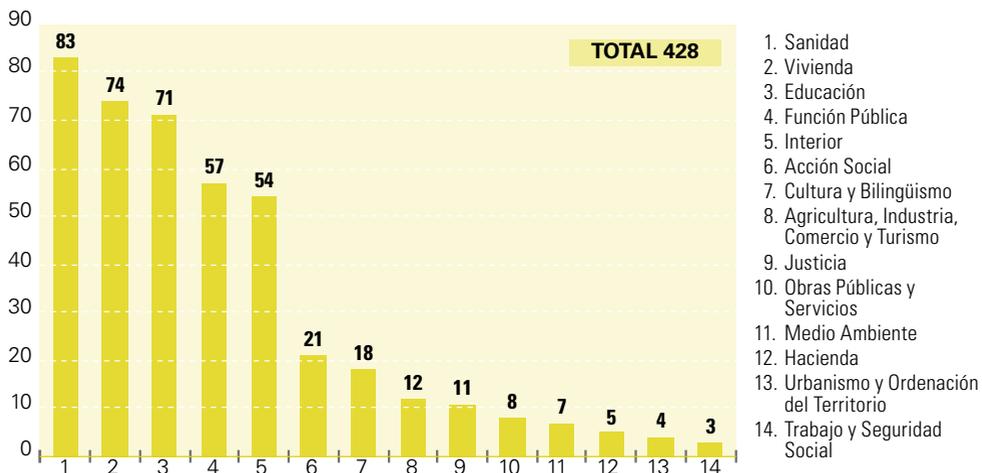


DIAGRAMA 8

DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

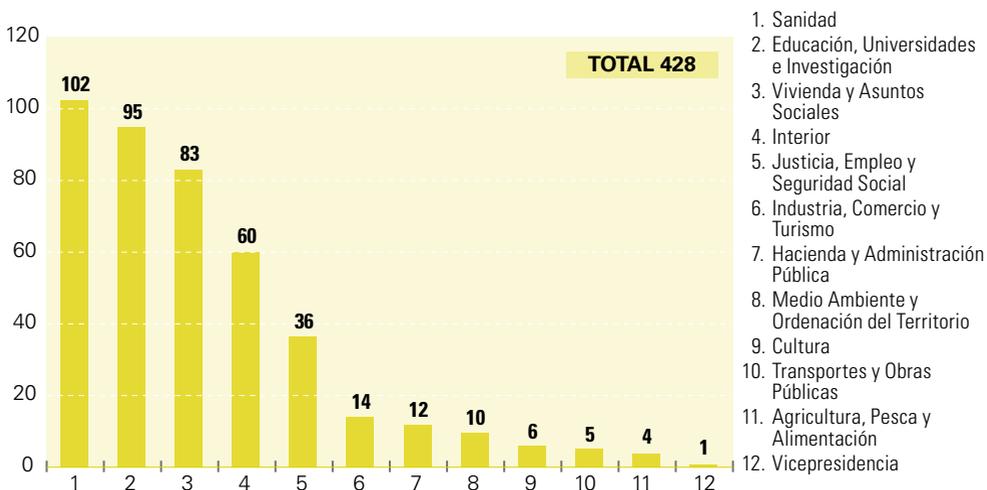


DIAGRAMA 9

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LAS DIPUTACIONES FORALES

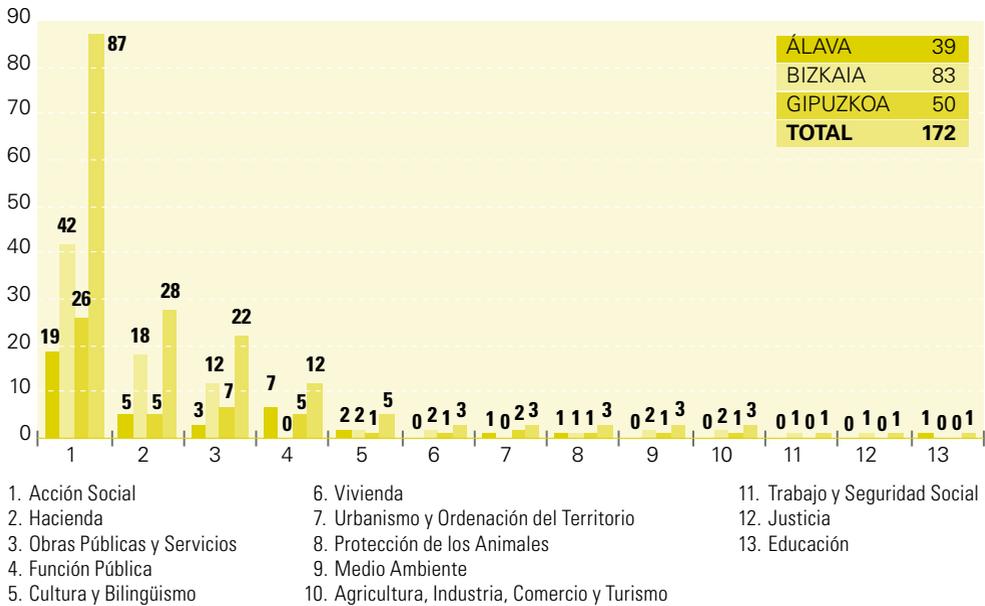


DIAGRAMA 10

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LOS AYUNTAMIENTOS

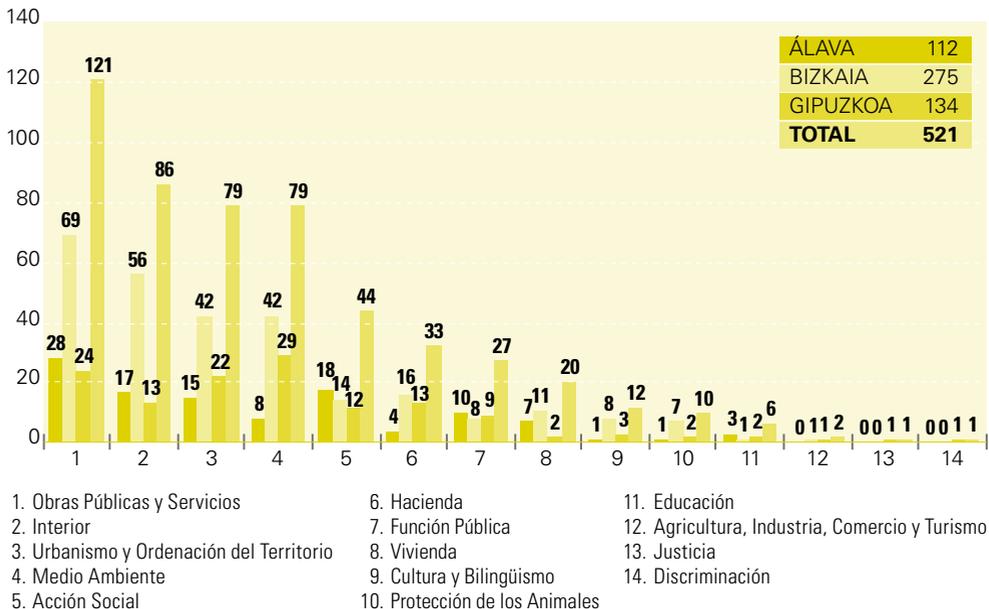


DIAGRAMA 11

EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN CADA TERRITORIO (1989-2008)

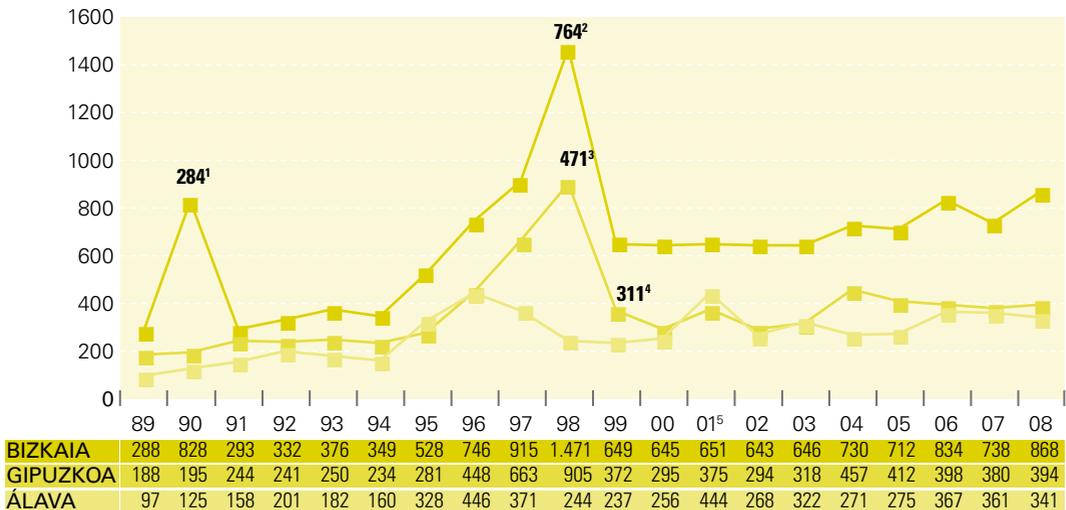
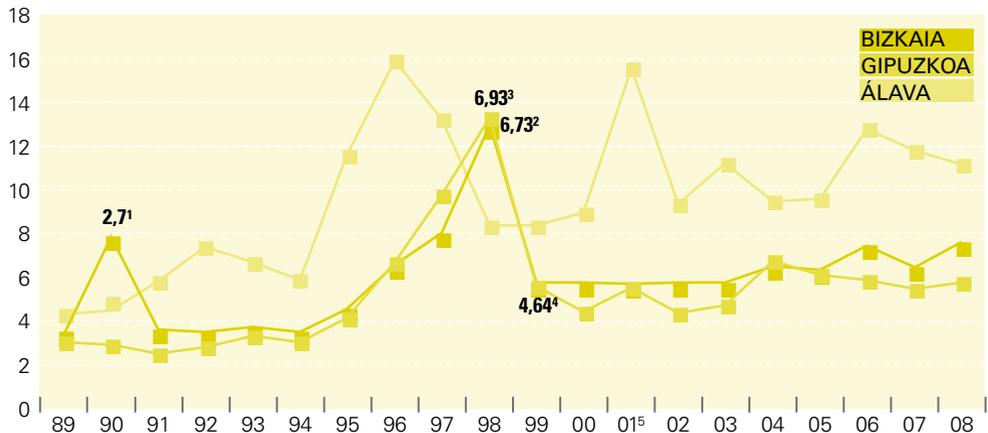


DIAGRAMA 12

EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS POR CADA 10.000 HABITANTES (1989-2008)



¹ Cifra resultante considerando como queja única 545 quejas que versaban sobre un único asunto.

² Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

³ Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁴ Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁵ Se han tramitado dos grupos de quejas, un total de 264 reclamantes, que se distribuyen entre los tres territorios.

DIAGRAMA 13

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE QUIENES LAS PRESENTAN

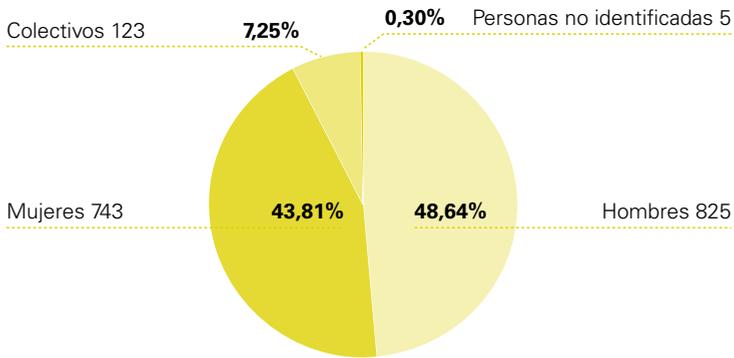


DIAGRAMA 14

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LA LENGUA EN QUE HAN SIDO PRESENTADAS

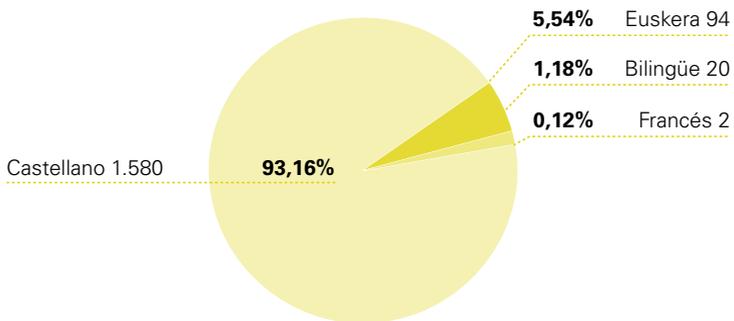
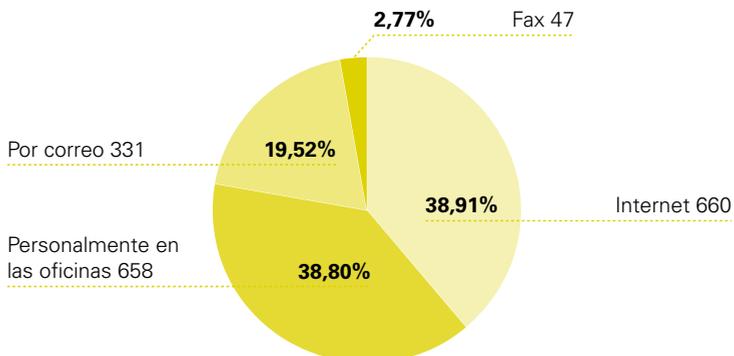


DIAGRAMA 15

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN SU FORMA DE PRESENTACIÓN



VISITAS RECIBIDAS EN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA EN 2008 (NÚMERO Y CARACTERÍSTICAS)

DIAGRAMA 16

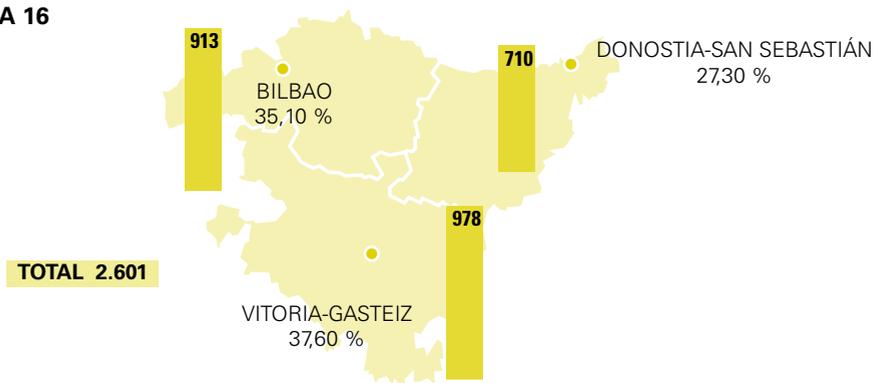


DIAGRAMA 17

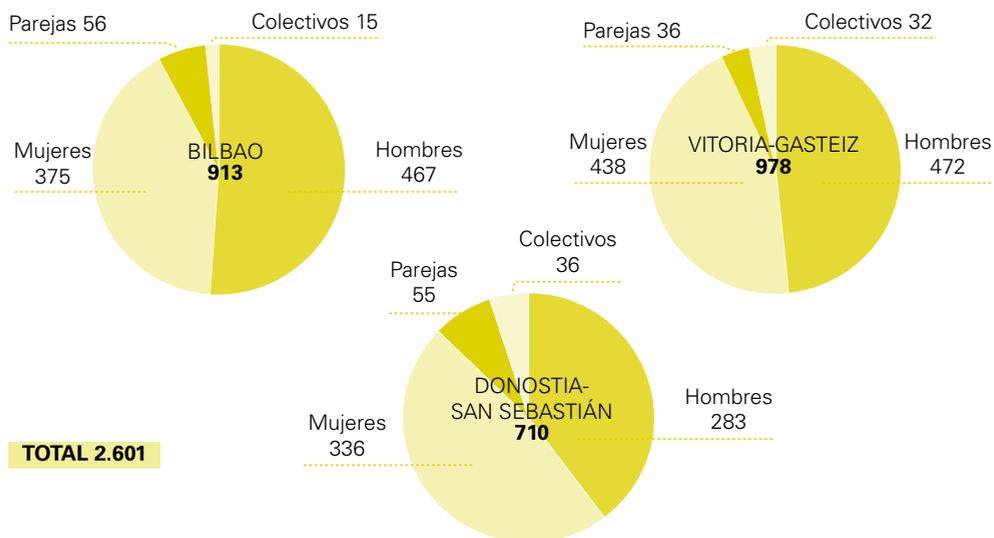


DIAGRAMA 18

DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD DE LAS VISITAS A LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA

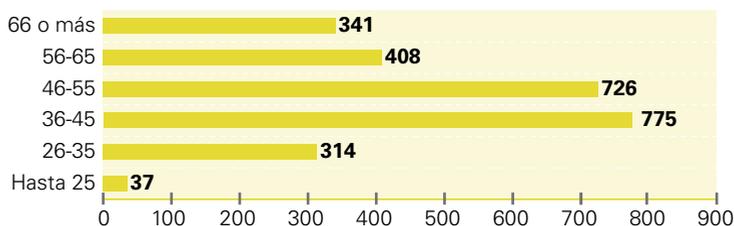
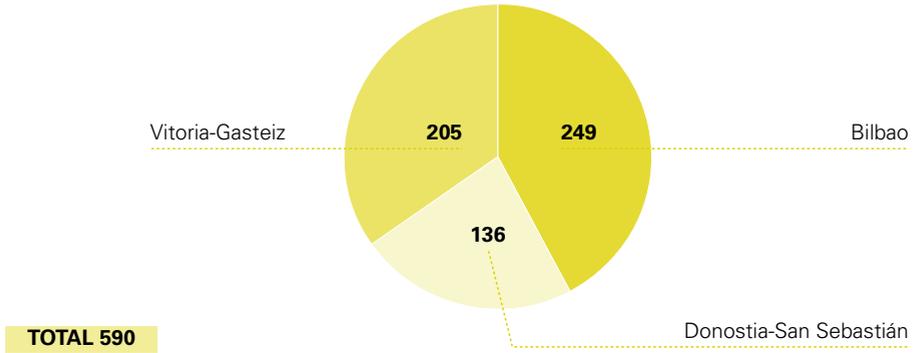




DIAGRAMA 19

VISITAS MATERIALIZADAS EN QUEJAS



ACTUACIONES DE OFICIO (2008)

DIAGRAMA 20

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS

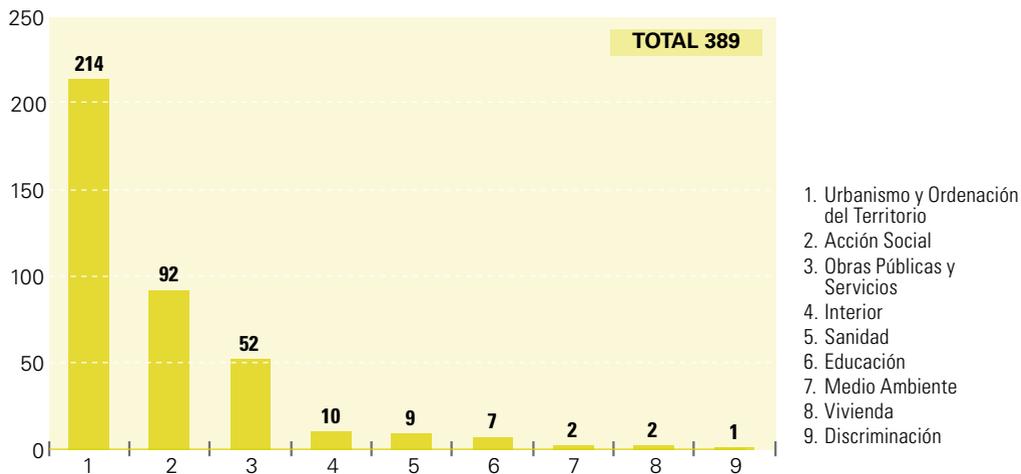
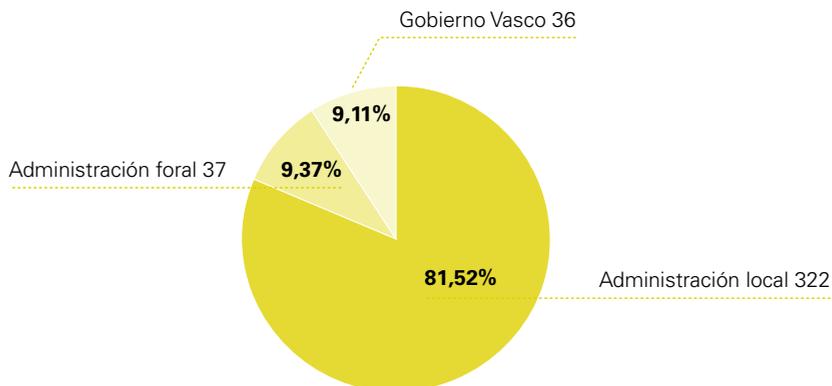


DIAGRAMA 21

DISTRIBUCIÓN POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS



VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

DIAGRAMA 22

¿Cómo valoraría usted la información recibida desde el Ararteko?

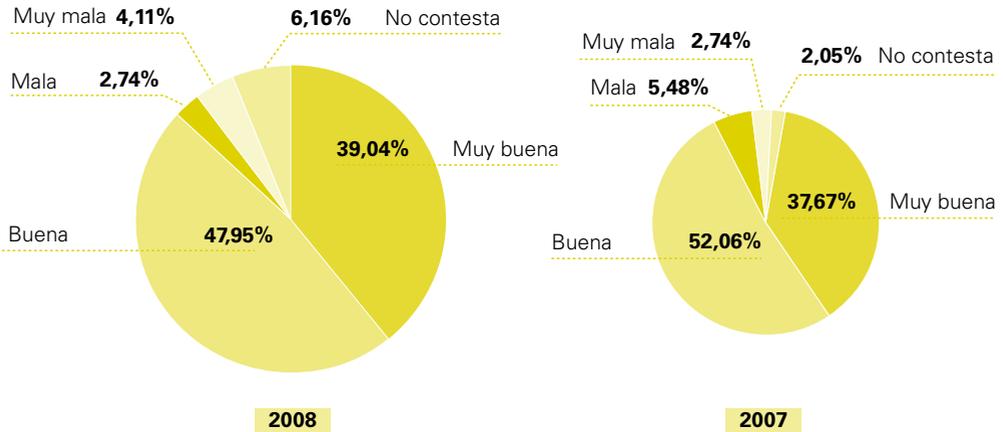
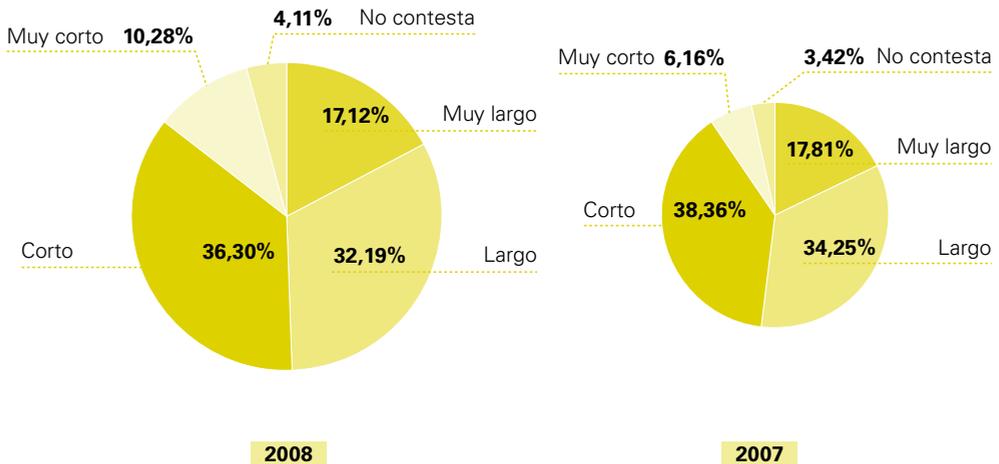


DIAGRAMA 23

¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?



VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

DIAGRAMA 24

¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?

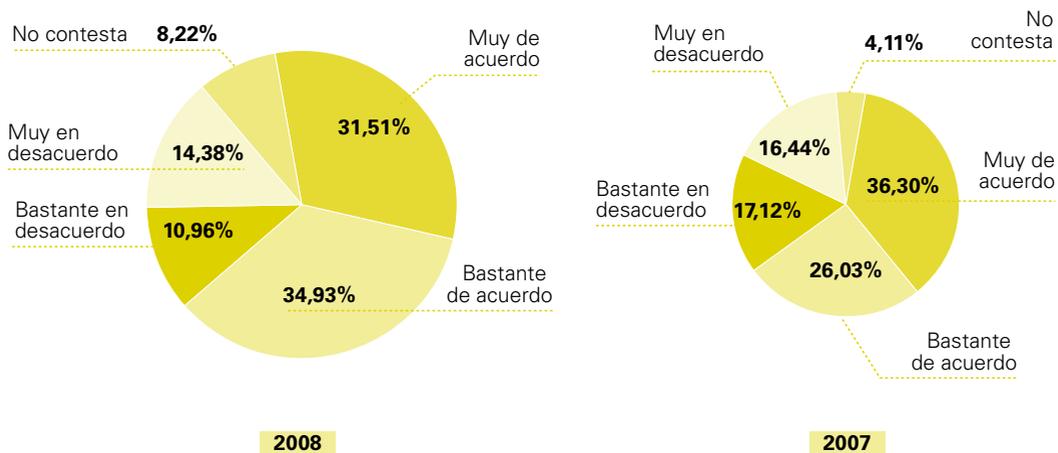
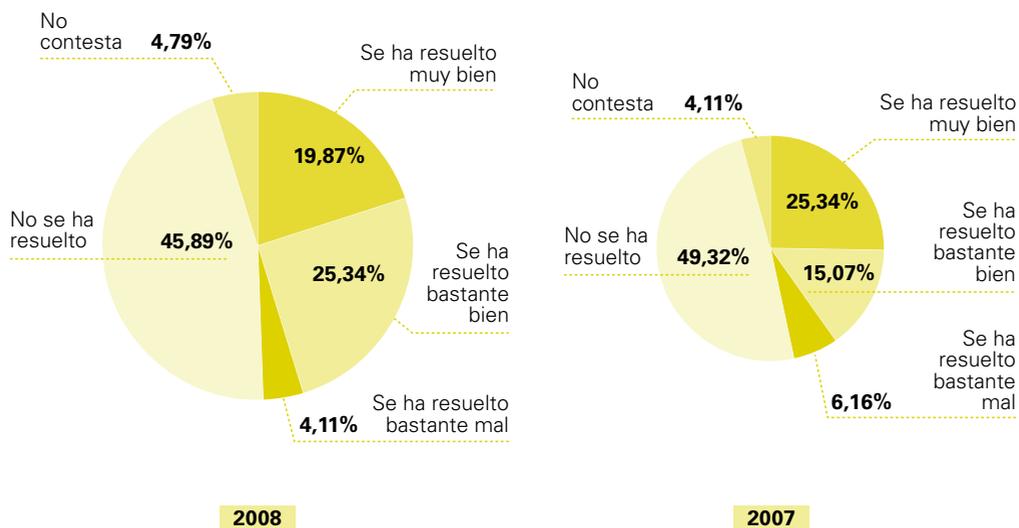


DIAGRAMA 25

Considera usted que el problema que dio origen a su queja:



VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

DIAGRAMA 26

¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

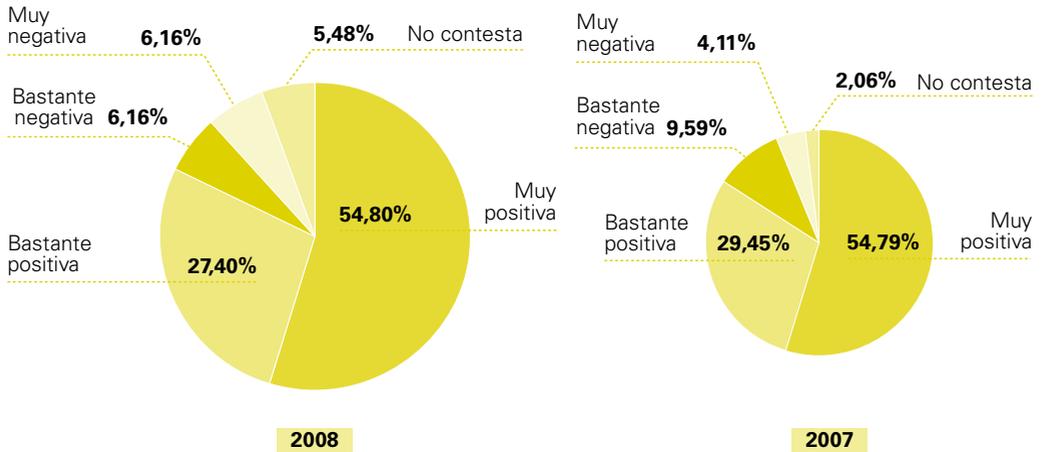
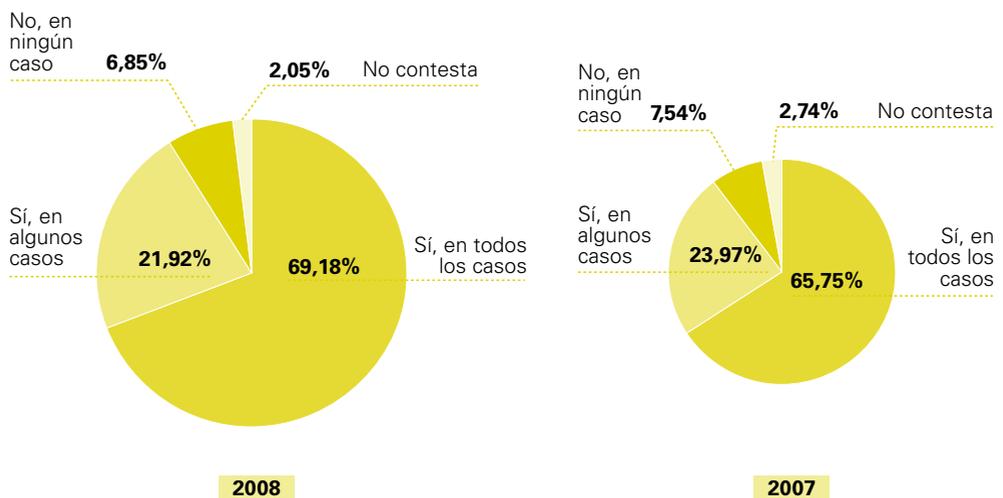


DIAGRAMA 27

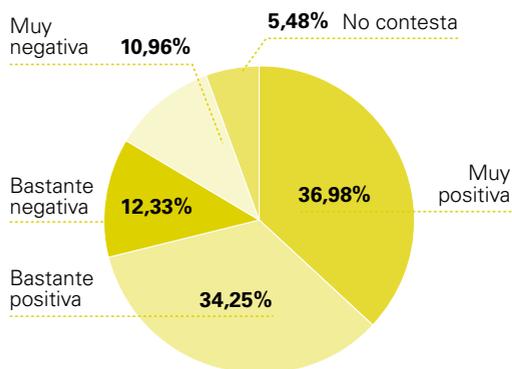
¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?



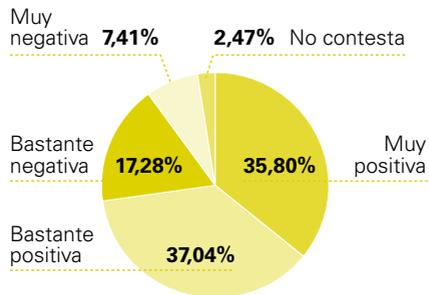
VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LOS RECLAMANTES CUYO PROBLEMA “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal”

DIAGRAMA 28

¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)



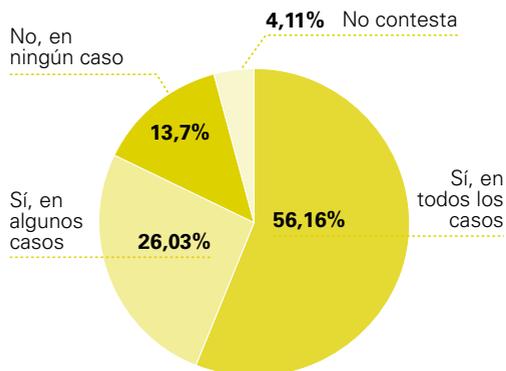
2008



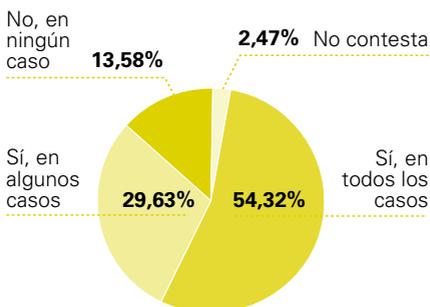
2007

DIAGRAMA 29

¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?



2008



2007

ÍNDICE DE MATERIAS





A

Abogados y procuradores, colegios de, 209

Aceras, 906, 911

Accesibilidad

- Aceras, 906, 911
- Ascensores, 287, 516, 916
- Centros educativos, 112, 530
- EITB, 534
- Estacionamientos, 905
- Legislación, 287, 517, 528
- Obras públicas, 245, 536
- Personas con discapacidad, 515
 - Servicios públicos, 515
 - Urbanismo, 515
- Pasos de peatones, 905, 906, 911
- Personas inmigrantes, 570
- Servicios públicos, 245, 536
- Transportes, 518, 520
- Urbanismo, 288, 536
- Viviendas de protección oficial, 306

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 929

- Función pública, 121, 127

Accidentes laborales, 277

Acción social

- Convivencia ciudadana, 74
- Procedimiento administrativo, 48

Acogimiento

- IRPF, 151

Acoso laboral (mobbing), 140

Actividades clasificadas

- Antenas de telefonía móvil, 226, 294
- Contaminación acústica, 217
 - Campanadas, 228
 - Comercio, 221
 - Fiestas y celebraciones públicas, 230
 - Hostelería, establecimientos de, 218
 - Lonjas, 222
- Contaminación atmosférica, 217
 - Hostelería, establecimientos de, 218
 - Humos y olores, 217

- Contaminación industrial, 217, 222
 - Centrales térmicas, 225
 - Licencias y autorizaciones, 223
 - Obras, 224

- Explotaciones ganaderas, 225

Adaptación curricular individual

- Necesidades educativas especiales, 108, 485

Adopción

- Edad, límite de, 910

- Escolarización, 101

Adopción internacional

- Edad, límite de, 48, 910

Alquileres

- Viviendas de protección oficial, 304

Alumnos, admisión de, 103

- Educación infantil, 103

- Padrón, 104

- Enseñanzas artísticas, 102

- Familia, 105

- Requisitos, 104, 909

Animales, protección de los

- Espectáculos públicos, 252, 909

- Manifestaciones culturales, 252, 909

- Servicios públicos

- Núcleos zoológicos, 251

- Servicios públicos municipales, 252, 912

Animales, tenencia de, 252

Antenas de telefonía móvil, 226, 294

- Licencias urbanísticas, 294

Arraigo social

- Personas inmigrantes, 564

Ascensores, 916

- Accesibilidad, 287, 516, 517

Asistencia sanitaria

- Objeción de conciencia, 259

- Pruebas médicas, 260

Atención primaria

- Consultas médicas, 258

- Conciliación de la vida familiar y laboral, 258

Ayuda a domicilio

- Personas dependientes, 365

- Personas mayores, 365

Ayudas

- Conciliación de la vida familiar y laboral, 69

- Cultura, 93

- Deporte

- Personas con discapacidad, 92

- Educación, derecho a la, 111

- Libros de texto, 109

- Familia, 68

- Personas con discapacidad, 66, 524

- Deporte, 92

Ayudas de emergencia social, 70**Ayuntamientos**

- Distritos municipales, 237
- Participación, derecho de, 235, 913
 - Planeamiento urbanístico, 292, 911
- Segregación, 238

B**Basura**

- Tasas municipales, 159, 912

Becas

- Educación, derecho a la, 117

Bienes públicos, 238

- Bienes públicos de las administraciones locales
 - Suelo, 299

Bienes públicos de las administraciones locales

- Pastizales, 239, 912
- Permutas, 239
- Suelo

- Legislación, 299

Bilingüismo

- Euskera y enseñanza, 102, 105, 128
- Euskera y función pública, 128
 - Perfiles lingüísticos, 137
- Euskera y justicia, 87, 205
- Euskera y policía, 87
- Euskera y sanidad, 88
- Euskera y tráfico y seguridad vial, 88

C**Campanadas**

- Contaminación acústica, 228

Cárceles

- Personas en prisión, 645

Cargos de representación

- Mujeres, 352

Caza

- Licencias y autorizaciones, 80

Cementerios

- Cementerio musulmán, 242, 576, 689

Centrales térmicas

- Contaminación industrial, 225

Centros de acogida

- Menores inmigrantes no acompañados, 51

Centros de detención

- Menores infractores, 185
- Policía, 185
- Videgrabaciones, 185

Centros educativos

- Alumnos, admisión de
 - Requisitos, 104, 909
- Instalaciones, 100
 - Personas con discapacidad, 112, 530

Centros residenciales

- Menores, 397
- Personas con discapacidad, 524
- Personas mayores, 52, 57, 524

Certificaciones

- Adopción, 48, 910
- Personas dependientes, 49

Colectivos sociales, 755

- Menores, 507
- Personas con enfermedad crónica, 661
- Personas con enfermedad mental, 661
- Personas en exclusión, 624
 - Padrón, 624
 - Servicios sociosanitarios, 624
- Personas en prisión, 645
- Personas inmigrantes, 579
- Personas LGBT, 639

Colegios oficiales

- Abogados y procuradores, colegios de, 213, 915
- Psicólogos/as, colegios de, 210, 908

Colonias de verano

- Menores, 94

Comedores escolares

- Educación, derecho a la, 115

Comercio

- Contaminación acústica, 221
- Venta ambulante, 83

Conciliación de la vida familiar y laboral

- Ayudas, 69
 - Igualdad mujeres-hombres, 342, 914
- Consultas médicas, 258
- Función pública, 131, 349
 - Acceso, 123
 - Embarazo, 132, 349, 905
 - Excedencia por cuidado de descendencia, 133, 134
- Jornada laboral, 279

Concurso de traslados

- Méritos, 127

Condiciones de trabajo

- Conciliación de la vida familiar y laboral, 131, 349

Consultas médicas, 258

- Conciliación de la vida familiar y laboral, 258

Contaminación acústica, 217

- Campanadas, 228
- Control de la administración, 217
- Fiestas y celebraciones públicas, 230
- Inspección, 217

Contaminación atmosférica

- Control de la administración, 217
- Humos y olores, 217
- Industria, 904
- Inspección, 217

Contaminación industrial

- Actividades clasificadas, 217, 222
- Centrales térmicas, 225
- Licencias y autorizaciones, 223
- Obras, 224

Contratación administrativa, 238

- Bienes públicos de las administraciones locales, 239, 912
- Función pública, 138
- Trabajo, seguridad y salud en el, 238, 904

Contratación temporal

- Información, derecho a la, 131, 904

Control de la administración

- Contaminación acústica, 217
- Contaminación atmosférica, 217
- Policía, 175
 - Malos tratos, 176

Convivencia ciudadana

- Acción social, 74
- Discriminación por cultura
 - Personas gitanas, 589
- Personas en exclusión, 312
- Personas inmigrantes, 576

Cultura

- Ayudas, 93
- Patrimonio cultural, 94, 914

Cuotas de afiliación

- IRPF, 148

Custodia compartida

- Menores, 201

D**Datos personales**

- Intimidad, derecho a la, 928
- Menores, 505

Deducciones

- IRPF, 148
- IVA, 153

Defensorías del pueblo

- Derechos humanos, 806
- Interior, 182
- Ombudsman, 182
- Unión europea, 802

Democracia representativa

- Mujeres, 352

Deporte

- Ayudas, 92

Depuradoras

- Planeamiento urbanístico, 243

Derechos ante la administración de justicia

- Derechos lingüísticos, 87, 205
- Trato adecuado, 198

Derechos de la persona

Personas con discapacidad
Tutela, 792

Personas con enfermedad mental
Tutela, 630, 661, 769

Derechos de las personas consumidoras

Energía eléctrica, 80

Gas, 80

Servicios públicos, 82
OMIC, 82

Derechos de las personas usuarias de Osakidetza

Historia clínica, 261

Derechos en el procedimiento administrativo

Información, derecho a la
Federaciones deportivas, 91, 905
Función pública, 131, 904
Historia clínica, 261
Planeamiento urbanístico, 289, 290, 703
Policía, 178
Registros administrativos, 909
Sanidad, 257
Servicios públicos municipales, 905

Derechos fundamentales

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 929

Colectivos sociales, 755

Derechos de la persona

Personas con discapacidad, 792

Personas con enfermedad mental, 630, 661, 769

Discriminación, derecho a la no

Discriminación por edad, 48, 910

Discriminación por sexo, 919

Educación, derecho a la, 933

Ayudas, 111

Becas, 117

Comedores escolares, 115

Educación en derechos humanos, 770

Educación en valores, 117

Enseñanza de idiomas, 102

Enseñanzas artísticas, 102

Escolarización, 100, 103

Libros de texto, 109

Menores, 99

Modelos lingüísticos, 105

Necesidades educativas especiales, 107, 129, 485, 530

Personas gitanas, 589

Personas LGBT, 117

Transporte escolar, 112

Transportes, 117

Violencia escolar (bullying), 117, 494, 768

Huelga, derecho a la

Servicios sociales, 53

- Igualdad, derecho a la, 919
 - Adoptantes, 910
 - Discriminación por edad, 48, 910
 - Familia, 151
 - Igualdad mujeres-hombres, 919
 - Personas en exclusión, 601, 772
 - Personas gitanas, 583
 - Personas inmigrantes, 122, 549, 574
 - Personas LGBT, 919
- Igualdad mujeres-hombres, 321
 - Cargos de representación, 352
 - Conciliación de la vida familiar y laboral, 69, 131, 258, 279, 342, 349, 914
 - Custodia compartida, 201
 - Discriminación por sexo, 339
 - Fiestas y celebraciones públicas, 340
 - Función pública, 123, 125, 131, 132, 133, 134, 349, 905
 - Legislación, 321, 356
 - Puntos de encuentro, 202, 497
 - Violencia contra las mujeres, 182, 322, 589, 806
- Integridad física y moral, derecho a la, 925
 - Acoso laboral (mobbing), 140
 - Malos tratos, 171, 203
 - Menores, 639
 - Mujeres, 182, 322, 589, 806
 - Personas afectadas por la contaminación, 217, 222
 - Personas detenidas, 185, 203
 - Personas en prisión, 645, 904
 - Personas inmigrantes, 172, 574
 - Personas jóvenes, 176
 - Víctimas del terrorismo, 635, 750
- Intimidación, derecho a la, 928
 - IRPF, 148
 - Menores, 505
 - Personas afectadas por la contaminación, 217, 222
 - Personas a las que se les exige identificarse, 179
- Libertad y seguridad personal, derecho a la, 927
 - Víctimas del terrorismo, 635, 750
- Menores, 397
 - Mediación intercultural, 50
 - Menores extranjeros, 574
- Participación, derecho de
 - Ayuntamientos, 235, 237, 292, 911, 913
 - Personas en prisión, 645
 - Personas gitanas, 583
 - Planeamiento urbanístico, 290, 291, 703
- Personas afectadas por la contaminación
 - Contaminación acústica, 228
- Personas con enfermedad crónica, 661
 - Personas con enfermedad mental, 661
- Personas en exclusión
 - Libertad de residencia, derecho a la, 47, 233, 586, 587, 601, 602, 907, 908, 912, 915
 - Servicios públicos municipales, 585

- Personas en prisión, 645, 931
- Personas inmigrantes
 - Libertad de residencia, derecho a la, 566
- Personas LGBT, 639, 750
- Reinserción social, derecho a la
 - Personas en prisión, 203, 645
- Tutela judicial efectiva, derecho a la, 930
 - Dilaciones indebidas, 200
 - Procedimiento sancionador, 166
 - Urbanismo, 293
- Vida, derecho a la, 925
 - Mujeres, 322, 806
 - Personas en prisión, 904
 - Víctimas del terrorismo, 635, 750

Derechos humanos

- Colectivos sociales, 755
- Defensorías del pueblo, 806
- Derechos lingüísticos
 - Euskera y enseñanza, 102, 105, 128
 - Euskera y función pública, 128, 137
 - Euskera y justicia, 87, 205
 - Euskera y policía, 87
 - Euskera y sanidad, 88
 - Euskera y tráfico y seguridad vial, 88
- Discriminación, derecho a la no, 919
 - Discriminación por condición social, 601, 772
 - Discriminación por edad, 48, 910
 - Discriminación por identidad sexual, 639, 750
 - Discriminación por origen, 549
 - Discriminación por sexo, 919
 - Personas LGBT, 919
- Educación, derecho a la, 933
- Educación en derechos humanos, 770
- Igualdad, derecho a la, 919
 - Igualdad mujeres-hombres, 919
 - Personas inmigrantes, 122, 574
- Igualdad mujeres-hombres, 919
 - Legislación, 356
- Integridad física y moral, derecho a la, 925
 - Malos tratos, 171, 203
 - Mujeres, 182, 322, 589, 806
 - Personas detenidas, 203
- Intimidad, derecho a la, 928
 - IRPF, 148
- Libertad y seguridad personal, derecho a la, 927
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 217, 941
- Menores, 397, 508
 - Mediación intercultural, 50
 - Menores extranjeros, 574
- Migración, derecho a la, 549
- Personas afectadas por la contaminación, 217
- Personas con discapacidad, 515, 944

- Personas con enfermedad crónica, 661
 - Personas con enfermedad mental, 661
- Personas en prisión, 645, 931
 - Suicidios, 904
- Personas gitanas, 583
- Personas inmigrantes
 - Accesibilidad, 570
 - Libertad de residencia, derecho a la, 552, 564, 571
 - Trabajo, 552
- Personas LGBT, 639, 750
- Salud, derecho a la, 940, 941
- Tutela judicial efectiva, derecho a la, 930
- Víctimas del terrorismo, 635, 750
- Vida, derecho a la, 925
 - Mujeres, 322, 806
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 299, 301, 302, 529, 714, 909, 914, 943
 - Legislación, 284
 - Personas en exclusión, 913

Derechos lingüísticos

- Euskera y enseñanza, 102, 105, 128
- Euskera y función pública, 128
 - Perfiles lingüísticos, 137
- Euskera y justicia, 87, 205
- Euskera y policía, 87
- Euskera y sanidad, 88
- Euskera y tráfico y seguridad vial, 88

Derechos sociales

- Colectivos sociales, 755
- Conciliación de la vida familiar y laboral
 - Ayudas, 69
 - Consultas médicas, 258
 - Función pública, 131, 349
 - Jornada laboral, 279
- Desarrollo sostenible, 290, 703
- Familia, 937
 - Ayudas, 68
 - Familias numerosas, 69, 247, 279
 - IRPF, 151
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 941
 - Contaminación acústica, 217
 - Contaminación atmosférica, 217, 904
 - Contaminación industrial, 222
 - Evaluación de impacto ambiental, 702
 - Obras públicas, 243, 244
 - Vertidos, 294
- Menores, 397, 937
 - Acogimiento, 151
 - Adopción, 910
 - Colonias de verano, 94
 - Mediación intercultural, 50
 - Menores extranjeros, 574
- Mujeres, 349

- Patrimonio cultural, 94, 914
- Personas con discapacidad, 515, 524, 905, 906, 911, 944
 - Accesibilidad, 245, 288, 306, 515, 520, 536
 - Ayudas, 66, 92, 524
 - IRPF, 145, 147, 526, 915
 - IVTM, 156, 526
 - Prestaciones económicas, 74
 - Universidad del País Vasco, 159, 526
 - Viviendas de protección oficial, 306
- Personas con enfermedad crónica, 661
 - Personas con enfermedad mental, 661
 - Salud, derecho a la, 727
- Personas dependientes
 - Ayuda a domicilio, 365
 - Prestaciones económicas, 35, 526
 - Salud, derecho a la, 727
- Personas en exclusión, 601, 772
 - Ingresos de inclusión social, 31
 - Mujeres, 355
 - Personas con discapacidad, 789
 - Prestaciones económicas, 70
 - Salud, derecho a la, 603, 913
 - Servicios públicos municipales, 47, 233, 585, 907, 908, 915
 - Servicios sociosanitarios, 604
- Personas en prisión, 645
- Personas gitanas, 583
 - Servicios públicos municipales, 587, 915
- Personas inmigrantes, 549
 - Legislación, 549
 - Servicios públicos municipales, 566
- Personas LGBT, 639, 750
- Personas mayores, 51, 365
 - Ayuda a domicilio, 365
 - Malos tratos, 766
 - Salud, derecho a la, 727
- Prestaciones sociosanitarias, 264
- Salud, derecho a la, 727, 940
 - Asistencia sanitaria, 259
 - Menores, 266, 530, 531, 914
 - Menores con enfermedad mental, 490
 - Mujeres, 269, 354
 - Personas afectadas por la contaminación, 217, 222
 - Personas con discapacidad, 266, 530
 - Personas con enfermedad crónica, 262
 - Personas con enfermedad mental, 263, 264, 661
 - Personas en exclusión, 604
 - Personas mayores, 265
 - Tabaquismo, 272
 - Vertidos, 294
 - Voluntades anticipadas, 267
- Servicios sociales
 - Voluntariado, 739

- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 299, 916, 943
 - Alquileres, 304
 - Legislación, 284
 - Personas con discapacidad, 287, 517, 528
 - Personas en exclusión, 913
 - Personas gitanas, 66, 585, 589
 - Propiedad privada, derecho a la, 301, 529, 909
 - Registro de solicitantes, 302, 714, 914
 - Viviendas de protección oficial, 152, 302, 909

Derechos y deberes de la ciudadanía

- Igualdad tributaria, 935
- Información, derecho a la
 - Función pública, 131, 904
 - Planeamiento urbanístico, 290, 703
- Propiedad privada, derecho a la, 936
 - Urbanismo, 294
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 301, 529, 909

Desarrollo sostenible

- Planeamiento urbanístico, 290, 703

Dilaciones indebidas

- Justicia, 200

Disciplina urbanística, 290, 703

- Evaluación de impacto ambiental, 702
- Licencias urbanísticas
 - Locutorios, 296

Discriminación, derecho a la no, 919

- Discriminación por condición social
 - Personas en exclusión, 601, 772
- Discriminación por cultura
 - Personas gitanas, 583
- Discriminación por discapacidad
 - Personas con discapacidad, 515
- Discriminación por edad
 - Adopción internacional, 48, 910
- Discriminación por identidad sexual
 - Personas LGBT, 639, 750, 919
- Discriminación por origen
 - Personas inmigrantes, 549, 576
- Discriminación por sexo
 - Mujeres, 339, 919
- Personas inmigrantes
 - Función pública, 122, 574

Discriminación por condición social

- Personas en exclusión, 601, 772
 - Personas con discapacidad, 789

Discriminación por cultura

- Personas gitanas, 583
 - Convivencia ciudadana, 589
 - Educación, 583
 - Justicia, 583

Discriminación por edad

- Adopción internacional, 48, 910

Discriminación por identidad sexual

Personas LGBT, 639, 750, 919

Discriminación por origen

Personas inmigrantes, 549

Convivencia ciudadana, 576

Discriminación por sexo

Mujeres, 339, 919

Lenguaje sexista, 341

Dislexia

Necesidades educativas especiales, 108

Distritos municipales

Participación, derecho de, 237

E**Edad, límite de**

Adopción, 910

Educación

Alumnos, admisión de

Requisitos, 104, 909

Discriminación por cultura

Personas gitanas, 583

Menores

Personas gitanas, 589

Educación básica

Modelos lingüísticos, 105

Educación, derecho a la, 397, 933

Ayudas, 111

Libros de texto, 109

Becas

Educación universitaria, 117

Centros educativos

Instalaciones, 112, 530

Comedores escolares, 115

Educación en derechos humanos, 770

Educación en valores, 117

Enseñanza de idiomas

Escuelas oficiales de idiomas, 102

Euskera y enseñanza, 102

Enseñanzas artísticas

Alumnos, admisión de, 102

Escolarización

Adopción, 101

Alumnos, admisión de, 103, 105

Instalaciones, 100

Menores con discapacidad, 485

Menores en exclusión, 490

Menores gitanos, 488

Menores inmigrantes, 101, 487

Menores

Personas LGBT, 117

Modelos lingüísticos

Euskera y enseñanza, 105

- Necesidades educativas especiales, 107, 485, 530
 - Adaptación curricular individual, 108, 485
 - Dislexia, 108
 - Especialistas de apoyo educativo, 129
- Personas gitanas
 - Menores, 589
- Transporte escolar, 112
- Transportes
 - Educación universitaria, 117
- Violencia escolar (bullying), 117, 494, 768
- Educación en derechos humanos, 750, 770**
- Educación en valores**
 - Educación, derecho a la, 117
- Educación infantil**
 - Padrón, 104
- Educación universitaria**
 - Becas, 117
 - Transportes, 117
- EITB**
 - Accesibilidad
 - Personas con discapacidad, 534
- Ejecución de sanciones**
 - Tráfico y seguridad vial, 168
- Energía eléctrica**
 - Tarifas, 80
- Enseñanza de idiomas**
 - Escuelas oficiales de idiomas, 102
 - Euskera y enseñanza, 102
- Enseñanzas artísticas**
 - Alumnos, admisión de, 102
- Escolarización**
 - Adopción, 101
 - Alumnos, admisión de, 103
 - Educación infantil, 103
 - Familia, 105
 - Centros educativos
 - Instalaciones, 100
 - Menores con discapacidad, 485
 - Menores en exclusión, 490
 - Menores gitanos, 488
 - Menores inmigrantes, 101, 487
- Escuelas oficiales de idiomas**
 - Exámenes, 102
- Espectáculos públicos**
 - Animales, protección de los, 252, 909
- Estacionamientos, 905**
- Euskera y enseñanza, 102**
 - Enseñanza de idiomas, 102
 - Función pública
 - Sustituciones, 128
 - Modelos lingüísticos
 - Educación básica, 105

Euskera y función pública

Perfiles lingüísticos, 137

Sustituciones, 128

Euskera y justicia

Bilingüismo, 205

Registros civiles, 87

Euskera y policía, 87**Euskera y sanidad, 88****Euskera y tráfico y seguridad vial**

Señalización, 88

Evaluación de impacto ambiental

Planeamiento urbanístico, 702

Explotaciones ganaderas, 225**F****Falta de colaboración**

Interior, 182

Familia, 937

Ayudas, 68

Familias numerosas, 69, 247, 279

IRPF

Pensiones alimenticias, 151

Personas inmigrantes

Libertad de residencia, derecho a la, 571

Familias numerosas

Transportes, 247

Federaciones deportivas

Información, derecho a la, 91, 905

Ferías y mercados

Venta ambulante, 83

Fiestas y celebraciones públicas

Contaminación acústica, 230

Igualdad mujeres-hombres, 340

Función pública

Acceso, 121

Ejecución de sentencia, 125

Embarazo, 123

Méritos, 124

Mujeres, 125

Obligación de motivar, 123

Personas con discapacidad, 532

Prueba, valoración de la, 122

Requisitos, 122, 574

Acoso laboral (mobbing), 140

Conciliación de la vida familiar y laboral, 131, 349

Concurso de traslados

Méritos, 127

Condiciones de trabajo

Embarazo, 132, 349, 905

Contratación administrativa, 138

Jubilaciones, 136

Ikastolas clandestinas, 135

- Personas con discapacidad
 - Empleo con apoyo, 532
- Retribuciones
 - Complementos, 136
 - Devoluciones, 136
- Situaciones administrativas
 - Excedencia por cuidado de descendencia, 133, 134
 - Excedencia voluntaria, 134, 915
- Sustituciones
 - Compatibilidad, 129
 - Especialistas de apoyo educativo, 129
 - Euskera y enseñanza, 128
 - Euskera y función pública, 128
 - Información, derecho a la, 131, 904

G

Ganadería

- Mataderos
 - Inspección, 79
 - Subvenciones, 79

Gas

- Inspección
 - Tarifas, 80

Grupos de especial protección

- Convivencia ciudadana
 - Personas inmigrantes, 576
- Familia
 - Ayudas, 68
 - Familias numerosas, 69, 247, 279
 - IRPF, 151
 - Personas inmigrantes, 571
- Menores, 50
 - Acogimiento, 151
 - Adopción, 101, 910
 - Centros educativos, 104, 909
 - Centros residenciales, 397
 - Colectivos sociales, 507
 - Colonias de verano, 94
 - Custodia compartida, 201
 - Educación, derecho a la, 99, 397
 - Educación en derechos humanos, 770
 - Educación en valores, 117
 - Locales de reunión, 222
 - Mediación intercultural, 50
 - Menores con discapacidad, 485
 - Menores con enfermedad mental, 490
 - Menores en exclusión, 490
 - Menores extranjeros, 574
 - Menores gitanos, 488
 - Menores infractores, 185
 - Menores inmigrantes, 101, 487
 - Menores inmigrantes no acompañados, 51

- Necesidades educativas especiales, 107, 108, 129, 485, 530
- Pensiones alimenticias, 51
- Personas gitanas, 589
- Personas LGBT, 117, 639
- Prestaciones sanitarias, 266, 530, 531, 914
- Puntos de encuentro, 202, 497
- Salud, derecho a la, 266, 530, 531, 914
- Servicios sociales, 397, 574
- Violencia escolar (bullying), 117, 494, 639, 768
- Mujeres
 - Cáncer de mama, 269
 - Cargos de representación, 352
 - Conciliación de la vida familiar y laboral, 342, 914
 - Condiciones de trabajo, 131, 132, 349, 905
 - Derechos sociales, 349
 - Discriminación por sexo, 339
 - Fiestas y celebraciones públicas, 340
 - Función pública, 123, 125
 - Igualdad mujeres-hombres, 321
 - Personas en exclusión, 355
 - Prestaciones sanitarias, 354
 - Salud, derecho a la, 269
 - Situaciones administrativas, 133, 134
 - Trabajo, 349
 - Violencia contra las mujeres, 182, 322, 589, 806
- Personas con discapacidad, 515, 905, 906, 911
 - Accesibilidad, 245, 288, 306, 515, 534, 536
 - Ayudas, 66, 92, 524
 - Centros educativos, 112, 530
 - Derechos sociales, 524
 - Empleo con apoyo, 532
 - Estacionamientos, 532
 - Función pública, 532
 - Igualdad, derecho a la, 919
 - IRPF, 145, 147, 526, 915
 - IVTM, 156, 526
 - Legislación, 66, 524
 - Obras públicas, 515
 - Personas en exclusión, 789
 - Prestaciones económicas, 74
 - Prestaciones sanitarias, 266, 530
 - Salud, derecho a la, 266, 530
 - Servicios públicos, 515
 - Servicios sociales, 524
 - Tutela, 792
 - Universidad del País Vasco, 159, 526
 - Urbanismo, 515
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 287, 517, 528
 - Viviendas de protección oficial, 306
- Personas con enfermedad crónica, 661
 - Igualdad, derecho a la, 919
 - Personas con enfermedad mental, 661

- Prestaciones sociosanitarias, 264
- Servicios sociosanitarios, 727
- Tratamientos sanitarios, 262
- Personas con enfermedad mental, 630, 661, 769
 - Colectivos sociales, 661
 - Igualdad, derecho a la, 919
 - Personas dependientes, 661
 - Prestaciones sanitarias, 264
 - Salud, derecho a la, 263
 - Sanidad, 661
 - Servicios sociosanitarios, 661
 - Tratamiento ambulatorio, 263, 661
- Personas dependientes
 - Ayuda a domicilio, 365
 - Certificaciones, 49
 - Legislación, 35, 526
 - Prestaciones económicas, 35, 526
 - Servicios sociosanitarios, 727
- Personas detenidas, 927
 - Centros de detención, 185
 - Malos tratos, 203
 - Tortura, 203
- Personas en exclusión, 601, 772
 - Convivencia ciudadana, 312
 - Igualdad, derecho a la, 919
 - Ingresos de inclusión social, 31
 - Mujeres, 355
 - Prestaciones económicas, 70
 - Servicios públicos municipales, 47, 233, 585, 586, 587, 601, 602, 603, 907, 908, 912, 913, 915
 - Servicios sociosanitarios, 604
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 913
 - Viviendas de protección oficial, 304, 574
- Personas en prisión, 645, 931
 - Colectivos sociales, 645
 - Cárceles, 645
 - Medidas alternativas a la prisión, 645
 - Participación, derecho de, 645
 - Personas con enfermedad terminal, 645
 - Reinserción social, derecho a la, 203
 - Sistema penitenciario, 645
 - Suicidios, 904
 - Traslados, 645
 - Tratamiento penitenciario, 645
- Personas extranjeras
 - Igualdad, derecho a la, 919
- Personas gitanas, 583
 - Discriminación por cultura, 583
 - Menores, 589
 - Participación, derecho de, 583
 - Realojos, 589
 - Servicios públicos municipales, 587, 915
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 66, 585, 589

- Personas inmigrantes, 549
 - Accesibilidad, 570
 - Colectivos sociales, 579
 - Legislación, 549
 - Libertad de residencia, derecho a la, 552, 564, 571
 - Malos tratos, 172, 574
 - Servicios públicos municipales, 566
 - Servicios sociales, 576
 - Trabajo, 552
 - Viviendas de protección oficial, 304, 574
- Personas jóvenes
 - Locales de reunión, 222
 - Viviendas de protección oficial, 304
- Personas LGBT, 639, 750, 919
 - Menores, 117
- Personas mayores, 365
 - Ayuda a domicilio, 365
 - Igualdad, derecho a la, 919
 - Integridad física y moral, derecho a la, 766
 - Legislación, 51
 - Prestaciones económicas, 51
 - Prestaciones sanitarias, 265
 - Salud, derecho a la, 265
 - Servicios sociales, 52, 524
 - Servicios sociosanitarios, 727
 - Trabajo, 278, 910
- Víctimas del terrorismo, 635, 750

H**Historia clínica**

- Información, derecho a la, 261

Hostelería, establecimientos de

- Contaminación acústica, 218
- Contaminación atmosférica, 218

Huelga, derecho a la

- Servicios sociales, 53

I**Igualdad, derecho a la, 919**

- Adoptantes
 - Edad, límite de, 910
- Discriminación por edad
 - Adopción internacional, 48, 910
- Familia
 - IRPF, 151
- Igualdad mujeres-hombres, 919
- Personas gitanas, 583
 - Discriminación por cultura, 583

- Personas inmigrantes, 549
 - Función pública, 122, 574
- Personas LGBT, 919
- Igualdad mujeres-hombres, 321, 919**
 - Ayudas
 - Conciliación de la vida familiar y laboral, 342, 914
 - Cargos de representación, 352
 - Conciliación de la vida familiar y laboral
 - Ayudas, 69
 - Consultas médicas, 258
 - Función pública, 131, 349
 - Jornada laboral, 279
 - Custodia compartida
 - Menores, 201
 - Discriminación por sexo, 339
 - Lenguaje sexista, 341
 - Fiestas y celebraciones públicas, 340
 - Función pública
 - Acceso, 123, 125
 - Conciliación de la vida familiar y laboral, 131, 132, 133, 134, 349, 905
 - Legislación, 321, 356
 - Pensiones alimenticias, 51
 - Puntos de encuentro, 202, 497
 - Violencia contra las mujeres, 322, 804
 - Personas gitanas, 589
 - Policía, 182
- Igualdad tributaria, 935**
- Ikastolas clandestinas**
 - Jubilaciones, 135
- Impuesto sobre Bienes Inmuebles, 154**
 - Valor catastral, 154
- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, 155**
 - Liquidaciones
 - Derecho de superficie, 155
- Impuesto sobre el Valor Añadido**
 - Deducciones
 - Subvenciones, 153
- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, 145**
 - Declaración conjunta
 - Acogimiento, 151
 - Familia, 151
 - Deducciones
 - Cuotas de afiliación, 148
 - Intereses de demora, 150
 - Legislación, 145
 - Pensiones por incapacidad, 145, 147, 526, 915
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, 152**
 - Viviendas de protección oficial, 152
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica**
 - Reducciones
 - Personas con discapacidad, 156, 526

Impuestos forales

- IRPF, 145
 - Declaración conjunta, 151
 - Deducciones, 148
 - Intereses de demora, 150
 - Legislación, 145
 - Pensiones por incapacidad, 145, 526
 - Prestaciones por incapacidad, 147, 915

ITP, 152

- Viviendas de protección oficial, 152

IVA

- Deducciones, 153

Impuestos municipales

IBI, 154

- Valor catastral, 154

IIVTNU, 155

IVTM

- Reducciones, 156, 526

Indemnizaciones

- Víctimas del franquismo, 311

Industria

Polvo, 904

Titulaciones

- Ingeniería electrónica, 83

Información, derecho a la

- Federaciones deportivas, 91, 905
- Historia clínica, 261
- Planeamiento urbanístico, 289, 290
- Policía, 178
- Registros administrativos, 909
- Sanidad, 257
- Servicios públicos municipales, 905
- Sustituciones, 131, 904

Ingeniería electrónica

- Titulaciones, 83

Ingresos de inclusión social

- Legislación, 31

Inspección

- Contaminación acústica, 217
- Contaminación atmosférica, 217
- Mataderos, 79

Integridad física y moral, derecho a la, 925

- Acoso laboral (mobbing), 140
- Malos tratos
 - Policía, 171, 203
- Menores
 - Personas LGBT, 639
- Mujeres, 322, 806
 - Personas gitanas, 589
 - Policía, 182

- Personas afectadas por la contaminación
 - Antenas de telefonía móvil, 226, 294
 - Contaminación acústica, 217, 228
 - Contaminación atmosférica, 217
 - Contaminación industrial, 217, 222
 - Explotaciones ganaderas, 225
- Personas detenidas, 203
 - Tortura, 203
 - Videograbaciones, 185
- Personas en prisión
 - Personas con enfermedad terminal, 645
 - Suicidios, 904
- Personas inmigrantes
 - Malos tratos, 172, 574
- Personas jóvenes
 - Malos tratos, 176
- Víctimas del terrorismo, 635, 750

Intereses de demora

- IRPF, 150

Interior

- Defensorías del pueblo, 182
- Falta de colaboración, 182

Intimidad, derecho a la, 928

- IRPF
 - Cuotas de afiliación, 148
- Menores, 505
- Personas afectadas por la contaminación
 - Contaminación acústica, 228
 - Contaminación atmosférica, 217
 - Contaminación industrial, 222, 223, 224, 225
- Personas a las que se les exige identificarse, 179

Inundaciones

- Planeamiento urbanístico, 244

J

Jornada laboral

- Conciliación de la vida familiar y laboral, 279

Jubilaciones

- Función pública, 136
- Ikastolas clandestinas, 135

Justicia

- Colegios oficiales
 - Abogados y procuradores, colegios de, 209
 - Psicólogos/as, colegios de, 209
- Derechos ante la administración de justicia, 198
 - Derechos lingüísticos, 87, 205
- Discriminación por cultura
 - Personas gitanas, 583
- Euskera y justicia, 87, 205

- Procedimiento civil
 - Separación y divorcio, 201
- Procedimiento judicial
 - Dilaciones indebidas, 200
- Registros civiles
 - Trato adecuado, 198

L**Lanbide**

- Trabajo, 278

Legislación

- Accesibilidad, 287, 517, 528
- Igualdad mujeres-hombres, 321, 356
- Ingresos de inclusión social, 31
- IRPF, 145
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 288
- Personas con discapacidad, 66, 524
- Personas dependientes, 35, 526
- Personas inmigrantes, 549
- Personas mayores, 51
- Realojos, 284
- Servicios sociales, 27
- Servicios sociosanitarios, 727
- Suelo, 283, 299
- Urbanismo, 283
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 284, 299
- Viviendas de protección oficial, 300

Lenguaje sexista, 341**Libertad de residencia, derecho a la**

- Personas en exclusión
 - Servicios públicos municipales, 47, 233, 585, 586, 587, 601, 602, 907, 908, 912, 915
- Personas gitanas
 - Servicios públicos municipales, 587, 915
- Personas inmigrantes, 552
 - Familia, 571
 - Servicios públicos municipales, 566

Libertad y seguridad personal, derecho a la, 927

- Víctimas del terrorismo, 635, 750

Licencias urbanísticas, 293, 907, 908

- Antenas de telefonía móvil, 294
- Locutorios, 296

Licencias y autorizaciones

- Caza, 80
- Contaminación industrial, 223

Liquidaciones

- IIVTNU, 155

Locutorios, 296**Lonjas**

- Contaminación acústica, 222

M**Malos tratos**

- Personas mayores, 766
- Policía, 171, 176, 203
- Personas inmigrantes, 172, 574

Manifestaciones culturales

- Animales, protección de los, 252, 909

Mataderos

- Inspección, 79
- Subvenciones, 79

Mediación intercultural

- Menores, 50

Medio ambiente adecuado, derecho a un, 941

- Antenas de telefonía móvil, 226, 294
- Contaminación acústica, 217
 - Campanadas, 228
 - Fiestas y celebraciones públicas, 230
- Contaminación atmosférica, 217
 - Industria, 904
- Contaminación industrial, 222
 - Centrales térmicas, 225
 - Licencias y autorizaciones, 223
 - Obras, 224
- Evaluación de impacto ambiental
 - Planeamiento urbanístico, 702
- Explotaciones ganaderas, 225
- Legislación, 288
- Obras públicas, 243, 244
- Vertidos
 - Aguas residuales, 294

Memoria histórica

- Víctimas del franquismo
 - Indemnizaciones, 311

Menores, 50, 397, 937

- Acogimiento, 151
- Adopción, 910
 - Escolarización, 101
- Adopción internacional
 - Edad, límite de, 48, 910
- Centros educativos
 - Alumnos, admisión de, 104, 909
- Centros residenciales, 397
- Colectivos sociales, 507
- Colonias de verano, 94
- Custodia compartida, 201
- Datos personales, 505
- Educación, derecho a la, 99, 397
- Educación en derechos humanos, 770
- Educación en valores, 117
- Locales de reunión
 - Ruido, 222

Mediación intercultural, 50
 Menores con discapacidad
 Escolarización, 485
 Menores con enfermedad mental, 490
 Menores descendientes de personas temporeras, 482
 Menores en desamparo, 399
 Menores extranjeros, 422, 574
 Menores en exclusión
 Escolarización, 490
 Menores gitanos
 Escolarización, 488
 Menores infractores, 472
 Centros de detención, 185
 Menores inmigrantes
 Escolarización, 101, 487
 Menores inmigrantes no acompañados, 51
 Centros de acogida, 51
 Padrón, 51
 Necesidades educativas especiales, 107, 485, 530
 Adaptación curricular individual, 108, 485
 Dislexia, 108
 Especialistas de apoyo educativo, 129
 Pensiones alimenticias, 51
 Personas LGBT, 639
 Educación, derecho a la, 117
 Prestaciones sanitarias
 Sillas de ruedas, 266, 530, 531, 914
 Puntos de encuentro, 202, 497
 Salud, derecho a la, 266, 530, 531, 914
 Servicios sociales, 397, 574
 Violencia escolar (bullying), 117, 494, 768

Menores con discapacidad

Escolarización, 485

Menores con enfermedad mental, 490

Menores descendientes de personas temporeras, 482

Menores en desamparo, 399

Menores en exclusión

Escolarización, 490

Menores extranjeros, 422, 574

Menores gitanos

Escolarización, 488

Menores infractores, 472

Centros de detención, 185

Menores inmigrantes

Escolarización, 101, 487

Menores inmigrantes no acompañados, 51

Centros de acogida, 51

Padrón, 51

Migración, derecho a la, 549

Modelos lingüísticos

Euskera y enseñanza, 105

Mujeres

- Cargos de representación, 352
- Conciliación de la vida familiar y laboral
 - Ayudas, 342, 914
- Condiciones de trabajo
 - Embarazo, 131, 132, 349, 905
- Derechos sociales, 349
- Discriminación por sexo, 339
 - Lenguaje sexista, 341
- Fiestas y celebraciones públicas, 340
- Función pública, 125
 - Embarazo, 123
- Igualdad mujeres-hombres, 321
 - Legislación, 321
- Personas en exclusión, 355
- Prestaciones sanitarias, 354
 - Cáncer de mama, 269
- Salud, derecho a la, 269, 354
- Situaciones administrativas
 - Excedencia por cuidado de descendencia, 133, 134
- Trabajo, 349
- Violencia contra las mujeres, 322, 806
 - Personas gitanas, 589
 - Policía, 182

Mutua laboral

- Asistencia sanitaria, 260

N

Necesidades educativas especiales, 107, 485, 530

- Adaptación curricular individual, 108, 485
- Dislexia, 108, 485
- Especialistas de apoyo educativo, 129
- Menores con discapacidad, 485
- Menores en exclusión, 490
- Menores gitanos, 488
- Menores inmigrantes, 101, 487

Normalización lingüística

- Euskera y enseñanza, 102, 105, 128
- Euskera y función pública, 128
 - Perfiles lingüísticos, 137
- Euskera y justicia, 87, 205
- Euskera y policía, 87
- Euskera y sanidad, 88
- Euskera y tráfico y seguridad vial, 88

Notificaciones

- Tráfico y seguridad vial, 166

Núcleos zoológicos, 251

O

Objeción de conciencia

- Asistencia sanitaria, 259

Obligación de resolver

- Servicios públicos municipales, 240, 905, 911

Obras

Contaminación industrial, 224

Obras públicas

Accesibilidad, 245, 536

Depuradoras, 243

Infraestructuras, 243

Inundaciones, 244

Personas con discapacidad, 515

Polígonos industriales, 244

Responsabilidad administrativa, 239, 912

Transportes, 243

Ombudsman

Defensorías del pueblo, 182

OMIC

Servicios públicos, 82

Ordenación urbanística

Planeamiento urbanístico

Información, derecho a la, 289, 290

Participación, derecho de, 290, 291

Organización territorial

Ayuntamientos, 237

Segregación, 238

P**Padrón**

Servicios públicos municipales, 47, 233, 566, 585, 907, 908, 915

Alumnos, admisión de, 104

Menores inmigrantes no acompañados, 51

Pago anticipado

Tráfico y seguridad vial, 168, 532

Participación, derecho de

Ayuntamientos, 235, 237, 292, 911, 913

Personas en prisión, 645

Personas gitanas, 583

Planeamiento urbanístico, 290, 291, 703

Pasos de peatones, 905, 906, 911**Patrimonio cultural, 94, 914****Pensiones alimenticias**

IRPF, 151

Separación y divorcio, 51

Pensiones por incapacidad

IRPF, 145, 526

Personas con discapacidad, 515, 905, 906, 911, 944

Accesibilidad, 245, 288, 306, 515, 536, 905, 906, 911

Ascensores, 516

Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 287, 517, 528

Ayudas, 66, 524

Deporte, 92

Centros educativos, 112, 530

Derechos sociales, 524

EITB, 534

Empleo con apoyo, 532

- Estacionamientos, 532
- Función pública, 532
- Igualdad, derecho a la, 919
- IVTM
 - Reducciones, 156, 526
- Legislación, 66, 524
- Obras públicas, 515
- Pensiones por incapacidad
 - IRPF, 145
- Personas en exclusión, 789
 - Tutela, 792
- Prestaciones económicas, 74
- Prestaciones por incapacidad
 - IRPF, 147, 526, 915
- Prestaciones sanitarias
 - Implantes cocleares, 266, 530
 - Sillas de ruedas, 530
- Salud, derecho a la, 266, 530
- Servicios públicos, 245, 515, 536
 - Transportes, 518, 520
- Servicios sociales
 - Centros residenciales, 524
- Universidad del País Vasco
 - Precios públicos, 159, 526
- Urbanismo, 288, 515, 536
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 916
- Viviendas de protección oficial
 - Desperfectos, 306

Personas con enfermedad crónica, 661

- Colectivos sociales, 661
- Igualdad, derecho a la, 919
- Personas con enfermedad mental, 263, 661
- Prestaciones sociosanitarias, 264
- Salud, derecho a la, 727
- Tratamientos sanitarios
 - Rehabilitación, 262
 - Tratamiento ambulatorio, 263

Personas con enfermedad mental, 661, 769

- Igualdad, derecho a la, 919
- Personas dependientes, 661
- Prestaciones sanitarias, 264
- Salud, derecho a la, 263, 264
- Sanidad, 661
- Tratamiento ambulatorio, 263, 661
- Tutela, 630, 661

Personas dependientes

- Ayuda a domicilio, 365
- Certificaciones, 49
- Legislación, 35, 526
- Personas con enfermedad mental, 661
- Prestaciones económicas, 35, 526
- Salud, derecho a la, 727
- Servicios sociosanitarios, 727

Personas detenidas, 927

Centros de detención, 185
 Malos tratos, 203
 Tortura, 203

Personas en exclusión, 601, 772

Colectivos sociales, 624
 Convivencia ciudadana, 312
 Igualdad, derecho a la, 919
 Ingresos de inclusión social
 Legislación, 31
 Mujeres, 355
 Personas con discapacidad, 789
 Tutela, 792
 Prestaciones económicas, 70
 Ayudas de emergencia social, 70
 Renta básica, 70
 Servicios públicos municipales
 Duchas, 603, 913
 Padrón, 47, 233, 585, 586, 587, 601, 602, 907, 908, 912, 915
 Servicios sociosanitarios, 604
 Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 913
 Viviendas de protección oficial
 Alquileres, 304, 574

Personas en prisión, 645, 931

Colectivos sociales, 645
 Cárceles, 645
 Medidas alternativas a la prisión, 645
 Participación, derecho de, 645
 Personas con enfermedad terminal, 645
 Reinserción social, derecho a la, 203
 Sistema penitenciario, 645
 Suicidios, 904
 Traslados, 645
 Tratamiento penitenciario, 645

Personas extranjeras

Igualdad, derecho a la, 919

Personas gitanas, 583

Discriminación por cultura
 Convivencia ciudadana, 589
 Educación, 583
 Justicia, 583
 Participación, derecho de, 583
 Realojos, 589
 Servicios públicos municipales
 Padrón, 587, 915
 Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 66, 585, 589

Personas inmigrantes, 549

Accesibilidad, 570
 Colectivos sociales, 579
 Función pública
 Acceso, 122, 574
 Legislación, 549

- Libertad de residencia, derecho a la
 - Arraigo social, 564
 - Autorizaciones, 552, 571
- Malos tratos
 - Policía, 172, 574
- Servicios públicos municipales
 - Padrón, 566
- Servicios sociales, 576
- Trabajo
 - Autorizaciones, 552
- Viviendas de protección oficial
 - Alquileres, 304, 574

Personas jóvenes

- Locales de reunión
 - Ruido, 222
- Viviendas de protección oficial
 - Alquileres, 304

Personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, 639, 750, 919

- Colectivos sociales, 639
- Menores, 639
 - Educación, derecho a la, 117

Personas mayores, 365

- Ayuda a domicilio, 365
- Igualdad, derecho a la, 919
- Integridad física y moral, derecho a la, 766
- Legislación, 51
- Prestaciones económicas, 51
- Prestaciones sanitarias
 - Sillas de ruedas, 265
- Salud, derecho a la, 265, 727
- Servicios sociales
 - Apartamentos tutelados, 52
 - Centros residenciales, 52, 53, 57
- Servicios sociosanitarios, 727
- Trabajo
 - Subvenciones, 278, 910

Planeamiento urbanístico

- Desarrollo sostenible, 290, 703
- Disciplina urbanística, 290, 703
 - Evaluación de impacto ambiental, 702
- Ejecución de obras
 - Obras públicas, 244
- Información, derecho a la, 289, 290, 703
- Obras públicas, 243, 244
- Participación, derecho de, 290, 291, 292, 703, 911
- Tasas municipales, 157, 158, 910

Policía

- Atestados policiales, 177
- Bilingüismo, 87
- Centros de detención, 185
- Control de la administración, 175
- Información, derecho a la
 - Números de identificación, 178

- Malos tratos, 171, 176, 203
 - Control de la administración, 176
 - Personas inmigrantes, 172, 574
- Personas en prisión
 - Suicidios, 904
- Trato inadecuado, 179

Polígonos industriales

- Obras públicas, 244

Precios públicos

- Servicios públicos municipales, 159
- Universidad del País Vasco, 159, 526
 - Personas con discapacidad, 159, 526

Precios públicos municipales

- Pago en efectivo, 907
- Servicios públicos municipales, 913

Prestaciones económicas

- Personas con discapacidad, 74
- Personas dependientes, 35, 526
- Personas en exclusión, 70
 - Padrón, 47, 585, 915
- Personas gitanas
 - Padrón, 587, 915
- Personas mayores, 51

Prestaciones sanitarias

- Cáncer de mama, 269
- Implantes cocleares, 266, 530
- Mujeres, 354
- Personas con enfermedad mental, 264
- Sillas de ruedas, 265, 266, 530, 531, 914

Prestaciones sociosanitarias, 264

- Personas con enfermedad crónica, 264

Principio de igualdad

- Adoptantes
 - Edad, límite de, 910
- Discriminación por edad
 - Adopción internacional, 48, 910

Principios rectores de la política social y económica

- Colectivos sociales, 755
- Conciliación de la vida familiar y laboral
 - Ayudas, 69
 - Consultas médicas, 258
 - Función pública, 131, 349
 - Jornada laboral, 279
- Desarrollo sostenible, 290, 703
- Familia, 937
 - Ayudas, 68
 - Familias numerosas, 69, 247, 279
 - IRPF, 151
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 941
 - Contaminación acústica, 217
 - Contaminación atmosférica, 217, 904
 - Contaminación industrial, 222

- Evaluación de impacto ambiental, 702
- Obras públicas, 243, 244
- Vertidos, 294
- Menores, 397, 937
 - Acogimiento, 151
 - Adopción, 910
 - Colonias de verano, 94
 - Mediación intercultural, 50
 - Menores extranjeros, 574
- Mujeres, 349
- Patrimonio cultural, 94, 914
- Personas con discapacidad, 515, 524, 905, 906, 911, 944
 - Accesibilidad, 245, 288, 306, 515, 520, 536
 - Ayudas, 66, 92, 524
 - IRPF, 145, 147, 526, 915
 - IVTM, 156, 526
 - Prestaciones económicas, 74
 - Universidad del País Vasco, 159, 526
 - Viviendas de protección oficial, 306
- Personas con enfermedad crónica, 661
 - Personas con enfermedad mental, 661
 - Salud, derecho a la, 727
- Personas dependientes
 - Ayuda a domicilio, 365
 - Salud, derecho a la, 727
- Personas en exclusión, 601, 772
 - Ingresos de inclusión social, 31
 - Mujeres, 355
 - Personas con discapacidad, 789
 - Prestaciones económicas, 70
 - Servicios públicos municipales, 47, 233, 585, 907, 908, 915
 - Servicios sociosanitarios, 604
- Personas en prisión, 645
- Personas gitanas, 583
 - Servicios públicos municipales, 587, 915
- Personas inmigrantes, 549
 - Legislación, 549
 - Servicios públicos municipales, 566
- Personas LGBT, 639, 750
- Personas mayores, 51, 365
 - Ayuda a domicilio, 365
 - Malos tratos, 766
 - Salud, derecho a la, 727
- Prestaciones sociosanitarias, 264
- Salud, derecho a la, 940
 - Asistencia sanitaria, 259
 - Contaminación industrial, 222
 - Menores, 266, 530, 531, 914
 - Menores con enfermedad mental, 490
 - Mujeres, 269, 354
 - Personas afectadas por la contaminación, 217
 - Personas con discapacidad, 266, 530

- Personas con enfermedad crónica, 262
- Personas con enfermedad mental, 263, 264
- Personas en exclusión, 604
- Personas mayores, 265
- Tabaquismo, 272
- Vertidos, 294
- Voluntades anticipadas, 267
- Servicios sociales
 - Voluntariado, 739
- Servicios sociosanitarios
 - Legislación, 727
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 299, 916, 943
 - Alquileres, 304
 - Legislación, 284
 - Personas con discapacidad, 287, 517, 528
 - Personas en exclusión, 913
 - Personas gitanas, 66, 585, 589
 - Propiedad privada, derecho a la, 301, 529, 909
 - Registro de solicitantes, 302, 714, 914
 - Viviendas de protección oficial, 152, 302, 909

Principios rectores del ordenamiento jurídico

- Principio de igualdad, 919
 - Adoptantes, 910
 - Discriminación por edad, 48, 910
 - Igualdad mujeres-hombres, 919
 - Personas LGBT, 919

Procedimiento administrativo

- Acción social, 48
- Certificaciones
 - Adopción, 48, 910
 - Personas dependientes, 49
- Contratación administrativa
 - Bienes públicos de las administraciones locales, 239, 912
- Derechos en el procedimiento administrativo
 - Información, derecho a la, 91, 131, 178, 257, 261, 289, 290, 703, 904, 905, 909
- Disciplina urbanística, 296
 - Licencias urbanísticas, 293, 294, 907, 908
- Inspección
 - Mataderos, 79
- Licencias y autorizaciones
 - Caza, 80
- Obligación de motivar
 - Función pública, 123
- Obligación de resolver
 - Servicios públicos municipales, 240, 905, 911
- Planeamiento urbanístico
 - Basura, 159, 912
 - Disciplina urbanística, 290, 702, 703
 - Ejecución de obras, 244
 - Tasas municipales, 158, 910

- Procedimiento sancionador
 - Colegios oficiales, 210, 213, 908, 915
 - Ejecución de sanciones, 168
 - Notificaciones, 166
 - Pago anticipado, 168, 532
 - Procedimiento tipo, 166
 - Servicios públicos, 82
 - Tráfico y seguridad vial, 165
 - Vehículos, retirada de, 168
- Registros administrativos
 - Padrón, 233, 585, 587, 907, 908, 915
- Responsabilidad administrativa, 238
 - Indemnizaciones, 311
 - Obras públicas, 912
 - Servicios públicos, 82, 239
 - Servicios públicos municipales, 240, 241, 911, 913
- Silencio administrativo
 - Servicios públicos municipales, 240, 905, 911
- Subvenciones
 - Mataderos, 79
 - Trabajo, 278, 910
- Viviendas de protección oficial, 306, 307
- Procedimiento civil**
 - Separación y divorcio, 201
 - Custodia compartida, 201
 - Puntos de encuentro, 202, 497
- Procedimiento judicial**
 - Dilaciones indebidas, 200
 - Urbanismo, 293
- Procedimiento sancionador**
 - Colegios oficiales, 210, 213, 908, 915
 - Servicios públicos, 82
 - Tráfico y seguridad vial, 165
 - Ejecución de sanciones, 168
 - Notificaciones, 166
 - Pago anticipado, 168, 532
 - Procedimiento tipo, 166
 - Vehículos, retirada de, 168
- Procedimiento tipo**
 - Tráfico y seguridad vial, 166
- Propiedad privada, derecho a la, 936**
 - Urbanismo, 294
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 301, 529, 909
 - Viviendas de protección oficial, 301, 909
- Psicólogos/as, colegios de, 209**
- Pueblo gitano, 583**
 - Discriminación por cultura, 583
 - Participación, derecho de, 583
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 585, 589
- Puntos de encuentro, 202, 497**

R**Realojos**

- Legislación, 284
- Regeneración urbana, 285, 589

Regeneración urbana

- Realojos, 285, 589

Registro de solicitantes

- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 302, 714, 914

Registros administrativos

- Información, derecho a la, 909

Registros civiles

- Bilingüismo, 87
- Trato adecuado, 198

Reinserción social, derecho a la

- Personas en prisión, 203, 931
 - Colectivos sociales, 645
 - Cárceles, 645
 - Medidas alternativas a la prisión, 645
 - Participación, derecho de, 645
 - Personas con enfermedad terminal, 645
 - Sistema penitenciario, 645
 - Traslados, 645
 - Tratamiento penitenciario, 645

Renta básica, 70**Responsabilidad administrativa**

- Indemnizaciones
 - Víctimas del franquismo, 311
- Obras públicas, 239, 912
- Servicios públicos, 82, 239
- Servicios públicos municipales, 240, 241, 911, 913

Retribuciones

- Complementos, 136
- Devoluciones, 136

S**Salud, derecho a la, 940**

- Asistencia sanitaria
 - Mutua laboral, 260
 - Objeción de conciencia, 259
 - Pruebas médicas, 260
- Menores, 266, 530, 531, 914
- Menores con enfermedad mental, 490
- Mujeres, 269, 354
- Personas afectadas por la contaminación
 - Antenas de telefonía móvil, 226, 294
 - Contaminación acústica, 217, 228
 - Contaminación atmosférica, 217
 - Contaminación industrial, 217, 222, 223, 224, 225
 - Explotaciones ganaderas, 225
- Personas con discapacidad, 266, 530
- Personas con enfermedad mental, 264, 661

- Personas en exclusión
 - Servicios públicos municipales, 603, 913
 - Servicios sociosanitarios, 604
- Personas mayores, 265
- Servicios sociosanitarios, 727
- Tabaquismo, 272
- Tratamientos sanitarios
 - Personas con enfermedad crónica, 262, 263
- Vertidos, 294
- Voluntades anticipadas, 267
- Sanciones económicas**
 - Tráfico y seguridad vial, 165
 - Ejecución de sanciones, 168
 - Notificaciones, 166
 - Pago anticipado, 168, 532
 - Procedimiento tipo, 166
 - Viviendas de protección oficial, 302, 909
- Sanidad**
 - Asistencia sanitaria
 - Mutua laboral, 260
 - Objeción de conciencia, 259
 - Pruebas médicas, 260
 - Bilingüismo, 88
 - Consultas médicas, 258
 - Conciliación de la vida familiar y laboral, 258
 - Historia clínica
 - Información, derecho a la, 261
 - Información, derecho a la, 257
 - Menores con enfermedad mental, 490
 - Personas con discapacidad, 530
 - Personas con enfermedad mental, 661
 - Prestaciones sanitarias
 - Cáncer de mama, 269
 - Implantes cocleares, 266, 530
 - Mujeres, 354
 - Personas con enfermedad mental, 264
 - Sillas de ruedas, 265, 266, 530, 531, 914
 - Prestaciones sociosanitarias, 264
 - Servicios sociosanitarios
 - Personas en exclusión, 604
 - Transporte sanitario, 259
 - Tratamiento ambulatorio
 - Personas con enfermedad mental, 661
 - Tratamientos sanitarios
 - Rehabilitación, 262
 - Tratamiento ambulatorio, 263
- Seguridad Social**
 - Accidentes laborales, 277
- Separación y divorcio**
 - Custodia compartida, 201
 - Pensiones alimenticias, 51
 - Procedimiento civil, 201
 - Puntos de encuentro, 202, 497

Servicios públicos

- Accesibilidad, 245, 536
- Animales, protección de los
 - Núcleos zoológicos, 251
- Derechos de las personas consumidoras, 82
- Energía eléctrica
 - Tarifas, 80
- Gas
 - Inspección, 80
- OMIC, 82
- Personas con discapacidad, 515, 518, 520
 - Ascensores, 516
- Procedimiento sancionador, 82
- Responsabilidad administrativa, 82, 239
- Transportes, 245

Servicios públicos municipales, 242

- Animales, protección de los, 252, 912
- Cementerios
 - Cementerio musulmán, 242, 576, 689
- Duchas, 603, 913
- Información, derecho a la, 905
- Obligación de resolver, 905
 - Responsabilidad administrativa, 240, 911
- Padrón, 47, 233, 566, 585, 586, 587, 601, 602, 907, 908, 912, 915
 - Escolarización, 104
- Pago en efectivo, 907
- Participación, derecho de, 235, 237, 913
- Precios públicos, 159
- Precios públicos municipales, 913
- Responsabilidad administrativa, 240, 241, 911, 913
- Saneamiento
 - Aguas residuales, 294
- Silencio administrativo, 240, 905, 911
- Tasas municipales
 - Basura, 159, 912
 - Planeamiento urbanístico, 158, 910

Servicios sociales

- Centros residenciales, 524
- Legislación, 27
- Menores, 397, 574
 - Menores descendientes de personas temporeras, 482
 - Menores en desamparo, 399, 422, 574
 - Menores infractores, 472
- Personas con discapacidad, 524
- Personas dependientes
 - Ayuda a domicilio, 365
- Personas inmigrantes, 576
- Personas mayores, 52, 365, 524
 - Ayuda a domicilio, 365
 - Malos tratos, 766

Servicios sociosanitarios, 727
 Personas con enfermedad mental, 661
 Personas en exclusión, 604

Voluntariado, 739

Servicios sociosanitarios

Legislación, 727
 Personas con enfermedad crónica, 727
 Personas con enfermedad mental, 661
 Personas dependientes, 727
 Personas en exclusión, 604
 Personas mayores, 727

Silencio administrativo

Servicios públicos municipales, 240, 905, 911

Sindicatos

Trabajo, 279

Sistema penitenciario, 645

Situaciones administrativas

Excedencia por cuidado de descendencia, 133
 Excedencia voluntaria, 134, 915

Subvenciones

IVA, 153
 Mataderos, 79
 Trabajo
 Personas mayores, 278, 910

Suelo

Legislación, 283, 299

Suicidios

Personas en prisión, 904

Sustituciones

Información, derecho a la, 131, 904

T

Tabaquismo

Salud, derecho a la, 272

Tasas municipales

Animales, protección de los, 252, 912
 Basura, 159, 912
 Planeamiento urbanístico, 157, 158, 910

Testamento vital

Voluntades anticipadas, 267

Titulaciones

Ingeniería electrónica, 83

Tortura

Personas detenidas, 203

Trabajo

Empleo con apoyo
 Función pública, 532
 Lanbide, 278
 Mujeres, 349

Personas inmigrantes, 552
 Seguridad Social
 Accidentes laborales, 277
 Sindicatos, 279
 Subvenciones, 278, 910
 Voluntariado, 739

Trabajo, seguridad y salud en el

Contratación administrativa, 238, 904
 Seguridad Social, 277

Tráfico y seguridad vial

Bilingüismo, 88
 Estacionamientos
 Personas con discapacidad, 532
 Ordenación, 170
 Sanciones económicas, 165
 Ejecución de sanciones, 168
 Notificaciones, 166
 Pago anticipado, 168, 532
 Procedimiento tipo, 166
 Vehículos, retirada de, 168

Transporte escolar

Educación, derecho a la, 112

Transporte sanitario, 259

Transportes

Accesibilidad, 518, 520
 Educación, derecho a la, 117
 Familias numerosas, 247
 Planeamiento urbanístico, 243
 Servicios públicos, 245
 Transporte sanitario, 259

Tratamiento ambulatorio

Personas con enfermedad mental, 263

Tratamiento penitenciario, 645

Tutela

Personas con discapacidad, 792
 Personas con enfermedad mental, 630, 661

Tutela judicial efectiva, derecho a la, 930

Dilaciones indebidas, 200
 Procedimiento sancionador
 Notificaciones, 166
 Procedimiento tipo, 166
 Urbanismo, 293

U

Universidad del País Vasco

Precios públicos, 159, 526
 Personas con discapacidad, 159, 526
 Titulaciones
 Ingeniería electrónica, 83

Urbanismo

- Accesibilidad, 288, 536
- Legislación, 283
 - Accesibilidad, 288, 516, 536
 - Procedimiento judicial, 293
- Licencias urbanísticas, 293, 907, 908
 - Antenas de telefonía móvil, 294
- Personas con discapacidad, 515
 - Ascensores, 516
- Regeneración urbana
 - Personas gitanas, 589

V

Valor catastral

- IBI, 154

Vehículos, retirada de

- Tráfico y seguridad vial, 168

Venta ambulante, 83

Vertidos

- Aguas residuales, 294

Víctimas del franquismo

- Indemnizaciones, 311

Víctimas del terrorismo, 635, 750

Vida, derecho a la, 925

- Mujeres, 322, 806
- Personas en prisión
 - Suicidios, 904
- Víctimas del terrorismo, 635, 750

Videograbaciones

- Centros de detención, 185

Violencia contra las mujeres

- Igualdad mujeres-hombres, 322, 804
- Personas gitanas, 589
- Policía
 - Trato inadecuado, 182

Violencia escolar (*bullying*)

- Educación, derecho a la, 117, 494, 768
- Menores
 - Personas LGBT, 639

Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 299, 943

- Ascensores, 916
- Legislación, 284, 299
 - Accesibilidad, 287, 517, 528
 - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 288
 - Realojos, 284
- Personas con discapacidad
 - Ascensores, 517
- Personas en exclusión, 913
- Personas gitanas, 66, 585, 589

Propiedad privada, derecho a la, 301, 529, 909
Registro de solicitantes, 302, 714, 914
Viviendas de protección oficial, 152
 Adjudicación, 307
 Alquileres, 304
 Compraventa, 909
 Desperfectos, 305
 Legislación, 300
 Sanciones económicas, 302, 909
 Viviendas tasadas, 306

Viviendas de protección oficial

Accesibilidad, 306
Adjudicación, 307
Alquileres
 Personas en exclusión, 304, 574
 Personas inmigrantes, 304, 574
 Personas jóvenes, 304
Compraventa
 Precios, 906, 909
Desperfectos, 305
 Personas con discapacidad, 306
ITP, 152
Legislación, 300
Propiedad privada, derecho a la, 301, 909
Sanciones económicas, 302, 909
Viviendas tasadas, 306

Viviendas tasadas

Precios, 306

Voluntades anticipadas

Testamento vital, 267

Voluntariado

Servicios sociales, 739
Trabajo, 739